



Ausschuss für Kommunalpolitik (59.) und Haushalts- und Finanzausschuss (90.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15. September 2004

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:55 Uhr

Vorsitz: Jürgen Thulke (SPD) (AKo)

Stenograf: Henrik Dransmann

Verhandlungspunkt:

Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 13/5567

Der Ausschuss führt eine öffentliche Anhörung zu dem Thema durch. Den Statements der Sachverständigen schließen sich Nachfragen von Abgeordneten an. Die Seitenzahlen auf der nächsten Seite kennzeichnen den Beginn der Statements.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Es werden gehört:

| Organisation/Verband | Sachverständige/r | Zuschriften | Seite |
|--|-----------------------|-------------|-------|
| Städtetag Nordrhein-Westfalen | Dr. Birgit Frischmuth | 13/4256 | 2 |
| Landkreistag Nordrhein-Westfalen | Dr. Alexander Schink | 13/4214 | 4 |
| Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen | Claus Hamacher | 13/4271 | 7 |
| Landeshauptstadt Düsseldorf | Frank Jahnke | 13/4257 | 12 |
| Kreis Gütersloh | Ingo Kleinebekel | 13/4275 | 15 |
| Gemeinde Hiddenhausen | Ulrich Rolfsmeyer | 13/4276 | 18 |

Diskussion..... ab Seite 21

* * *

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

**Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen
(Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW)**

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 13/5567

Öffentliche Anhörung

Vorsitzender Jürgen Thulke (AKo): Sehr geehrte Damen und Herren! Ich eröffne die 59. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik in dieser Legislaturperiode und zugleich im Namen meines Kollegen Volkmar Klein, dem Vorsitzenden des Haushalts- und Finanzausschusses, die 90. Sitzung dieses Ausschusses und begrüße alle Sitzungsteilnehmer, insbesondere die erschienenen Sachverständigen, sehr herzlich zur heutigen öffentlichen Anhörung.

Es freut mich, dass auch Zuhörer und Vertreter der Medien ihr Interesse an dieser Veranstaltung durch ihre Anwesenheit bekunden. Auch sie heiße ich herzlich willkommen.

Der federführend mit der Beratung beauftragte Ausschuss für Kommunalpolitik hatte sich dafür ausgesprochen, zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen – Drucksache 13/5567 – das heutige Hearing mit einem kleinen Kreis von Sachverständigen durchzuführen. Dies tun wir in gemeinsamer Sitzung mit dem mitberatenden Haushalts- und Finanzausschuss.

Ich brauche auf den allseits bekannten Gegenstand der Anhörung wohl nicht näher einzugehen und beschränke mich daher auf einige Anmerkungen zum Verfahrensablauf.

Soweit eingereicht – und dies ist erfreulicherweise von allen Anhörungsteilnehmern bis auf die Stadt Moers, die auf eine eigene Stellungnahme bzw. einen eigenen Redebeitrag verzichtet hat, geschehen – sind die schriftlich formulierten Stellungnahmen bereits als Landtagszuschriften an alle Abgeordnete der beiden beteiligten Ausschüsse verteilt worden. Sie liegen also den Ausschussmitgliedern vor und dürfen als bekannt unterstellt werden.

An dieser Stelle im Übrigen herzlichen Dank für die schriftlichen Vorlagen, die eine wesentliche Arbeitserleichterung für die weiteren Beratungen für uns bedeuten.

Ich darf die angemeldeten Sprecherinnen und Sprecher, die nachher ihre Statements abgeben werden, bitten, möglichst auf Wiederholungen dessen zu verzichten, was bereits schriftlich vorgebracht wurde. Es geht heute darum, uns Kernpunkte und Ihnen besonders wichtige Dinge vorzutragen.

Wir hatten ferner gebeten, die Redezeit von maximal 10 Minuten nicht zu überschreiten. Dies dient dem reibungslosen Ablauf unserer Anhörung und dazu, dass wir um

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

13.30 Uhr unsere Regelsitzung abhalten können. Es soll ja auch noch Zeit für entsprechende Fragen der Abgeordneten bleiben.

Die Anhörung soll in der Reihenfolge entsprechend der ausgelegten Liste durchgeführt werden. In Anbetracht der durch den Referatsverzicht der Stadt Moers noch besser überschaubaren Zahl von insgesamt sechs angemeldeten Rednerinnen und Rednern können wir uns durchaus auf einen Durchgang in einem Redeblock beschränken.

Nachdem alle Rednerinnen und Redner ihre Statements abgegeben haben, haben die Abgeordneten die Möglichkeit, Fragen an die Vortragenden zu richten, die dann vorzugsweise en bloc beantwortet werden sollen.

Der Stadtkämmerer von Moers steht im Übrigen gerne in der Fragerunde ebenfalls zur Verfügung.

Ich denke, dass wir unser Arbeitspensum heute zügig abwickeln werden, auch in der Annahme, dass die Sprecher ihre Redezeit einhalten und nicht immer ausschöpfen werden. Wir könnten also die Anhörung sehr zeitig vor der um 13.30 Uhr beginnenden Arbeitssitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik beenden.

Ich gehe davon aus, dass gegen dieses Verfahren keine Einwendungen erhoben werden und erteile als erster Rednerin Frau Dr. Birgit Frischmuth vom Städtetag Nordrhein-Westfalen das Wort.

Dr. Birgit Frischmuth (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Sehr geehrter Herren Vorsitzenden! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Liebe Kollegen! Sehr geehrte Anwesende! Der Städtetag Nordrhein-Westfalen bedankt sich sehr herzlich für die Möglichkeit, an dieser Anhörung teilzunehmen. Wir haben darüber hinaus von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine schriftliche Stellungnahme bei Ihnen einzureichen. Um die Redezeit einzuhalten, werde ich mich auf sechs grundlegende Aussagen bzw. Positionen unsererseits beschränken können.

1. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt das Reformvorhaben ausdrücklich und ist der Auffassung, dass das Gesetzgebungsverfahren nach Möglichkeit zügig abgeschlossen werden sollte; denn unsere Mitgliedsstädte benötigen Planungssicherheit auf der Basis einer verlässlichen Rechtsgrundlage.
2. Die Einführung des NKF – wenn man solche Debatten führt, muss das am Anfang noch einmal ganz klar gesagt werden – wird nach unserer Auffassung nicht die großen finanziellen und strukturellen Probleme der Großstädte lösen. So ist dieses Reformvorhaben auch nicht angelegt. Das muss aber allen, die sich an diesen Diskussionsprozessen beteiligen, klar sein. Wir sehen in diesem Reformansatz eine wichtige Chance, die künftige Kommunikation zu den Problemen der Kommunen auf eine solide betriebswirtschaftliche Basis zu stellen.
3. Grundsätzlich – das haben wir auch in allen diesen Gesetzentwurf vorbereitenden Gesprächen immer wieder zum Ausdruck gebracht – vertritt der Städtetag die Auffassung, dass der Gesetzgeber mit dem neuen Gemeindehaushaltsrecht nur

Mindeststandards regeln sollte. Wir sehen es deshalb als erforderlich an, weil dies jenen Kommunen Möglichkeiten eröffnet, die in unterschiedlicher Größe auf diese neuen Vorgaben reagieren müssen, und sie damit auch Gestaltungsmöglichkeiten haben für ein handhabbares neues Haushalts- und Rechnungswesen. Wir sehen darin auch einen wesentlichen Ansatz, um den Einführungsaufwand in Bezug auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen zu begrenzen.

4. An dieser Stelle möchte ich gern zum Ausdruck bringen, dass wir als Städtetag mit dem Verfahren zur Vorbereitung des Gesetzentwurfs sehr zufrieden waren. Wir denken, dass dies bei allen Gesetzgebungsverfahren, die die kommunale Ebene betreffen, auch künftig Praxis sein sollte. Es gab nicht nur die unmittelbaren Kontakte zwischen der Geschäftsstelle und dem Innenministerium. Dieser Gesetzentwurf wurde sehr intensiv durch das Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ vorbereitet. In unserem Verband sind vor allem die Vorschläge der Modellkommunen diskutiert worden. An dem Modellprojekt waren unsere Mitgliedsstädte Düsseldorf, Dortmund und Münster beteiligt. Deren Positionen fanden breite Akzeptanz in unserem Verband.
5. Auch wenn viele Anregungen vonseiten der Modellkommunen von unserer Seite bereits zur Veränderung des ursprünglichen Referentenentwurfs geführt haben, sehen wir natürlich – das haben unsere Diskussionen in den verschiedenen Gremien ergeben – noch einige Änderungserfordernisse an diesem Gesetzentwurf. Wir haben das ausführlich in unserer schriftlichen Stellungnahme dargestellt.

Ich möchte einige wenige Punkte kurz hervorheben, um deutlich zu machen, was uns an dieser Stelle besonders wichtig ist.

Die Vorgabe einer Übergangszeit von drei Jahren für die Einführung des neuen Gemeindehaushaltsrechts ist unseres Erachtens zu kurz bemessen. Alle Erfahrungen, die die Modellkommunen gemacht haben – dabei kann ich mich auch auf Erfahrungen von Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetags beziehen –, haben ergeben, dass eine Frist von drei Jahren zu kurz bemessen ist. Deshalb sprechen wir uns für eine fünfjährige Übergangsfrist aus.

Bereits in unserer schriftlichen Stellungnahme haben wir die Frage der Dynamisierung der Ausgleichsrücklage zur Absicherung des künftigen Haushaltsausgleichs thematisiert. Wenn Diskussionsbedarf besteht, würde ich an dieser Stelle in der Diskussion darauf eingehen wollen.

Ein weiterer für uns wichtiger Punkt ist die Frage der Definition von Krediten. Die Modellkommunen haben einen anderen Vorschlag vorgelegt als er momentan im Gesetzentwurf enthalten ist. Das betrifft Art. 2 § 86. Wir sehen das mit Blick auf die gegebene Situation der Großstädte, aber auch auf alle anderen Kommunen als nicht mehr gerechtfertigt an.

Es gibt darüber hinaus – das will ich an dieser Stelle nicht unerwähnt lassen – eine Reihe von Diskussionen innerhalb unseres Verbandes, die sich auf die Probleme beziehen, die mit der Finanzstatistik verbunden sind. Die Finanzstatistik setzt bundesweit Standards, die eingehalten werden müssen, auch durch das

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

neue Rechnungswesen. Das bereitet den kommunalen Praktikern bei der Einführung des neuen Rechnungswesens große Kopfschmerzen und verursacht zusätzlichen Aufwand. In unserer Stellungnahme haben wir einzelne Fragen aufgegriffen. Ich rufe nur kurz das Problem in Erinnerung, dass mit dem neuen Haushaltsrecht ein Kontenrahmen verbindlich vorgegeben werden soll. Ich gehe davon aus, dass Herr Jahnke in seinen Ausführungen auf dieses Thema eingehen wird.

6. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen unterstützt nachdrücklich die Überprüfungs-klausel zur Auswirkung des Gesetzes, so wie es im Gesetzentwurf in Art. 1 § 10 vorgesehen ist. Trotz des Modellprojekts ist schon heute absehbar, dass eine Reihe von Fragen noch nicht abschließend geklärt werden kann, weil praktische Erfahrungen in der Umsetzung noch ausstehen.

Wir sehen die Arbeit des Netzwerks NKF als eine ganz wichtige Unterstützung bei der Einführung des neuen Haushaltsrechts an. Die Arbeit wird von unseren Mitgliedern sehr gut angenommen. Wir sind der Meinung, dass dieses Netzwerk über den Zeitpunkt 31.12.2004 hinaus fortgesetzt werden muss, weil es dann in die praktische Umsetzung geht und die Unterstützungen besonders notwendig sind.

Uns liegt viel daran, dass dieses Gesetzgebungsverfahren möglichst zügig zum Abschluss gebracht wird und wir am 01.01.2005 in die heiße Phase der Umsetzung gehen können. Alle Umfragen, die wir in den vergangenen Wochen durchgeführt haben, haben bestätigt, dass die fehlende Planungssicherheit für viele Kommunen immer noch das Grundproblem ist, weil darauf aufbauend beispielsweise die Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorbereitet werden müssen.

Letzte Anmerkung: Was für die Kommunen gut ist, kann für das Land nicht falsch sein. Wir sind der Auffassung, dass der Prozess der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens nicht nur die Kommunen betreffen sollte, sondern auch das Land darüber nachdenken sollte, welche Veränderungen notwendig sind, um diese Prozesse auf den Weg zu bringen.

Dr. Alexander Schink (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Thulke, Herr Klein, meine Damen und Herren Abgeordneten! Auch wir bedanken uns zunächst, dass wir heute Gelegenheit haben, über unsere schriftliche Stellungnahme hinaus zum Gesetzentwurf über ein Neues Kommunales Finanzmanagement Stellung zu nehmen.

Zunächst möchte ich betonen, dass dieser Gesetzentwurf aus unserer Sicht sehr wichtig für die Haushaltswirtschaft in den Städten, Gemeinden und Kreisen dieses Landes ist. Dadurch wird es erstmals möglich, den Ressourcenverbrauch in einer Periode tatsächlich darzustellen und so genau zu wissen, für welche Aufgaben wie viel Geld ausgegeben wird. Das ist aus unserer Sicht ein ganz wesentlicher Fortschritt in der Haushaltswirtschaft der Städte, Gemeinden und Kreise. Deshalb begrüßen wir diesen Gesetzentwurf grundsätzlich.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Auch wir bedanken uns – genauso wie es die Vertreterin des Städtetags getan hat – sehr herzlich insbesondere beim Innenministerium für die Mitwirkungsmöglichkeiten, die wir bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs gehabt haben. Ich denke, es ist ein einmaliger Vorgang, dass so intensiv miteinander kooperiert wurde. Dadurch wurde es ermöglicht, die Bedürfnisse der kommunalen Praxis tatsächlich in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

Unsere Modellkommunen haben intensiv daran mitgewirkt. Auch der Kreis Gütersloh ist daran beteiligt gewesen. Wir freuen uns über das Verfahren, das in der Geschichte der Gesetzgebung dieses Landes ein relativ einmaliger Vorgang gewesen ist. Somit ist es den Kommunen möglich gewesen, ihre eigenen Vorstellungen bereits im Gesetzgebungsverfahren unterzubringen. Diese Möglichkeit haben wir sonst nicht immer.

Wichtig ist allerdings, dass die Einführung des NKF trotz aller Vorteile, die wir darin sehen, in den kommunalen Gebietskörperschaften natürlich zu erheblichem Aufwand führen muss und führen wird. Ich will nicht verhehlen, dass es deshalb in unserem Verband den einen oder anderen Vorbehalt gegen das neue Rechnungswesen gegeben hat. Sie alle wissen, dass die Mitarbeiter der Verwaltungen insgesamt auf das neue Rechnungswesen geschult werden müssen und wir eine neue EDV-Ausstattung und neue Systeme benötigen. Das verursacht einen erheblichen Aufwand.

Daher stellt sich natürlich die Frage nach der Übergangsfrist und nach den Zeiträumen, innerhalb derer das Gesetz verwirklicht werden soll. Der Städtetag hat eine fünfjährige Übergangsfrist angemahnt. Wir haben in unseren Gremien darüber diskutiert. Die Vorbereitung für die Umstellung ist in vielen Kreisen schon so weit, dass wir davon ausgehen können, dass die Umstellung innerhalb eines dreijährigen Übergangszeitraums tatsächlich durchgeführt werden kann. Daher gehen wir davon aus, dass eine dreijährige Übergangsfrist ausreicht.

Ferner ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass das NKF die Finanzprobleme der kommunalen Gebietskörperschaften nicht löst, sondern in vielen Bereichen erneut zu Schwierigkeiten führen wird, wenn es um den Haushaltsausgleich geht.

Ich gehe kurz anhand eines Rechenbeispiels aus dem Kreis Gütersloh darauf ein. Zunächst einmal ist es so, dass der Ressourcenverbrauch dargestellt werden muss. Außerdem müssen Abschreibungen, die wir bisher nicht unbedingt in den Haushalt aufgenommen haben, über die Kreisumlage mit erwirtschaftet werden. Tilgungen werden entfallen und müssen bei der Kalkulation der Kreisumlage nicht mehr berücksichtigt werden. Die Abschreibungen werden aber wesentlich höher als die Tilgungen sein, sodass die Belastung im Vergleich zum bisherigen Rechnungswesen in der Haushaltsrechnung steigen wird.

Wir haben das für den Kreis Gütersloh einmal nachgerechnet. Der Kreis Gütersloh hat ein Abschreibungsvolumen von ca. 5,3 Mio. €. Tilgungsleistungen in Höhe von rund 3,5 Mio. € sind nicht mehr zu buchen, sodass wir insgesamt eine Differenz von

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

etwa 1,8 Mio. € allein aus diesem Bereich haben, die zusätzlich im Haushalt erwirtschaftet werden müssen.

Darüber hinaus sind Pensionsrückstellungen zu bilden, die bislang bei den Kommunen bekanntlich nicht gebildet worden sind. Diese Pensionsrückstellungen fallen beim Kreis Gütersloh über die rund 4 Mio. € hinaus, die für Pensionen zu zahlen sind, mit ca. 2 Mio. € zusätzlich an, sodass wir weitere etwa 2 Mio. € in der Haushaltswirtschaft erwirtschaften müssen.

Bei Investitionsfördermaßnahmen gibt es ebenfalls einen Zuschlag von ca. 1,1 Mio. €, sodass wir insgesamt für den Kreis Gütersloh bei einem Betrag von etwa 5 Mio. € sind, der zusätzlich erwirtschaftet werden muss.

Das ist die Konsequenz auf das Abstellen auf den wirklichen Ressourcenverbrauch. Das ist auch richtig so. Ich darf nur darauf hinweisen, dass wir in der Haushaltswirtschaft der Städte, Gemeinden und Kreise wegen des NKF nicht etwa Erleichterungen, sondern größere Probleme als in der Vergangenheit bekommen werden im Hinblick auf den Haushaltsausgleich wegen der Berücksichtigung etwa der Pensionslasten, aber auch der Abschreibungen. Darüber muss man sich im Klaren sein. Es wird eine gewisse Übergangszeit erforderlich sein, bis wir diese Probleme verkraftet haben werden.

Zu den einzelnen Problemen des Gesetzentwurfs will ich jetzt nicht Stellung nehmen. Ich verweise insoweit auf unsere schriftlichen Ausführungen. Herr Kleinebekel vom Kreis Gütersloh wird noch das eine oder andere Problem ansprechen, das aus unserer Sicht im Gesetzentwurf noch nicht zufrieden stellend gelöst ist.

Ich möchte noch auf die Kreisumlage und die Genehmigungspflichten bei der Erhöhung der Kreisumlage eingehen. Wir sind der Überzeugung, dass es mit dem neuen Rechnungswesen an der Zeit ist, die Genehmigungspflichten für die Erhöhung der Kreisumlage abzuschaffen und durch eine Anzeigepflicht zu ersetzen. Die Regelungen zum Haushaltsausgleich des neuen Gesetzgebungswerks stellen aus unserer Sicht ausreichend sicher, dass die Haushaltswirtschaft der Kreise nicht unzumutbare Belastungen für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zur Folge hat. Daher sind wir der Meinung – wie auch die Vergangenheit gezeigt hat –, dass die Kreise auch zukünftig mit dem Instrument der Umlageerhöhung sehr zurückhaltend umgehen und nur dann Gebrauch davon machen werden, wenn dies unabdingbar notwendig ist. Daher meinen wir, dass die Genehmigungspflicht ausreicht, zumal die Genehmigungsverfahren der jüngsten Vergangenheit gezeigt haben, dass es in der Regel nicht zu Beanstandungen gekommen ist.

Ferner weise ich darauf, dass der Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes, eine Erhöhung der Kreisumlage nur vorzusehen, wenn die Ausgleichsrücklage auf null gesetzt ist, aus unserer Sicht nicht in Betracht kommen kann; denn dann ist eine Situation erreicht, in der von einem ausgeglichenen Haushalt nicht mehr die Rede sein kann. Die Finanzhoheit der Kreise würde dadurch aus unserer Sicht erheblich ausgehöhlt. Deshalb bitten wir, diesem Vorschlag nicht zu folgen.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Wegen der Einzelheiten verweise ich auf unsere schriftliche Stellungnahme und auf das, was Herr Kleinebekel gleich vortragen wird. In der Diskussion über die Einzelfragen stehen Frau Dr. Rühl und ich gern zur Verfügung.

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Meine Herren Vorsitzenden! Sehr geehrte Damen und Herren! Gemessen an dem Umfang und der Bedeutung des Reformvorhabens, über das wir heute sprechen, fallen die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der Verbände relativ knapp aus. Das ist allein der sehr intensiven Vorbereitung des Gesetzentwurfs zu verdanken. Dies ist in einer Art und Weise passiert, wie wir es vorher noch nicht gekannt hatten. Die Normadressaten, die Städte und Gemeinden, waren unmittelbar in den Prozess einbezogen und hatten zu jeder Phase des Verfahrens Gelegenheit, ihre Anregungen und Ideen einzubringen.

Grundlage für den vorliegenden Gesetzentwurf waren die Vorarbeiten im Modellprojekt. Der Städte- und Gemeindebund hat die gesamte Modellphase in einem eigens dafür eingerichteten Arbeitskreis, in Fachseminaren, im Finanzausschuss und im Präsidium sehr intensiv begleitet. Dabei standen die Mitarbeiter des Ministeriums bis hin zum Minister stets für das offene und fachliche Gespräch und für den Gedankenaustausch zur Verfügung. Dafür bedanken wir uns an dieser Stelle ausdrücklich.

Alle Zwischenergebnisse waren öffentlich und konnten von jedem fachlich Interessierten zur Kenntnis genommen und kommentiert werden. Viele Anregungen der kommunalen Spitzenverbände oder auch einzelner Städte, Gemeinden und Kreise sind bereits im Referentenentwurf und darüber hinaus im Gesetzentwurf berücksichtigt worden.

Dieses aus unserer Sicht vorbildliche Verfahren hat bei uns zu einer Grundsatzentscheidung über die Art der hier abzugebenden Stellungnahme geführt. Wir halten es nicht für zielführend, alle im Konsens gefundenen Systementscheidungen der Modellkommunen wieder infrage zu stellen. Ich sage das ausdrücklich, weil das nicht selbstverständlich ist. Natürlich kann man die Frage stellen, ob es sinnvoll und richtig ist, eine Straße zu ihrem vollen Wert in der Bilanz zu veranschlagen, obwohl argumentiert wird, dass sie überhaupt nicht verkäuflich sei. Man kann auch argumentieren, dass die 27 Produktgruppen nicht der Weisheit letzter Schluss sind. Diese Fragen sind aber alle im Modellprojekt intensiv diskutiert und schließlich beantwortet worden.

Die Revisionsklausel in § 9 des Einführungsgesetzes zum NKF stellt unseres Erachtens sicher, dass nach einer angemessenen Zeit die Möglichkeit zur Nachsteuerung besteht, falls sich Fehlentwicklungen ergeben oder sich einzelne Vorschriften wider Erwarten als unpraktikabel erweisen. Deshalb wollen auch wir darauf verzichten, jede einzelne Detailvorschrift zu kommentieren. Ich beschränke mich im Folgenden auf einige wenige Grundsatzbemerkungen und Einzelanmerkungen.

Zunächst zur grundsätzlichen Bewertung des Gesetzentwurfs. Das mache ich relativ kurz, weil das schon von meinen Vorrednern gesagt worden ist. Wir unterstützen das

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Anliegen und sehen die Vorteile, die bei der Konzeption im Vordergrund standen. In diesem Zusammenhang nenne ich die Stichworte „Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs“, „Darstellung des Vermögens der Kommune“, „Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns“, „Unterstützung einer flexiblen Mittelbewirtschaftung“ und „Bessere Verbindung mit dem Rechnungswesen ausgelagerter Betriebe“. Das sind für uns die entscheidenden Gesichtspunkte, weshalb wir dieses Gesetzgebungsvorhaben unterstützen.

Wichtig ist uns außerdem der Hinweis, dass das NKF keine Gemeindefinanzreform ersetzen kann. Der strukturelle Haushaltsausgleich – also die echte Balance von Aufwendungen und Erträgen – wird zumindest in der Übergangsphase tendenziell schwieriger. Das bedeutet, dass das NKF vorhandene strukturelle Defizite deutlicher als bisher aufzeigen wird. Die Lösung dieser Finanzprobleme kann nicht darin bestehen, dass die Kommunen auf die Möglichkeit der Veräußerung weiteren Vermögens zur Finanzierung laufender Ausgaben verwiesen werden. Derzeit können wir überhaupt noch nicht absehen, wie sich das neue Haushaltsrecht auf die Zahl der Kommunen in der Haushaltssicherung oder in der vorläufigen Haushaltsführung auswirken wird.

Sicher scheint uns nur Folgendes zu sein: Die Zahlen nach altem und nach neuem Recht können nicht einfach in eine Zeitreihe gestellt werden, aus der man Trends ablesen kann. Dazu sind die Systeme einfach zu unterschiedlich. Es kann durchaus sein, dass dank des Instruments der Ausgleichsrücklage einige Kommunen die Haushaltssicherung verlassen, ohne dass sich an ihrer Finanzsituation irgendetwas geändert hätte. Theoretisch möglich, aus unserer Sicht aber weniger wahrscheinlich ist der umgekehrte Fall.

Für uns bedeutet das, dass die Zahl der Kommunen in der Haushaltssicherung zumindest in den nächsten Jahren kein entscheidender Indikator für die Finanzlage der Städte und Gemeinden sein kann. Wir gehen vielmehr von folgender Überlegung aus: Ziel kommunaler Finanzpolitik muss mittelfristig der strukturelle Haushaltsausgleich sein, also die Erwirtschaftung aller Aufwendungen durch entsprechende Erträge. Das ist die Messlatte für die Frage, ob die kommunalen Haushalte in Richtung Solidität oder hin zu einer wachsenden Verschuldung tendieren.

Wir befürchten, dass die Erwirtschaftung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs einschließlich aller Abschreibungen und Rückstellungen nur von wenigen Städten und Gemeinden geleistet werden kann. Das ist für uns keine Frage vorübergehender Anpassungsprozesse, sondern zeigt deutlich, dass die Ende vergangenen Jahres beschlossenen Maßnahmen nicht ausreichen, um zu einer Gesundung der kommunalen Finanzen zu kommen. Deshalb muss das Thema „Gemeindefinanzreform“ auf der Tagesordnung bleiben.

Jetzt zu einigen Einzelvorschriften. Wegen der Vorschläge im Übrigen verweise ich auf unsere Stellungnahme. Ich erwähne nur einige.

Zunächst zur zentralen Vorschrift aus dem Einführungsgesetz, nämlich zur Regelung der Übergangsfrist in § 1. Der Städte- und Gemeindebund plädiert dafür, die Frist bis

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004

dr

zur vollständigen Umstellung auf das System der doppelten Buchführung auf vier Jahre – also bis zum 01.01.2009 – festzusetzen. Wie Sie zu Recht feststellen, haben wir nun drei verschiedene Vorschläge: drei Jahre, vier Jahre, fünf Jahre.

Ich möchte noch ein bisschen erläutern, wie wir zu dieser Frist gekommen sind. Wir haben sehr lange und intensiv über die Frage einer angemessenen Übergangsfrist diskutiert. Viele haben gesagt, dass die Umsetzung einer solchen Reform nicht deswegen besser gelinge, weil man sich viel Zeit damit lässt. Mindestens ebenso viele haben gesagt, dass vor dem Hintergrund ihrer konkreten Situation ein Minimum von fünf Jahren für den Übergang angemessen sei. An dieser Stelle sollte man nicht verschweigen, dass es eine Reihe von Kommunen gibt, die das Neue Kommunale Finanzmanagement insgesamt für verzichtbar halten.

Die vom Finanzausschuss und Präsidium unseres Verbandes beschlossene Forderung nach einer vierjährigen Übergangsfrist stellt letztlich einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Auffassungen dar.

An dieser Stelle möchte ich kurz auf das Thema „Umfragen“ eingehen. Wie Sie wissen, hat der Kämmerer der Gemeinde Beelen im vergangenen Jahr mit Unterstützung des Städte- und Gemeindebundes eine Umfrage zum NKF unter allen Kommunen mit bis zu 50.000 Einwohnern durchgeführt. In dieser Umfrage hatten knapp 56 % der Befragten die Auffassung vertreten, dass eine Übergangsfrist von drei Jahren ausreichend sei. Die Mehrheit hat also gesagt, dass der Zeitraum ausreichend ist.

Dennoch steht das unseres Erachtens nicht im Widerspruch zu unserer Forderung nach einer längeren Übergangsfrist. Die Frage nach der Angemessenheit der Übergangsfrist wird von jeder Kommune vor dem Hintergrund ihrer eigenen Situation beantwortet. Wenn eine Mehrheit der Auffassung ist, dass man diesen Anpassungsprozess innerhalb von drei Jahren bewältigen kann, dann ist das sehr erfreulich. Genau so ernst nehmen muss man aber auch diejenigen Städte und Gemeinden, die nach sorgfältiger Prüfung zu der Einschätzung gelangen, dass mit den ihnen zu Gebote stehenden Ressourcen die Umstellung nicht innerhalb von drei Jahren zu schaffen ist.

Insofern ist das kein Widerspruch zu dem, was Herr Dr. Schink vorhin gesagt hat. Es mag durchaus sein, dass die Kreise das sehr realistisch für sich so einschätzen. Dennoch sind wir der Auffassung, dass eine dreijährige Übergangsfrist für die Gesamtheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen nicht ausreichend ist.

Wir bitten dabei zu berücksichtigen, dass die Zeit bei weitem nicht so lang ist, wie es sich jetzt anhört. Wenn man tatsächlich zum 01.01.2008 den ersten doppelten Haushalt aufstellen will, dann bedeutet das, dass spätestens Ende 2006 die ganzen Voraussetzungen einschließlich der Umstellung der EDV geschaffen sein müssen, weil ein langer Vorlauf notwendig ist.

Ich möchte noch ein Argument in Bezug auf das Angebot kompetenter externer Dienstleister nennen. Wir haben mehrfach Leute bei uns zu Gesprächen gehabt, die der Auffassung waren, die Kommunen bei diesem Umstellungsprozess kompetent

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

beraten zu können. Ich will jetzt keine Namen nennen. Wenn ich Ihnen aber sage, dass im Verlauf der Gespräche die Vertreter dieser Beratungsunternehmen interessiert die Adresse www.neues-kommunales-finanzmanagement.de notieren, weil sie offensichtlich vorher noch nichts von ihr gehört haben, dann gibt Ihnen das eine ungefähre Vorstellung davon, mit welcher Kompetenz bei der Beratung der Städte- und Gemeinden zu rechnen ist. Leider nur eine Minderheit der Beratungsunternehmen hat bei uns den Eindruck hinterlassen, dass sie in der Lage sind, nicht nur die betriebswirtschaftliche Seite abzudecken, sondern auch genügend Verständnis für kommunale Besonderheiten und Zusammenhänge aufzubringen, um tatsächlich im guten Sinne beratend tätig zu werden.

Hinsichtlich der Vorschriften in der GO beschränke ich mich vor allen Dingen auf die Frage des Haushaltsausgleichs, der für die Städte und Gemeinden natürlich von besonderer Bedeutung ist. Sie wissen, dass § 76 Abs. 1 des Gesetzentwurfs von den Vorschlägen der Modellkommunen deutlich abweicht. Hintergrund ist die Einschätzung des Innenministeriums, dass das Mittel des Haushaltssicherungskonzepts bei den Vorschlägen der Modellprojektkommunen nicht früh genug greife. Auch die Arbeitsgruppe NKF des Städte- und Gemeindebundes hat sich dafür ausgesprochen, die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts tendenziell etwas früher einsetzen zu lassen, als es in den Modellvorschlägen vorgesehen war.

Nach dem Gesetzentwurf ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn bei der Aufstellung des Haushalts durch Veränderung der Haushaltswirtschaft innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird oder in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz um jeweils mehr als ein Zwanzigstel zu verringern.

Die Verringerung des Ansatzes der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel ist auch aus unserer Sicht eine akzeptable Voraussetzung, auch wenn die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts zahlreiche haushaltsrechtliche Restriktionen nach sich zieht, Das ist sicherlich ein Spannungsverhältnis, das es aufzulösen gilt.

Ein kurzfristiges Zurückfahren der allgemeinen Rücklage um ein Viertel ist nach Verbrauch der Ausgleichsrücklage jedoch ein deutliches Warnsignal für eine schlechte wirtschaftliche Situation einer Kommune. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren um jeweils 5 % ist nach unserer Auffassung noch kein ausreichendes Indiz für eine wirtschaftliche Schräglage.

Aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes sollte geregelt werden, die Verringerung der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Jahren erst ab der gleichen Quantität wie bei der ersten Alternative als Voraussetzung für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts anzusehen. Deswegen empfehlen wir, in Ziffer 2 folgende Regelung: In zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren eine Verringerung der allgemeinen Rücklage um insgesamt mehr als 25 % geplant wird. – Durch die Hereinnahme des Wortes „insgesamt“ wird sichergestellt, dass es nicht auf die Verteilung in den einzelnen Haushaltsjahren ankommt.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004

dr

Abschließend möchte ich noch zwei Anregungen ergänzen, die Sie in unserer schriftlichen Stellungnahme nicht finden. Zum einen betrifft dies § 83 GO. Nach dem aktuellen, dem neuen § 83 entsprechenden § 82 – letzter Satz – sind bestimmte Verfahrensvorschriften nur bei geringfügigen überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben bei einer Haushaltsstelle nicht einzuhalten. Was in diesem Sinne als geringfügig anzusehen ist, haben die Städte und Gemeinden in ihren Hauptsatzungen geregelt. Diese Bagatellklausel ist letztlich zur Verfahrensvereinfachung eingeführt worden, damit sich der Rat nicht mit jeder kleinsten Überschreitung der Haushaltsansätze beschäftigen muss.

Das ist im Gesetzentwurf nicht enthalten. Auch wenn nach der Einführung des NKF die Blöcke im Haushalt wahrscheinlich größer sein werden und die Geringfügigkeit der Überschreitung nicht mehr so häufig vorkommen wird, sehen wir dennoch ein praktisches Bedürfnis für die Beibehaltung dieser Bagatellgrenze.

Die zweite Anmerkung betrifft § 96 GO. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs ist der Jahresabschluss komplett öffentlich bekannt zu machen und danach bis zur Feststellung des folgenden Jahresabschlusses zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. Dies bedeutet eine Bekanntmachung nach den Vorschriften der Bekanntmachungsverordnung. Wegen des großen Umfangs des vollständigen Jahresabschlusses regen wir an, auf die Verpflichtung der öffentlichen Bekanntmachung zu verzichten, weil sie nicht unerhebliche Kostenbelastungen zur Konsequenz hätte. Nach der Bekanntmachungsverordnung kann man das nicht einfach nur im Internet bekannt machen. Das ist ganz wichtig. Es entstünden also erhebliche Druckkosten.

Abschließen darf ich mit einer Bemerkung in Bezug auf die Frage, wie die Umlageverbände mit dem Haushaltsausgleich umgehen. Sie haben unserer schriftlichen Stellungnahme entnommen, dass wir in eine andere Richtung tendieren als der Landkreistag. Der Landkreistag fordert die Abschaffung der Genehmigungspflicht. Wir sprechen uns dafür aus, die Voraussetzungen für Umlageerhöhungen noch etwas enger und präziser zu fassen.

Das Problem ist aus unserer Sicht Folgendes: Anders als bei kreisfreien Städten haben wir bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden das Problem, dass sich die Masse der Ausgleichsrücklage auf zwei Ebenen verteilt. Zum einen ist es das, was den kreisangehörigen Städten zur Verfügung steht; zum anderen ist es das, was in der Eröffnungsbilanz der Kreise zur Verfügung steht.

Würde nun der schwieriger gewordene Ausgleich zwischen Aufwendungen und Erträgen im neuen Haushaltsrecht von den Kreisen in der Weise weitergegeben, dass durch Umlageerhöhungen reagiert wird, dann würde das bedeuten, dass die Städte und Gemeinden ihrer Handlungsmöglichkeiten in aller kürzester Zeit beraubt würden. Ihnen würde sich dann mit ihrer relativ geringen Ausgleichsrücklage schon in kürzester Zeit die Notwendigkeit ergeben, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen oder – was natürlich auch nicht gewünscht ist – massiv ihre Steuerquellen weiter anzuzapfen.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Deshalb scheint es uns sachgerecht zu sein, damit man zu einer gewissen Balance kommt, im Verhältnis der Kreise zu ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden vorrangig den Abbau der Ausgleichsrücklage als erstes Instrument für den Haushaltsausgleich vorzusehen und erst nachrangig die Möglichkeiten der Erhöhung der Umlage. Das gleiche Problem besteht übrigens im Verhältnis der Landschaftsverbände zu den Kreisen und kreisfreien Städten. Ich kann durchaus nachvollziehen, dass der Landkreistag das anders sieht. Die angesprochene Finanzhoheit der Kreise geht aber ganz klar zulasten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Das ist das Problem.

Frank Jahnke (Landeshauptstadt Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich an dieser Stelle im Namen aller Modellkommunen, die heute zum Teil vertreten sind, dafür, dass wir heute Position beziehen können zum Gesetzentwurf, an dessen Erstellung wir zwar nicht mitgewirkt haben, aber zu dem wir konzeptionell sicherlich einiges beigetragen haben. Insofern kann ich genauso wie meine Vorredner unterstreichen, dass das Gesetz zügig umgesetzt werden sollte; denn es bringt uns die notwendige Flexibilität, um in Zukunft betriebswirtschaftliche Handlungsspielräume erlangen und nutzen zu können, aber auch um die Transparenz des kommunalen Handelns und die Haushaltsprobleme der Zukunft – das sage ich nicht aus der Sicht der Stadt Düsseldorf, sondern aus Sicht der kommunalen Gemeinschaft – in den Griff zu bekommen.

Zunächst möchte ich das unterstützen, was insbesondere die Vertreter des Städtetags und des Städte- und Gemeindebundes an grundlegenden Positionen bezogen haben. Sie finden die Details der Ausführungen in meiner Stellungnahme, die Ihnen zugegangen ist. Dennoch weise ich auf einige wenige aus kommunaler Sicht wichtige Punkte hin, die nach unserer Einschätzung nicht die notwendige Flexibilität und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung bringen, wenn sie so umgesetzt würden. Das sind Punkte, die aus der Sicht der Modellkommunen anders vorgesehen waren.

Hinsichtlich der Bagatellgrenze der Ausgleichsrücklage kann ich nur das unterstreichen, was der Vertreter des Städte- und Gemeindebundes gesagt hat. Sie müsste nach unserer Einschätzung höher angesetzt werden; denn zwei Mal ein Zwanzigstel der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage würde bedeuten, dass man ein Haushaltssicherungskonzept mit all den schwierigen Konsequenzen, die die Kommunen in der Praxis mit einem Haushaltssicherungskonzept erfahren haben, einführen würde, und zwar zu einem sehr frühen Zeitpunkt, nämlich etwa 16 Jahre bevor das Eigenkapital aufgebraucht wäre. So kann man es rechnen. Das halten wir für etwas verfrüht. Das heißt, wir sind der Meinung, die Bagatellgrenze sollte erhöht werden. Dies hätte allerdings zur Konsequenz, dass rechtzeitig, also spätestens nach einem Zeitraum von sechs bis acht Jahren, ein Eigenkapitalverzehr möglicherweise verhindert werden könnte.

Die vorgesehene Deckelung der Ausgleichsrücklage zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz führt dazu, dass ein eher zufälliger Betrag, nämlich der zum Zeitpunkt der Eröff-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004

dr

nungsbilanz ermittelte Betrag, als Fixpunkt für die dauerhafte Festlegung der Ausgleichsrücklage zugrunde gelegt wird. Eine Steigerungsrate bei möglichen Überschüssen ist nicht vorgesehen. Das heißt, wir werden in der kommunalen Selbstverwaltung im Hinblick auf die Verwendung von möglichen künftigen Überschüssen sehr eingeschränkt, die nicht – wie es im kaufmännischen Bereich üblich ist – in eine Gewinnrücklage oder Ausgleichrücklage thesauriert werden kann, um für die Zukunft flexibel zu sein bei möglichen Steuerausfällen oder ähnlichen Problemen, die den Haushaltsausgleich gefährden. Deshalb sind wir der Auffassung, dass die Deckelung der Ausgleichsrücklage zurückgenommen werden muss. Es müsste zumindest ermöglicht werden, dass analog zum Berechnungsmodus der Ausgleichsrücklage zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz ein Drittel künftiger Überschüsse künftig dieser Ausgleichsrücklage zugeführt werden kann.

Hinsichtlich des Kreditbegriffs sind wir der Auffassung, dass eine Trennung in Kassenkredite und klassische Investitionskredite weder sachgerecht noch im kaufmännischen Rechnungswesen überhaupt vorgesehen ist. Das führt letztlich dazu, dass wir bei der Liquiditätssteuerung eingeengt werden. Wir können nicht umswitchen von Kassenkrediten in langfristige Kredite.

Stellen Sie sich vor, dass derzeit niedrige Zinsniveau bei Kassenkrediten von weit unter 2 % würde sich verändern. Sie wären dann nicht in der Lage, darauf zu reagieren. Sie könnten also keine – wie es üblicherweise gemacht wird – langfristigen Kredite zur Zinssicherung aufnehmen. Das würde bedeuten, der Kassenkredit würde mit der Zinssteigerung erhöht. Für eine Stadt mit Kassenkrediten in Höhe von beispielsweise 500 Mio. € würde dies eine jährliche Mehrbelastung von 5 Mio. € pro Prozentpunkt bedeuten. Das ist unseres Erachtens nicht im Sinne des Gesamtkonzepts. An dieser Stelle müsste mehr Flexibilität eingeräumt werden. Wir wissen allerdings auch, dass das an die Grenzen der Landesverfassung stößt, da Kredite nur im Rahmen der Investitionen durchgeführt werden können.

Die Verbindlichkeit des Kontenrahmens, die im Gesetzentwurf vorgesehen ist, führt letztlich dazu, dass der Einstieg in eine verbindliche Finanzstatistik über die Kontierung gefordert wird. Für die Darstellung im Haushaltsplan ist eine verbindliche Kontierung nicht erforderlich. Der Haushaltsplan wird nicht in Kontenform dargestellt, sondern in Zeilenform, die die Ertrags- und Aufwandspositionen widerspiegeln.

Das heißt, wir wären in der Lage, flexibel einen individuell möglichen und erforderlichen Kontenrahmen – aus der Sicht der Kommune – zu hinterlegen. Für einen Haushaltsplan ist kein Kontenrahmen erforderlich. Die Finanzstatistik kann auch über andere Wege, das heißt statistische Mitführung oder EDV-technische Verknüpfung der individuellen Kontenrahmen zu den finanzstatistischen Anforderungen erfüllt werden. Insofern ist das Erfordernis eines verbindlichen Kontenrahmens bürokratisch und erfordert jeweils bei Veränderung des Kontenrahmens umfangreiche Umstellungsprozesse im Datenverarbeitungssystem.

Zur Umstellung auf das NKF ist ein Zeitraum von drei bis fünf Jahren vorgesehen. Ich weise darauf hin, dass ein Zeitraum von drei Jahren nicht drei Jahre bedeutet; denn Sie müssen im Vorlauf den Haushalt ein halbes Jahr früher fertig haben. Des-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

halb stehen Ihnen im Grunde genommen nur 2,5 Jahre zur Verfügung. Das gleich gilt für einen Zeitraum von fünf Jahren.

Die Umstellung auf das NKF erfordert eine bestimmte Zeitabfolge. Das heißt, zunächst einmal muss das erforderliche Personal zur Verfügung stehen. Dieses Personal muss in einem zweiten Schritt ausgebildet werden. In einem dritten Schritt muss die notwendige Datenverarbeitung eingeführt werden. Auch hierfür ist eine Umstellung erforderlich, die keinesfalls in dem vorgesehenen Zeitrahmen erfolgen kann.

Hinzu kommt der parallele Aufwand bei der Vermögenserfassung und Vermögensbewertung. Es gibt beispielsweise Städte mit 150 bis 200 Schulen. Jede dieser Schulen muss einzeln erfasst und bewertet werden. Das betrifft Grundstücke, Straßen, Flächen, Kindergärten usw. Dieser Aufwand kann nur in einem überschaubaren Zeitraum abgewickelt werden. Ansonsten erfordert dies zusätzlichen Personal- und Sachaufwand, ggf. sogar die Hinzuziehung Externer, die finanziell nicht tragbar ist, da der Tagessatz in der Regel höher ist als der Aufwand für das eigene Personal. Insofern kann ich Ihnen aus der Praxis heraus nur empfehlen, den Zeitraum – möglicherweise nach Größenklassen differenziert – auf bis zu fünf Jahre zu verlängern.

Gleiches gilt letztlich für den Gesamtabschluss, das heißt für die Erstellung der Konzernbilanz, die sich an diesen Zeitrahmen anschließt. Auch in diesem Fall ist im Gesetzentwurf ein Zeitrahmen von drei Jahren vorgesehen. Dabei sollten Sie bedenken, dass alle städtischen Töchter eine Zweitbilanz aufstellen müssen, die über die Konsolidierung in die Konzernbilanz eingeht. Auch das erfordert für die städtischen Töchter und für die Stadt selbst einen enormen Aufwand, der leistbar ist, aber nur in einem überschaubaren Zeitraum.

Die Bildung von Sonderrücklagen ist nach Art. 1 § 43 explizit auf bestimmte Fälle beschränkt worden. Das heißt, an dieser Stelle sind wir gegenüber dem Status quo, also gegenüber der Kameralistik, etwas zurückgenommen worden. Nach der derzeitigen rechtlichen Situation dürfen Sonderrücklagen gebildet werden. Das ist in Zukunft aber nicht mehr möglich. Das heißt, freiwillige Sonderrücklagen für bestimmte Zwecke können nicht mehr gebildet werden. Alles läuft dann letztlich über die allgemeine Rücklage. Wenn sie in Anspruch genommen wird, hat das aufsichtsrechtliche Konsequenzen zur Folge. Wenn man also für bestimmte Zwecke Mittel thesaurieren will, darf man das nicht über die Sonderrücklagen. Es fließt in die allgemeine Rücklage. Wird diese in Anspruch genommen, muss bei Überschreitung der Bagatellgrenze ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden.

Insofern fordern wir eine Öffnungsklausel, die die Erstellung von Sonderrücklagen in der Bilanz auch für freiwillige Zwecke zulässt. Das wäre ein Beitrag zur Transparenz. Der Rat beschließt die Bilanz. Das heißt, es würde nichts versteckt. Über die Ausweisung offener Sonderrücklagen lassen sich somit auch bestimmte Dinge für die Zukunft thesaurieren.

Gegenüber den Vorschlägen der Modellkommunen sind bei der Bewertung der Beteiligungen in der Eröffnungsbilanz zwei bestimmte Verfahren zur Wertermittlung vorgegeben. Diese Verfahren – das Ertragswertverfahren und das Substanzwertver-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

fahren – sind kostenintensiv. Das würde bedeuten, dass die Unternehmen in vollem Umfang in wesentlichen Teilen neu bewertet werden müssten. Unternehmen, die vielleicht schon 50 oder 80 Jahre existieren, die fortgeschriebene Bilanzen haben, bei denen sich in der Vergangenheit möglicherweise stille Reserven gebildet haben, müssten neu bewertet werden. Das ist sehr kostenintensiv. Dafür sind externe Wirtschaftsprüfer notwendig. Das kann eine Kommune im Regelfall nicht selbst machen.

Deshalb schlagen wir vor, diese Klausel dahingehend zu öffnen, dass auch andere geeignete Verfahren – z. B. die Eigenkapitalspiegelbildmethode – angewendet werden können. Das bedeutet, man übernimmt das anteilige Eigenkapital in der Bilanz des Unternehmens in die Bilanzierung des städtischen Haushalts. Damit wäre sichergestellt, dass keine Bilanzpolitik betrieben wird. Damit könnte auch nicht die Bilanzierung des städtischen Haushalts über die Neubewertung der Unternehmen beeinflusst werden. Außerdem können sich die Kommunen dann nicht reicher rechnen als sie sind. Das heißt, im Zweifel ist das Eigenkapital niedriger als eine Bewertung nach dem Substanzwertverfahren ergeben würde.

Diese Punkte halten wir aus Sicht der Modellkommunen und aus Sicht der Stadt Düsseldorf für verbesserungswürdig. Gleichwohl betone ich ausdrücklich, dass wir als Stadt Düsseldorf mit diesem Gesetzentwurf in der Praxis leben können. Zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Selbstverantwortung ist eine Öffnung an dem einen oder anderen Punkt sicherlich wünschenswert.

Ingo Kleinebekel (Kreis Gütersloh): Sehr geehrte Herren Vorsitzenden! Meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten! Sehr geehrte Teilnehmer! Auch ich bedanke mich sehr herzlich, heute vor diesem Ausschuss zum vorliegenden Gesetzentwurf kurz Stellung nehmen zu dürfen. Diese Möglichkeit ist ein weiteres positives Beispiel für die Einbindung der kommunalen Ebene in das Gesetzgebungsverfahren, die es in diesem Ausmaß bisher noch bei keinem anderen Reformprozess gegeben hat.

Der Kreis Gütersloh, für den ich heute das Wort ergreifen darf, ist bekanntlich einer der sieben Teilnehmer des Modellprojekts. Gemeinsam mit dem Landkreistag haben wir die Entwicklung des Reformprojekts begleitet und im Rahmen eines Arbeitskreises einen umfassenden Informationstransfer zu allen nordrhein-westfälischen Kreisen ermöglicht. An dieser Stelle bedanke ich mich ausdrücklich bei allen Beteiligten für die konstruktive Zusammenarbeit.

In diesem Entwicklungsprozess habe ich aber auch feststellen können, dass sich zwischen den Finanzfachleuten eine gewisse Polarisierung entwickelt hat über die Frage der Notwendigkeit zur Reform des kommunalen Rechnungswesens. Vor allem die überzeugten Kameralisten führen an, dass insbesondere der Umstellungsprozess, aber auch die zukünftige Betriebsweise mit dem neuen Rechnungswesen mit erheblichem Aufwand verbunden sein werde, der letztlich in keinem Verhältnis zu seinem Nutzen stehe.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Darüber hinaus bestand zunächst offensichtlich bei vielen die Erwartung, dass mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement auch die grundsätzlichen finanzwirtschaftlichen Probleme der Kommunen gelöst werden könnten. Wer diese Erwartung hatte, wird allerdings zu Recht enttäuscht worden sein. Tatsächlich lag hierin nicht die Zielrichtung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. Vielmehr ging es neben vielen anderen Zielen im Wesentlichen darum, den echten Ressourcenverbrauch der Kommunen darzustellen und ihn zeitadäquat zu finanzieren. Nur wenn dies mittelfristig gelingt, lässt sich eine Belastung der nachfolgenden Generationen vermeiden und das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit realisieren. Diese Absicht wird vom Kreis Gütersloh ausdrücklich begrüßt.

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Mit dieser klaren Zielrichtung vor Augen haben wir im Kreis Gütersloh in den vergangenen drei Jahren die Grundlagen zur Umstellung auf das neue Rechnungswesen erarbeitet. An dieser Stelle muss ich allerdings gestehen, dass ich im ersten Moment äußerst erschrocken war über das, was sich bei der Umstellung unserer kamerale Haushaltszahlen in die neue Struktur der Ergebnisrechnung herauskristallisierte, nämlich ein zusätzliches Defizit in einer Größenordnung von rund 5 Mio. € pro Jahr. Das entspricht einer Kreisumlagererhöhung von immerhin rund 1,5 Prozentpunkten.

Das heißt allerdings auch, dass der Kreishaushalt in dieser Größenordnung bisher entweder von der Substanz gelebt hat oder Schuldverpflichtungen für die Zukunft eingegangen worden sind. An dieser Stelle sage ich ausdrücklich an alle Kritiker des NKF gerichtet, dass diese Problematik durch die Kameralistik bisher nicht transparent geworden ist.

Lassen Sie mich an dieser Stelle auf ein anderes finanzwirtschaftliches Problem aufmerksam machen. Der bisherige kamerale Haushaltsgleich – jedenfalls beim Kreis Gütersloh – konnte in den vergangenen Jahren teilweise nur durch Rücklagenentnahmen und in Einzelfällen durch Zuführungen aus Vermögensveräußerungen ausgeglichen werden.

Diese Stützungsmaßnahmen des Verwaltungshaushalts haben sich in den vergangenen Jahren jeweils in einem Volumen von etwa 2 Mio. € bis 3 Mio. € bewegt. Die vorgenannten Zahlen dürften sich in anderen Kreisen zum Teil in noch deutlicheren Größenordnungen bewegen.

Nach den Regelungen des NKF wären diese Maßnahmen zukünftig als Eigenkapitalabbau darzustellen und würden den neuen Haushaltsausgleich in der Ergebnisrechnung nach dem NKF nochmals strukturell belasten. Für den Kreis Gütersloh würde ein Betrag von 3 Mio. € eine Kreisumlagererhöhung von rund einem Prozentpunkt darstellen.

Im Kreis Gütersloh kämen wir damit zu einer notwendigen Kreisumlagererhöhung von insgesamt rund 2,5 Prozentpunkten. Dies ist ein Wert, der in der derzeitigen finanzwirtschaftlichen Situation der Kommunen bei unseren Städten und Gemeinden nicht durchsetzbar ist. Ein solches Volumen kann – das muss ich ausdrücklich sagen – nach den enormen Kraftanstrengungen der vergangenen Jahre auch nicht mehr

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

ohne weiteres durch weitere Konsolidierungsmaßnahmen ausgeglichen werden. Die Steuerungspotenziale in den Kreishaushalten sind inzwischen weitgehend ausgereizt. Auch die Ausgleichsrücklage, die wir wegen des NKF bilden würden, wäre zum Abbau dieses Defizits bereits in rund zwei Jahren verbraucht.

Meine Damen und Herren! Ich sehe daher mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements eine wichtige und gute Grundlage für Bund, Land und die Kommunen, in eine sachgerechtere Bewertung der kommunalen Finanzausstattung einsteigen zu können.

Nunmehr gehe ich auf einen weiteren bedeutenden Aspekt kurz ein, nämlich auf die Pensionsrückstellungen und deren Finanzierung. Der Kreis Gütersloh hat inzwischen die wesentlichen Eckwerte für seine kommunale Eröffnungsbilanz ermittelt. Danach ergibt sich ein voraussichtliches Bilanzvolumen von rund 270 Mio. €. Auf der Aktivseite setzt sich dieses überwiegend aus Immobilienvermögen für Schulen und Verwaltungsgebäude in Höhe von rund 130 Mio. € sowie aus Infrastrukturvermögen – also Straßenbaumaßnahmen und ähnliches – in Höhe von rund 120 Mio. € zusammen. Vom Bilanzvolumen von rund 270 Mio. € entfallen also etwa 250 Mio. € auf Immobilienwerte.

Auf der Passivseite sieht die Mittelherkunft grob wie folgt aus: Fremdkapital: 75 Mio. €, Sonderposten aus Zuweisungen: 80 Mio. €, Eigenkapital: 25 Mio. € – also weniger als 10 % – und etwa 100 Mio. € für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen. 100 Mio. € entsprechen mehr als einem Drittel der gesamten Passiva.

Für die zukünftige Auflösung dieser Rücklagen wird aber Liquidität benötigt. Eine solche Liquidität kann strukturell nur durch Veräußerungen von Vermögensgegenständen – ich habe vorhin die Struktur unserer Vermögensgegenstände dargestellt – oder aber durch eine weitere Aufnahme von Fremdkapital erzeugt werden.

Die Veräußerung von Vermögensgegenständen ist beim Kreis Gütersloh faktisch kaum möglich und rechtlich nur begrenzt zulässig. Somit wird sich zwangsläufig die Notwendigkeit der Aufnahme von Fremdkapital ergeben. Das bedeutet, wir müssen Pensionsverpflichtungen in Höhe von 100 Mio. € langfristig grundsätzlich durch Fremdkapital finanzieren. Eine Kreditaufnahme ist dafür nach dem bisherigen Haushaltsrecht und nach dem Gesetzentwurf nicht möglich, da sie auf Investitionsmaßnahmen beschränkt ist.

Ich bin mir nicht sicher, ob diese Problematik hinreichend deutlich geworden ist. Es geht also nicht nur um Liquiditätssteuerung, sondern um die Finanzierung von konsumtiven Lasten, die wir in der Eröffnungsbilanz feststellen und ausweisen.

Die Modellkommunen hatten daher in ihrem Normierungsvorschlag ausdrücklich empfohlen, eine Kreditaufnahme zukünftig nicht mehr an Investitionsmaßnahmen zu binden. Diese Empfehlung begründet sich bereits systemimmanent aus der zukünftigen Trennung des Haushaltswesens, aus einer Ergebnisrechnung und einer Finanzrechnung. Die Kreditaufnahmen wirken sich lediglich in der Finanzrechnung aus, führen aber nicht zu etwaigen Verbesserungen der Ergebnisrechnung. Bedingt durch

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

das Rechnungssystem wird ausgeschlossen, dass neue konsumtive Ausgaben durch Kredite gedeckt werden können.

Daher äußere ich die nachdrückliche Bitte, diese Problematik in der weiteren Beratung des Gesetzentwurfs nochmals eingehend zu bewerten, zumindest aber im Rahmen der im Gesetz vorgesehenen Revisionsklausel im weiteren Umsetzungsverfahren zu evaluieren.

In Anbetracht der Vielzahl der bereits geleisteten Redebeiträge verweise ich bezüglich der weiteren Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzentwurf auf meine schriftliche Stellungnahme und insbesondere die Stellungnahme des Landkreistags.

Ulrich Rolfsmeyer (Gemeinde Hiddenhausen): Sehr geehrter Herr Thulke! Sehr geehrter Herr Klein! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Einladung und möchte die Chance nutzen, Erfahrungen mit dem Gesetzentwurf, die wir gesammelt haben, an Sie weiterzugeben, weil ich denke, dass ein Gesetz daran lebendig wird.

Wir haben in Hiddenhausen im Jahr 2003 auf den doppischen Haushalt umgestellt. Das heißt, wir haben konsequent am 31.12.2002 die kamerale Buchführung beendet. Am 01.01.2003 haben wir mit der doppischen Buchführung begonnen. Wir haben uns also für eine Rechnungslegung entschieden. Das war aus unserer heutigen Sicht eine gute Entscheidung, weil damit eine klare Orientierung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie für die Politik, für den Rat gegeben wurde. Somit wird im Rat direkt über den doppischen Haushalt diskutiert. Wir haben damit einige Erfahrungen sammeln können. Davon möchte ich kurz berichten.

Zunächst einmal gehe ich auf den Bereich der Eröffnungsbilanz ein. Wir haben bei uns eine Bilanzsumme von rund 128 Mio. €. Das Eigenkapital beläuft sich auf etwa 95 Mio. €. Die Verbindlichkeiten betragen ca. 13 Mio. €. Bei einer Eigenkapitalquote von knapp 75 % stellte sich die spannende Frage, wie das auf den Rat wirkt. Unser Rat ist sehr stolz auf das, was wir haben. Es gibt ein gemeinsames Ziel aller im Rat: Wir wollen keinen Eigenkapitalverzehr. Das war für mich eine Erfahrung, ob man sich gegen einen Eigenkapitalverzehr ausspricht oder ob man die Meinung vertritt, dass man eine gesunde Decke hat, mit der man in den nächsten Jahren auskommt. Es ist aber der positive Weg des Verzichts auf einen Eigenkapitalverzehr gegangen worden.

Daher ist bei uns im Rat bei allen Fraktionen ganz klar der Grundsatz verankert, dass an der Konsolidierung festgehalten wird. Mit diesem Thema befassen wir uns seit dem Jahr 2001. Als Kämmerer ist man in der Regel immer in der Vorreiterrolle hinsichtlich der Konsolidierung. Diese Rolle hat bei uns der Rat übernommen. Der Kämmerer muss immer zusehen, dass das maßvoll läuft und die Bürger das nachvollziehen können, damit nicht, genauso wie früher das Geld schnell ausgegeben wurde, heute schnell konsolidiert wird. Ich denke, Konsolidierung braucht Zeit und Reife, um umgesetzt werden zu können.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Der zweite Bereich betrifft den Ergebnis- und Finanzplan. In den Unterlagen habe ich Ihnen das kurz und plakativ dargestellt. Im Rahmen des Projekts haben wir darüber diskutiert, ob wir den Finanzplan überhaupt brauchen oder ob uns der Ergebnisplan reichen würde. Heute bin ich froh, dass wir den Ergebnis- und Finanzplan haben.

Ich stelle Ihnen das anhand von Zahlen dar, die ich gerundet habe. Im Finanzplan haben wir ein Plus von knapp 570.000 €. Wir schreiben also schwarze Zahlen. Im Ergebnisplan haben wir ein Defizit von rund 1,6 Mio. €. Etwas plakativ gesagt ist der Finanzplan ungefähr das, was früher die Kameralistik war. In der kameralen Denke hätten wir noch schwarze Zahlen und könnten uns im Rat und als Verwaltung entspannt zurücklehnen, weil es aus diesem Blickwinkel noch gar nicht so schlimm ist. Wenn aber die Abschreibungen, Pensionsrückstellungen usw. einbezogen werden, haben wir rote Zahlen. Das ergibt ein Minus von etwa 1,6 Mio. €. Damit schlafe sowohl ich als Kämmerer schlecht als auch die Ratsmitglieder.

Es gibt also zwei Perspektiven, nämlich einerseits die schwarzen Zahlen, die deutlich machen, dass es zwar schon dramatisch, aber noch nicht ganz so schlimm ist, und andererseits den Ergebnisplan. Wir haben ein gemeinsames Ziel. Wir wollen im Ergebnisplan erreichen, schwarze Zahlen zu schreiben. Bei uns im Rat ist es einmütiges Ziel, schwarze Zahlen zu schreiben.

Außerdem hat es Auswirkungen im Hinblick auf einen bewussten Umgang mit Investitionsentscheidungen gegeben. Bei früheren Investitionsentscheidungen war es nur wichtig, was es kostet und wie es finanziert wird. Heute werden durch die Abschreibungen im Ergebnisplan die Wirkungen der Investitionen sofort wirksam. Wenn beispielsweise eine neue Sporthalle gebaut wird, dann benötigt man nachher Strom, Wasser, Reinigungskräfte und einen Hausmeister. All das schlägt sich kostenmäßig durch erhöhte Aufwendungen im Ergebnisplan nieder. Das erzeugt Wirkungen in der politischen Diskussion.

Der dritte Bereich betrifft den Haushaltsausgleich. Wir sind als Gemeinde Hiddenhausen seit dem Jahr 2000 am Projekt „NKF“ beteiligt. Im Jahr 2001 sind wir in die Haushaltssicherung gegangen. Ich muss hinzufügen, dass unser Rat freiwillig in die Haushaltssicherung gegangen ist, weil wir festgestellt haben, dass wir ein Problem mit unserem Haushalt haben, das wir angehen wollen. Wir gehen das Problem offensiv an, indem wir schauen, welchen Eigenbeitrag wir leisten können.

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sind wir nicht mehr im Haushaltssicherungskonzept, weil das Haushaltssicherungskonzept der vierte Schritt ist. Das heißt, wir bewegen uns im zweiten Schritt, im Bereich der Ausgleichsrücklage.

Bei uns im Rat ist weiterhin das Bewusstsein darüber vorhanden, dass das Problem identisch geblieben ist. Das Problem heißt heute aber anders. Es heißt nicht mehr Haushaltssicherungskonzept, sondern Ausgleichsrücklage. Aber auch das hat nicht dazu geführt, dass wir uns entspannt zurücklehnen, sondern dass wir den Konsolidierungskurs weiter beibehalten. Daher bin ich der Meinung, dass die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung hinsichtlich einer Ausgleichsrücklage ein guter Weg ist. Ich kann aus der Praxis heraus gute Wirkungen beobachten.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004

dr

Vielfach stehen die Fragen im Raum, welche politische Wirkungen das NKF hat, was es bewirkt und ob es überhaupt Auswirkungen hat. Bei uns im Rat haben wir vier Fraktionen. Drei Fraktionen davon haben im Rahmen der Haushaltsberatungen 2004 einen Antrag gestellt. Die vierte Fraktion würde den Antrag inhaltlich mittragen, hat ihn aber nicht mit unterschrieben. Der Antrag ist als Gedankengut aller zu bezeichnen. Ich nenne drei Sätze aus diesem Antrag, weil sie selbst sehr überrascht haben und zeigen, dass bei uns im Rat ein Bewusstseinswandel stattgefunden hat.

Einer der Kernsätze lautet: „Eine weitere Zunahme der Gemeindeverschuldung zu Lasten nachfolgender Generationen ist für uns nicht hinnehmbar.“ Ein zweiter Kernsatz lautet: „Das im Entwurf fortgeschriebene strukturelle Defizit des Haushalts muss zwingend abgebaut werden.“ Der dritte Kernsatz lautet: „Die Änderungsvorschläge sollen sich ausschließlich an einem nachhaltigen die Werte erhaltenden Umgang mit den von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde Hiddenhausen dieser anvertrauten Mittel orientieren.“ Diese drei Sätze sind Allgemeingut aller Ratsmitglieder bei uns. Daran wird deutlich, welches veränderte Denken bei uns Einzug gehalten hat.

Der nächste Bereich betrifft die neue Steuerung durch das NKF. Wir haben in den vergangenen Jahren sehr viel über neue Steuerung im öffentlichen Bereich gesprochen und viel dazu gemacht. In einigen Puzzelteilen haben wir etwas erreicht. Aber das gesamte Bild zusammensetzen war eine mühevoll Aufgabe.

Ich will das an unserem Beispiel festmachen. Wir haben das NKF ganzheitlich angesehen. Wir haben die Organisation überprüft, damit sie mit der Buchführung übereinstimmt. An unseren Organigrammen können Sie das Ergebnis sehen. Als wir in das Projekt eingestiegen sind, hatten wir neun Ämter und drei Dezernate. Wir haben mittlerweile keine Dezernate mehr und nur noch fünf Ämter. Wir sind also eine schlanke Verwaltung geworden.

Dieser Prozess und das neue Denken wäre ohne das NKF bei uns in der Reinkultur nicht Wirklichkeit geworden. Ich glaube nicht, dass alle Städte und Gemeinden in diese ganzheitliche Richtung marschieren, aber einige werden das machen. Es ist auf jeden Fall eine gute Möglichkeit, eine Option, die den Städten und Gemeinden für Veränderungsprozesse zur Verfügung steht.

Als Resümee fasse ich Folgendes zusammen: Wenn Sie dem Gesetzentwurf über das NKF zum Erfolg verhelfen, dann werden Sie als Land Nordrhein-Westfalen eine Leitfunktion im Länderzug übernehmen, weil das eine bundesweite Signalwirkung haben wird. Ich bin der Meinung, dass all das, was bisher in Nordrhein-Westfalen von den Städten und Gemeinden, vom Innenministerium und von allen Beteiligten bisher geleistet worden ist, einen guten Ruf und eine gute Leitfunktion hat.

Eine klare Übergangsfrist hilft den Kommunen, die Projekte zielgerichtet anzugehen; denn mehr Zeit bringt nicht automatisch mehr Erfolg. Sondern man muss manche Dinge konstruktiv und stringent angehen. Dann sind sie auch erfolgreich. Dann bleibt die Kraft im Prozess. Bei uns war die Zeitschiene auch wichtig. Man muss aber auch Zeit haben, um das umsetzen zu können.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Wir haben heute Morgen mehrere Versionen zwischen drei und fünf Jahren gehört. Bei größeren Städten, deren Organisationsentwicklung mehr Arbeit und mehr Kommunikation erfordert, wird sicherlich ein Zeitraum von fünf Jahren benötigt. Für mittlere und kleine Städte wird meines Erachtens ein Zeitraum von drei Jahren ausreichend sein. Daher gibt es sicherlich keinen Königsweg. Vieles ist in dieser Richtung jedoch möglich. Ein größerer Zeitraum wäre aber nicht gut, weil der Prozess dann versickert.

Die Finanzwirtschaft in den Kommunen wird meiner Meinung nach nachhaltig verändert. Es löst nicht die Probleme, aber es bildet die Wirklichkeit stärker ab. Das, was wir heute haben, ist die Wirklichkeit. Im NKF wird sie besser abgebildet. Wenn sie besser und klarer abgebildet wird, liegen uns mehr Informationen vor. Außerdem können wir dann entsprechende Entscheidungen treffen und Schritte gehen, um aus dem, was wir heute haben, gute Lösungen zu entwickeln.

Ralf Jäger (SPD): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Eingangs ist bereits erwähnt worden, dass es sich heute um eine recht friedliche Anhörung handelt, weil es eine große Übereinstimmung gibt hinsichtlich der Grundsätze des NKF. Auslöser scheint mir, dass schon bei der Phase der Ideenfindung und der Entwicklung die Kommunen sehr intensiv beteiligt worden sind, die zukünftig das NKF umzusetzen haben.

Zwei Dinge finden sich in den Stellungnahmen offensichtlich immer wieder. Zum einen geht es um die Frage der Definition des Begriffs „Kredit“. Wir haben das Problem, dass wir in dieser Hinsicht landesverfassungsrechtliche Vorgaben haben, durch die eine Differenzierung des Begriffs „Kredit“ in konsumtiv und investiv vorgenommen werden muss. Ich kann nachvollziehen, dass es unter kaufmännischen Gesichtspunkten ratsam erscheint, auf eine solche Trennung zu verzichten. Sehen Sie aus Sicht der Spitzenverbände überhaupt eine Möglichkeit, an den landesverfassungsrechtlichen Vorgaben vorbei eine Lösung zu finden?

Zum anderen stellt sich die Frage der Übergangsfrist. Offensichtlich ist man der Auffassung, dass man einen solchen Prozess in Gang setzen und zeitlich befristen muss, damit alle beteiligten 396 Gemeinden die Ernsthaftigkeit begreifen und beginnen, auf einen bestimmten Zeitpunkt hinzuarbeiten.

Gleichwohl sind wir daran interessiert, dass wir jeden mitnehmen und es für alle leistbar wird. Ich habe vorhin von Herrn Rolfsmeyer gehört, dass er aus seiner praktischen Erfahrung heraus die Auffassung vertritt, dass eine Differenzierung zwischen kleinen, mittelgroßen und großen Städten eine Möglichkeit der Lösung dieses Problem sei. Teilen die Spitzenverbände diese Auffassung?

Meines Erachtens macht es keinen Sinn, die Übergangsfrist von drei Jahren zu erhöhen, weil das sozusagen das Signal für alle Beteiligten wäre, bereits jetzt zu erhöhen. Wenn es dann im Zuge der Umsetzung noch einmal Probleme gibt, müsste die Übergangsfrist noch einmal erweitert werden. Ich persönlich plädiere eher für eine flexible Lösung, damit zur Not nach individuellen Lösungen gesucht wird, wenn es

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

nachweislich zu Schwierigkeiten innerhalb einer Frist von drei Jahren gekommen ist. Meine konkrete Frage lautet also, ob Ihnen eine Differenzierung nach der Größe der Gemeinden hinsichtlich der Übergangsfrist sinnvoll erscheint.

Edith Müller (GRÜNE): Meine Frage bezieht sich auf die in Art. 2 § 86 geregelten Kredite. Dabei spreche ich besonders Herrn Kleinebekel an, da er speziell das Problem der Pensionsrückstellungen angesprochen hat. Macht es einen Unterschied, wenn man die Lasten der Vergangenheit von den Lasten der Zukunft differenziert, wenn also Pensionsrückstellungen für „neue“ Beamte anders betrachtet werden als das, was die Lasten der Vergangenheit ausmachen?

Manfred Palmen (CDU): Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Zunächst einmal muss man den sechs Vortragenden ein Kompliment aussprechen, weil sowohl die schriftlichen Vorlagen als auch die Vorträge sehr qualifiziert waren. Es ist für uns Abgeordnete sehr schwierig, den Umfang des Gesetzentwurfs so zu erfassen, wie Sie es vorgetragen haben.

Ich habe noch zwei Nachfragen. Meine erste Frage bezieht sich auf die Selbstverwaltungsgarantie für die Städte, Gemeinden und Kreise unseres Landes. Meine zweite Frage bezieht sich auf die Übergangsfristen und die Kosten.

Stichwort „Selbstverwaltung“. Man hat sich mit der Frage zur Regelung im Haushaltsausgleich befasst, ob wir überhaupt eine Ausgleichsrücklage in dieser Form benötigen. Sind Sie der Meinung, dass das, was im Selbstverwaltungsbereich den Städten und Gemeinden übertragen wird, nämlich eine größere Selbstständigkeit – – Es ist eine Durchdringung all dieser Dinge, was letztlich dazu führt, dass plötzlich festgestellt wird – das werden auch andere getan haben –, dass 5 Mio. € mehr an Haushaltsausgleich erforderlich sind. Das bedeutet, dass die Kreisumlage um 2,5 % erhöht wird. Werden nach Ihrer Auffassung – ich frage alle sechs Anzuhörenden – die Regeln der Selbstverwaltung durch den Gesetzentwurf so beachtet, dass ein ausreichender Spielraum für alle gegeben ist? Ich weiß, dass die Stadt Duisburg und die Stadt Essen einen Kassenkredit in Höhe von jeweils 800 Mio. € aufnehmen. Hiddenshausen gehört zu den ländlichen Gemeinden, denen es gut geht. Ist der gesteckte Rahmen dergestalt, dass Sie mit Selbstverwaltungskräften klarkommen?

Ich habe Herrn Hamacher so verstanden – er hat es uns detailliert dargelegt –, dass die Übergangsfrist ein Stück gestreckt werden müsse, weil wir an das Personal denken müssen. Wir brauchen Personal, das das macht. Wir brauchen ausgebildetes Personal, und wir brauchen Software usw. Er plädiert dafür, die Übergangsfrist ein Stück zu strecken, um es ein Stück preiswerter zu machen. Keiner derjenigen, die wir bisher befragt haben, hat bisher sagen können, was die ganze Umstellung eigentlich kostet.

Anhand einer Mitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zum Stand der Überlegungen in allen Bundesländern ist mir aufgefallen, dass es eine Übergangsregelung in Niedersachsen von fünf Jahren und in Hessen von drei Jahren gibt. In Rheinland-Pfalz gibt es überhaupt keine Übergangsfrist. Bei uns ist eine Ü-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

bergangsfrist von drei Jahren, von vier Jahren bzw. von fünf Jahren im Gespräch. In Sachsen-Anhalt sind drei Jahre im Gespräch. Das ist also bundesweit unterschiedlich. Der Übergang wird in den einzelnen Ländern nicht zeitgleich erfolgen. Auch die inhaltliche Ausgestaltung des Gemeindehaushaltsrechts wird nicht einheitlich vollzogen.

Frage: Gibt es noch irgendetwas, was dazu gesagt werden kann? Wie viel kostet die Gesamtumstellung mehr, wenn ein enger Zeitrahmen gesetzt wird? Kommt man nicht mit dem vorhandenen Personal besser klar, wenn ein längerer Zeitrahmen gesetzt wird? Dann könnte mit dem vorhandenen Personal durch Überstunden verhindert werden, dass neue Leute eingestellt werden müssen.

Herr Rolfsmeyer, Ihre Erläuterungen fand ich sehr aufschlussreich. Das ist ein schönes Beispiel für das Land, wie man das Selbstbewusstsein verändert, wenn man den Ratsmitgliedern die Dinge so vorträgt. Sind Sie der Auffassung, dass die zurzeit 182 Haushaltssicherungskonzept-Kommunen – 72 davon sind mit Nothaushaltsrecht – damit klarkommen? Ist es nicht so, dass wir ein neues Fass aufmachen, wenn wir alles bilanzieren wie Herr Kleinebekel es vorgetragen hat? Sie haben angedeutet, dass einzelne Kreise wesentlich größere Defizite haben werden. Auch die CDU-Fraktion ist der Meinung, dass es richtig ist, diesen Weg zu gehen, den die westeuropäischen Länder übrigens schon seit rund 200 Jahren gehen.

Frage: Ist die Selbstverwaltung so beachtet, wie es sein müsste? Frage: Was kostet der ganze Spaß? Werden wir eine Lösung hinsichtlich der Übergangsfrist erreichen?

Dr. Birgit Frischmuth (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Viele haben nach der Definition des Kredits gefragt. In diesem Zusammenhang sehen wir akuten Handlungsbedarf. Ich habe den Ihnen bestimmt bekannten Kommunalfinanzbericht mitgebracht. Auf Seite 41 heißt es: Während Kassenkredite im laufenden Jahr zur Sicherung der jederzeitigen Liquidität dienen sollen, müssen sie zunehmend zur längerfristigen Finanzierung wachsender Fehlbeträge in den kommunalen Verwaltungshaushalten eingesetzt werden.

Dies ist vor dem Hintergrund geschrieben worden, dass sich in den vergangenen zwei Jahren die Kassenkredite bei den nordrhein-westfälischen Kommunen quasi verdoppelt haben. Diese Situation muss man auffangen.

Wir haben in den vergangenen zwei Tagen in Frankfurt eine Sitzung einer Arbeitsgruppe des Deutschen Städtetages durchgeführt. Wir haben zusammengesessen und das Thema „Kommunales Schuldenbestandsmanagement“ behandelt. Wir haben uns damit befasst, wie wir mit den Herausforderungen der Zukunft, die sich in diesem Zusammenhang stellen, umgehen. Die Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens gibt uns eine ganz andere Datengrundlage zur Bewertung dieser langfristigen Wirkungen. Wir sollten auf die „intergenerative Gerechtigkeit“ – diese Vokabel ist heute schon mehrfach genannt worden – Bezug nehmen und in unseren Überlegungen berücksichtigen.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ist eine grundsätzliche Reform. Diese Reform haben andere Länder Europas bereits vollzogen. Auch dort musste man mit diesem Problem umgehen. Wenn die Kommunen den ersten Schritt unternommen hatten, mussten irgendwann auch die anderen staatlichen Ebenen mitziehen, weil die Probleme ähnlich sind. Es hilft nichts, wenn man vor den Entwicklungen der Zukunft die Augen verschließt und das, was sich aufbaut, nicht zur Kenntnis nimmt.

Natürlich ist es ein wichtiges Argument in der Diskussion, dass es landesrechtliche und bundesrechtliche Vorschriften gibt, die eine politische Festlegung von Kreditgrenzen in Bezug zu Investitionen darstellen. Wenn wir uns auf den Weg machen, ein neues Instrumentarium zur Beurteilung der finanziellen Situation unserer öffentlichen Haushalte in die Hand zu nehmen, dann müssen wir darüber nachdenken, ob die Regelungen noch zeitrecht sind, die vor 20 oder mehr Jahren getroffen wurden, oder ob nicht grundsätzliche Veränderungen vorgenommen werden müssen.

Vielleicht können die Vertreter der Modellkommunen noch etwas dazu sagen, weil sie sich sehr intensiv mit dem Thema befasst haben. Für den ersten Schritt würde es wahrscheinlich helfen, wenn die enge zeitliche Bindung für die Kassenkredite infrage gestellt und aufgehoben wird. Es sollten andere Zeithorizonte geschaffen werden, um eine vernünftige Liquiditätssteuerung für die Kommunen zu ermöglichen.

Das Thema „Übergangsfristen“ ist ein schwieriges Thema. Dass wir drei kommunale Spitzenverbände unterschiedliche Positionen in dieser Frage einnehmen, ist dem Grundproblem geschuldet, da wir unterschiedliche Verwaltungsgrößen im Hintergrund haben. Das Vermögen einer Großstadt zu erfassen und zu bewerten ist mit einem großen Arbeitsaufwand verbunden. Es stellt sich immer die Frage, ob man das mit eigenem Personal bewältigen will oder ob die Mittel zur Verfügung stehen, um externen Sachverstand einzukaufen. Wenn die zweite Möglichkeit der Fall wäre, könnten diese Aufgaben relativ zügig abgearbeitet werden. Ist die erste Möglichkeit der Fall, dann müssen wir uns darauf einstellen.

Es gibt verschiedene Schätzungen hinsichtlich der Höhe des Fortbildungsaufwands. 10 % bis 15 % des Personals in den Kommunalverwaltungen muss geschult werden. Man muss zunächst das Fachpersonal akquirieren. Man benötigt Betriebswirte in den eigenen Verwaltungen. Außerdem muss Fortbildung betrieben werden. Das stellt insbesondere die Großstädte vor große Aufgaben. Deshalb haben wir uns explizit für eine fünfjährige Übergangsfrist ausgesprochen.

Dr. Alexander Schink: Zunächst zur Definition des Kredits. Wir haben in unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass wir verfassungsrechtliche Probleme sehen, zu einer anderen Lösung als derzeit im Gesetzentwurf vorgesehen zu kommen. Das ist das Ausgangsproblem. Ich weise darauf hin, dass wir damit das Problem nicht als gelöst ansehen. Der Vertreter der Stadt Düsseldorf hat zu Recht darauf hingewiesen, welche Wirkungen es hätte, wenn die Kreditmargen steigen würden. Zurzeit haben wir – schon seit längerem – ein historisches Tief. Jeder weiß aber, dass das irgendwann zu Ende sein wird.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Wenn dieses historische Tief beendet ist und insbesondere die kreisfreien Städte immer noch hohe Kassenkredite haben, dann gibt es ganz erhebliche Finanzierungsprobleme in den kommunalen Gebietskörperschaften. Das ist ein sehr wichtiger Punkt. Dann könnte es in vielen Kommunen den Supergau geben. Die absolute Zahlungsunfähigkeit könnte die Folge sein. Dieses Problem ist uns akut nicht bewusst, aber diese Konsequenz könnte auftreten, wenn die Kreditmargen erheblich steigen würden.

Daher besteht ein großes Interesse daran, zu Veränderungen zu kommen, damit die Möglichkeit gegeben ist, von den Kassenkrediten umzuswitchen in dann günstigere Kommunalkredite. Deshalb halte ich den Vorschlag von Frau Dr. Frischmuth für erwägenswert, die zeitlichen Grenzen für Kassenkredite etwas zu strecken, damit wenigstens die Möglichkeit gegeben ist, andere Kreditformen zu wählen, wenn es zu einer Anhebung der Kreditzinsen kommt.

Im Übrigen sehen wir relativ wenige Gestaltungsmöglichkeiten wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die wir leider akzeptieren müssen. Wir sind auch immer dafür da, mit unserem GFG für die Verfassungskonformität des Haushalts des Landes herzuhalten, wenn ich das einmal nebenbei bemerken darf.

Zum Thema „Übergangsfristen“. Ich halte es nicht für gut, wie es teilweise vorgeschlagen worden ist, zu einer Trennung zwischen kleinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden einerseits und Großstädten und Kreisen andererseits zu kommen. Ich meine, wenn ein solches Gesetzeswerk verabschiedet wird, dann sollte man eine einheitliche Übergangsfrist akzeptieren.

Die Übergangsfrist von drei Jahren, die ich genannt habe, ist aus der Sicht der Kreise vorgeschlagen worden. Ich akzeptiere, dass bei den kreisfreien Städten insbesondere wegen der Fragen der Bewertung des Vermögens und wegen des größeren Aufwands bei Schulungen für Personal naturgemäß eine längere Übergangsfrist notwendig ist als dies bei den Kreisen der Fall ist. Wir sind Gebietskörperschaften, die im Hinblick auf die Ausgliederung von Unternehmen nicht so üppig betroffen sind wie das bei den kreisfreien Städte, aber auch bei vielen kreisangehörigen Städten und Gemeinden der Fall ist. Sondern bei uns ist die Vermögensbewertung auf einige Schulen, die Verwaltungsgebäude und die Kreisstraßen beschränkt. Daher ist der Aufwand für diese Fragen erheblich geringer.

Natürlich wird in den Kreisen der Kämmerer und in den kommunalen Gebietskörperschaften seit langem über das NKF diskutiert. Die Projektierung auf den Zeitraum, zu dem das NKF eingeführt werden soll, läuft bei uns im Verband schon seit längerem. Deshalb ist eine dreijährige Übergangsfrist ausreichend, weil wir in vielen Kreisen schon Vorarbeiten geleistet und die Haushaltssystematik auf einen produktorientierten Haushalt umgestellt haben. Man muss aber auch berücksichtigen, dass das nicht überall so ist.

Das Problem für mich ist, dass man natürlich nicht auf den Letzten warten kann. Der Vertreter der Stadt Hiddenhausen hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der Schwung bei der Umstellung sicherlich dann verloren geht, wenn man eine zu lange

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Übergangsfrist wählt. Beim juristischen Staatsexamen galt immer der Satz: Die Zeit fehlt am Ende. – So wird es dann auch sein, wenn man eine fünfjährige Übergangsfrist wählt. Daher könnte ich mir vorstellen, dass man sich auf einen Zeitraum von drei oder vier Jahren verständigen könnte.

Das, was Herr Jäger gesagt hat, ist zusätzlich zu berücksichtigen, nämlich dass man unter bestimmten, eng eingegrenzten Voraussetzungen Ausnahmetatbestände schaffen könnte, um die Frist um ein Jahr oder zwei Jahre für diejenigen zu verlängern, die bei der Bewertung ihres Vermögens und bei anderen Fragen besondere Schwierigkeiten haben. Das könnte ich mir vorstellen. Insgesamt meine ich, dass die Frist nicht zu lang sein sollte. Sie sollte eine anspruchsvolle Frist sein und allen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Ich schließe die Beantwortung der Frage von Herrn Palmen an, ob die Kosten bei kurzen Übergangsfristen höher sind und welche Kosten überhaupt entstehen. Ich denke, die Frage nach den Kosten können die Vertreter der Modellkommunen sicher besser beantworten als ich. Für einen Verband ist das immer schwierig darzustellen, weil wir nicht selbst vor Ort von der Kostensituation betroffen sind.

Naturgemäß ist es so, dass bei einer kurzen Frist, bei einer anspruchsvollen Frist, die Kosten höher sein können, weil man auf externen Sachverstand zurückgreifen muss. Auch die Frage der Schulung des Personals wird sich in kürzeren Zeiträumen stellen, sodass ggf. auch hierfür Mehraufwendungen notwendig sind. Das sollte uns aber nicht davon abhalten, die Frist auszudehnen. Ich bin der Meinung, dass insbesondere bei der Vielzahl der Städte, Gemeinden und Kreise eine Frist zwischen drei und vier Jahren sicherlich ausreichen dürfte.

Ferner ist die Frage nach einer Differenzierung zwischen den Lasten der Vergangenheit und den Lasten der Zukunft gestellt worden. Ich bin der Auffassung, dass man einen Systembruch begehen würde, wenn man die in der Vergangenheit aufgelaufenen Pensionslasten getrennt erfassen würde, weil diese Pensionslasten als Verbindlichkeiten gelten. Bei einer Umstellung auf ein anderes Rechnungswesen sollten sie deshalb selbstverständlich auch dargestellt werden.

Das sollte man also nicht tun, weil man hierdurch ein völlig falsches Bild erzeugen würde. Wenn man den Ressourcenverbrauch und die intergenerative Gerechtigkeit darstellen will, dann gehört es sich, insbesondere die Pensionslasten, die wir in der Vergangenheit – wie es so schön heißt – in sträflicher Weise vernachlässigt haben, in das Rechenwerk einzubeziehen und eine Finanzierung hierfür auf die Beine zu stellen. Das ist unabdingbar notwendig.

Herr Palmen hat gefragt, wie es um die Selbstverwaltungsgarantie bestellt ist. Herr Palmen, wenn Klarheit über den Ressourcenverbrauch herrscht und darüber, welche Aufwendungen für welche Leistungen zu erbringen sind, wird die Selbstverwaltungsgarantie allein durch diese Erkenntnis gestärkt. Wir haben das Problem – darauf haben Sie zu Recht hingewiesen –, dass es, wenn wir den Ressourcenverbrauch abbilden, wie etwa bei den Kreisen, in vielen Fällen erstens zu einer Erhöhung der Umlage kommt und zweitens dazu, dass es sehr viel schwieriger – wenn nicht sogar un-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

möglich – werden wird, über Veräußerungserlöse und die Entnahme von Rücklagen unseren Haushaltsausgleich hinzubekommen, wie wir es in der Vergangenheit getan haben. Daraus ergeben sich erhebliche Probleme, die der Gestaltungsmöglichkeit, die Selbstverwaltung ausmacht, zukünftig engere Grenzen setzen wird. Das ist offenkundig und sicherlich eine Konsequenz, die sich aus dem NKF ergeben wird.

Man muss abwägen, was man tatsächlich will. Beim kameralen System wird nicht der gesamte Ressourcenverbrauch abgebildet, wie das Beispiel „Pensionslasten“, aber auch die Aufwendungen zeigen. Dabei haben wir uns in gewisser Weise ein bisschen in die Tasche gelogen. Das hat dann nur noch relativ wenig mit Selbstverwaltung zu tun.

Ich meine, dass es sinnvoller ist, einmal einen Schnitt zu machen und den Wunsch zum Ausdruck zu bringen, den Ressourcenverbrauch tatsächlich abzubilden und gegenzufinanzieren. Dann wird sich im Laufe der Zeit sicherlich ein anderes Verhältnis zu den Einnahmen und Ausgaben in den Gebietskörperschaften einstellen. Es werden dann neue Spielräume für die Selbstverwaltung entstehen, die ggf. andere sein werden als in der Vergangenheit. Meines Erachtens ist es ein großer Schritt nach vorn, wenn Klarheit darüber besteht, was man tatsächlich veranstaltet und wie viel es kostet. Dann kann Selbstverwaltung funktionieren.

Wenn man das alles nicht weiß, ist man leicht bereit, Investitionen zu tätigen, über deren Konsequenzen man sich vorher nicht ausreichend Gedanken gemacht hat. Wir wollen aber gerade, dass die Konsequenzen von Investitionsentscheidungen und anderen Entscheidungen mitbedacht werden. Deshalb sind wir meiner Meinung nach mit dem NKF ein großes Stück nach vorn gekommen.

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Ich kann mich bei vielen Punkten auf das beziehen, was von meinen beiden Vorrednern schon gesagt worden ist.

Ich nenne einmal das Beispiel „Kredite“. Natürlich ist es vom gedanklichen Ansatz her nachvollziehbar und richtig, wenn man sagt, dass Kredite aufgenommen werden sollen, wenn auf der anderen Seite ein Gegenwert geschaffen wird, nicht aber allein zu konsumtiven Zwecken. Das entspricht heute aber nicht mehr der kommunalen Wirklichkeit. Der ganze Bereich der Kassenkredite spricht Bände. Ich muss Ihnen das nicht näher erläutern. Wir sind schon heute in der Situation, dass laufende Ausgaben durch Kredite finanziert werden.

Die Frage nach der Definition von Krediten zielt meines Erachtens letztlich genau in die gleiche Richtung wie die von Herrn Palmen aufgeworfene Frage nach dem Umfang der Möglichkeiten der Selbstverwaltung, die den Städten und Gemeinden noch zur Verfügung stehen. Es läuft immer wieder auf die gleiche Frage hinaus, ob die kommunale Finanzausstattung noch angemessen ist, um überhaupt ernsthaft von Selbstverwaltung reden zu können.

Für mich ist der entscheidende Gedanke, dass das NKF nicht Selbstverwaltungsspielraum nimmt oder gibt, sondern ihn beschreibt. Wenn wir feststellen, dass weni-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

ger Spielraum gegeben ist als wir uns in der Vergangenheit gegönnt haben, dann ist das ein Indiz dafür, dass wir bislang zu sehr auf Kosten nachfolgender Generationen gelebt haben, indem wir den gesamten Bereich des Ressourcenverbrauchs ausgeblendet haben. Es beschreibt einfach nur den Spielraum, der heute schon Maßstab für kommunale Entscheidungen sein müsste. Diese Steuerungsinformationen hatten wir in der Vergangenheit aber nicht. Wir werden feststellen, dass es nur noch wenig Spielraum gibt. Wenn die kommunale Selbstverwaltung weiterhin hoch gehalten werden soll, dann muss die finanzielle Ausstattung anders hinterlegt werden.

Zum Thema „Übergangsfrist“. Ich halte ehrlich gesagt nichts von einer Differenzierung zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Meines Erachtens ist das nicht unbedingt an die Größe zu koppeln. Natürlich ist in einer kreisfreien Stadt mehr zu erfassen und zu bewerten. Sie verfügt dafür aber auch über einen anderen Personalbestand als eine kleine kreisangehörige Kommune. Wenn beispielsweise eine Kommune in den vergangenen Jahren schon sehr viel Personal abgebaut hat nun nur noch mit 50 Leuten dasteht, dann ist es für diese Kommune genauso eine Herkulesaufgabe, das vorhandene Vermögen zu sichten und zu bewerten, wie für eine große Stadt. Für mich ist es weniger eine Frage zwischen groß und klein, sondern das ist in Beziehung zu sehen zu den vorhandenen Ressourcen.

Dabei gibt es halt große Unterschiede. Ich nehme einmal das Beispiel Hiddenhausen. Herr Rolfsmeyer mag mich korrigieren, wenn ich es falsch in Erinnerung habe. Sie hatten das Glück, zumindest einen betriebswirtschaftlich vorgebildeten Mitarbeiter zu haben, der sich sehr intensiv in den Umstellungsprozess in Hiddenhausen einbringen konnte. Dieses Glück hatten viele andere kleine Städte und Gemeinden nicht. Dort gibt nicht einen einzigen Mitarbeiter mit einer betriebswirtschaftlichen Ausbildung. Wenn diese Gemeinden nun auch noch Probleme dabei haben, neue Mitarbeiter einzustellen, weil sie in der Haushaltssicherung oder gar in der vorläufigen Haushaltsführung sind, dann heißt das, dass die Schaffung der notwendigen personellen Voraussetzungen nur durch Nachqualifikation, durch Fortbildungen usw. nachgeholt werden kann. Das dauert in dem einen oder anderen Fall etwas länger als zwei Jahre, die – den Vorlauf mit eingerechnet – noch zur Verfügung stehen.

Zum Thema „Kosten in Abhängigkeit von der Zeit“. Natürlich hat das auch etwas damit zu tun, wenn es gelingt, einen großen Teil mit eigenem Personal, mit eigenen Ressourcen abzuwickeln. Dann ist das von der Tendenz her günstiger als wenn man gezwungen ist, externe Dienstleister in Anspruch zu nehmen.

Ich will deutlich sagen, dass uns sehr daran gelegen ist, diesen Umstellungsprozess so schnell wie möglich durchzuführen. Wir sind dabei, für unsere Städte und Gemeinden Möglichkeiten auszuhandeln, wie sie zu günstigen Konditionen an Ergänzungspersonal kommen können. Beispielsweise laufen Verhandlungen mit Vivento, die durch ihre Entsendung von Mitarbeitern in den Osten im Zusammenhang mit „Hartz VI“ recht bekannt geworden ist. Dort sitzen also viele qualifizierte Leute, die unter Umständen auch bei der Umstellung auf das NKF zum Einsatz kommen könnten. Diesbezüglich laufen also Gespräche.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Es muss ganz deutlich gesagt werden, dass eine Frist von vier oder fünf Jahren niemanden davon abhält, sich das Ziel selbst ehrgeiziger zu stecken und zu versuchen, das Ziel in drei Jahren zu erreichen. Wir ermuntern jeden, das zu tun.

Ich komme nun auf die Alternative zu sprechen, die Herr Jäger genannt hat. Ich rate davon ab, auch nur andeutungsweise zu sagen: Wenn ihr es nicht schafft, dann stellen wir euch jetzt schon einmal in Aussicht, dass wir für euch einen Dispens schaffen. – Das hätte nämlich genau das zur Folge, was Sie mit der langen Frist bewirken. Dann könnten sich nämlich die einen oder anderen zurücklehnen und sagen: Wenn ich nachweise, dass ich es nicht schaffe, dann bekomme ich noch einen Zuschlag.

(Zuruf: Die werden in die Ecke gestellt!)

Ich darf vielleicht etwas zu den Kosten sagen, die ich eigentlich gar nicht erwähnen wollte. Eine Reihe von Städten und Gemeinden hat uns gefragt: Wie steht es denn mit dem Konnexitätsprinzip? In der Landesverfassung steht doch jetzt, dass uns die Kosten ersetzt werden. – Wir mussten hart argumentieren, dass es sich um etwas besonderes, nämlich um ein kommunales Projekt handelt, das maßgeblich kommunal mitgestaltet worden ist. Es wird durchaus auch die Auffassung vertreten, dass die Umstellungskosten vom Land getragen werden sollen.

Insofern kann ich nur sagen, dass die Sache für viele Städte und Gemeinden erleichtert würde, wenn wir nicht von drei, sondern vier Jahren ausgehen würden. Das ist schon ein Kompromiss. Für viele heißt das immer noch, dass sie sich gewaltig spalten müssen, um das in der Zeit zu schaffen.

Frank Jahnke (Landeshauptstadt Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich beginne mit dem Problem der Bindung der Kredite an die Investitionen. Der Grundgedanke der Landesverfassung, der selbstverständlich auch von der kommunalen Gemeinschaft mitgetragen wird, ist, einen Gegenpol, eine Waagschale zu schaffen zur Frage der Verbindlichkeiten, das heißt der Kredite. Ich nehme Kredite auf, um Investitionen zu finanzieren und habe damit sozusagen die Waage gleichgeschaltet, da ich einen Gegenwert habe.

Nun baue ich die Verschuldung ab, indem ich in einem Zeitraum von 25 Jahren tilge. Das Vermögen nutzt sich aber in 50 Jahren ab. Dann habe ich nach wie vor einen Vermögenswert in der Bilanz, also eine Investition in einer bestimmten Höhe, habe aber keine Schulden mehr. Wenn ich in einem Übergangszeitraum von einigen Jahren nicht mehr über Liquidität verfüge, dann darf ich keine Kredite aufnehmen, um meine laufenden Aufgaben zu erfüllen. Dann muss ich Kassenkredite aufnehmen. Ein günstiges Zinsniveau kann ich also nicht nutzen.

Nehmen wir ein praktisches Beispiel – ich arbeite gern mit praktischen Beispielen –: Sie haben als Kommune vor 30 Jahren ein Grundstück gekauft. Sie haben den dazugehörigen Kredit getilgt. Der Grundstückswert steigt sogar noch. Sie haben den Wert bilanziert, dürfen das Grundstück aber nicht mehr beleihen, weil Sie keine Kredite mehr aufnehmen dürfen für diese in der Vergangenheit getätigte Investition.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Dies ist ein aus betriebswirtschaftlicher Sicht unsinniger Zustand, weil Sie über Vermögen verfügen. Solange eine Kommune Eigenkapital hat, ist das der Regulator. Haben Sie Eigenkapital, so haben Sie Vermögen, das die Verbindlichkeiten übersteigt.

Zweiter Fall: Sie haben in der Vergangenheit aus dem laufenden Geschäft eine Investition finanziert, nicht aber über Kredite. In einem späteren Haushaltsjahr dürfen Sie aber keine Kredite für laufende Ausgaben aufnehmen, weil das Haushaltsjahr beendet ist. Insofern wäre eine mögliche Alternative, den Kompromiss zu wählen, dem Grundgedanken, den die Landesverfassung richtigerweise vorschreibt, einem Gegenpart gegenüber zu stellen und ihn auf einen längeren Zeitraum zu beziehen. Ich weiß nicht, ob Verfassungsrechtler das für möglich halten, könnte es mir aber vorstellen; denn es ist logisch. Weshalb bezieht man die Bindung der Kredite an Investitionen auf ein Haushaltsjahr? Das ist völlig unsinnig.

Insofern wäre es ein Kompromiss, den Kommunen die Möglichkeit einzuräumen, Kredite zur Liquiditätssteuerung aufzunehmen, wenn es das Vermögen entsprechend der Bilanz zulässt. Das heißt, dass Eigenkapital vorhanden ist. Das Eigenkapital ist der natürliche Regulator für die Höhe der Kreditaufnahme. Das sagt Ihnen jeder Unternehmer.

Zur kommunalen Selbstverwaltung. Herr Palmen, ich neige dazu, von der kommunalen Selbstverantwortung zu sprechen. Die Möglichkeiten dazu haben wir mit dem NKF. Der Ressourcenverbrauch kann transparent dargestellt werden. An dieser Stelle muss ich den Landkreistag etwas kritisieren. Die Belastungen durch Pensionslasten waren immer schon gegeben. Sie werden aber nun erst transparent. Es war schon immer schwer, den Haushalt auszugleichen; denn diese Lasten kommen irgendwann, allerdings in einer anderen Periode. Insofern wird der Haushaltsausgleich dadurch nicht erschwert, sondern zeitgerecht dargestellt.

Die Stärkung der kommunalen Selbstverantwortung bedeutet für mich, eine vernünftige wirtschaftliche Liquiditätsplanung zu ermöglichen.

Zum Stichwort „Kredite“. Das bedeutet für mich: Weg von der Deckelung der Ausgleichsrücklage. Das heißt, die Kommunen müssen und dürfen selbst über die Gewinnverwendung entscheiden, aber nicht – wie durch das Gesetz vorgegeben – Gewinne in die allgemeine Rücklage einstellen. Das bedeutet für mich ferner, einen geeigneten und vernünftigen Zeitpunkt zu wählen, an dem das HSK einsetzt mit seinen sehr aufwändigen und restriktiven Folgen für die Kommunen. Das bedeutet, nicht erst bei Überschreitung der ein Zwanzigstel nach zwei Jahren, sondern nach einem vernünftigen Zeitraum. Ich denke, in diesem Zusammenhang kann man über den Vorschlag des Städte- und Gemeindebundes nachdenken.

Zu den Fristen. Ich denke, es ist in allen Stellungnahmen deutlich geworden, dass es eine Schrittfolge gibt. Sie können eine Vermögenserfassung bzw. -bewertung nicht durchführen, wenn Sie keine Leute bzw. keine ausgebildeten Leute haben. Das heißt, der erste Schritt besteht in der Rekrutierung und der Aus- und Fortbildung des Personals. Wenn die Kommunen darauf warten, bis die Leute ihre betriebswirtschaft-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004

dr

liche Ausbildung an den Fachhochschulen beendet haben, dann dauert das drei Jahre. Das heißt, die Leute kommen erst in drei Jahren. Sie müssen sie also fortbilden.

Gleiches gilt für die Datenverarbeitung. Sie können sie erst dann einsetzen, wenn Sie geeignetes Personal dafür haben. Im Übrigen muss berücksichtigt werden, dass die Softwarehäuser, die die Datenverarbeitung umstellen müssen, auch Zeit benötigen.

Außerdem haben wir über 400 Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen. Rechnen Sie einmal für die über 400 Gebietskörperschaften durchschnittlich etwa 50 Mitarbeiter pro Gebietskörperschaft, die qualifiziert werden müssen. Dieser Durchschnitt ist sehr niedrig angesetzt. Das bedeutet, in einem ersten Schritt der Umstellung sollen rund 20.000 Mitarbeiter aus- und fortgebildet werden. Wie viele Fortbildungsinstitute können das gewährleisten? Sie müssen das im ersten Jahr gewährleisten, damit im zweiten Jahr mit der Umsetzung begonnen werden kann. Insofern wiederhole ich, dass die Umstellung Zeit benötigt.

Zu den Pensionslasten. Ich möchte noch einmal klarstellen, dass im Gesetzentwurf eindeutig – übrigens im Konsens mit den Modellkommunen – zum Ausdruck kommt, dass die Altlasten bilanziert werden und nicht mehr neu aus dem laufenden Haushalt zu erwirtschaften sind. Die Altlasten werden bilanziert und gehen zulasten des Eigenkapitals. Sie sind nicht zu erwirtschaften. Sie bedeuten keine zusätzliche Belastung des laufenden Geschäfts. Natürlich bedeutet das aber auch, dass Sie die erforderliche Liquidität haben müssen. Das war vorher in der Kameralistik aber genauso. Wenn die Rückstellungen aufgelöst werden und die Pensionszahlungen erfolgen, dann müssen Sie über die erforderliche Liquidität verfügen – im alten wie im neuen System. Daran ändert sich überhaupt nichts. Nur die neuen jährlichen Pensionsansprüche der aktiven Mitarbeiter müssen im Haushalt erwirtschaftet werden, anstelle der alten Pensionszahlungen, die nicht mehr im Haushaltsplan veranschlagt werden.

Das ist eine einfache Regel: Haben Sie heute weniger aktive Mitarbeiter als früher, dann sind die heutigen Pensionsrückstellungen niedriger als die in der Vergangenheit zu finanzierenden Pensionszahlungen im Haushalt. Das muss man dabei berücksichtigen.

Insofern macht eine zwischen Altlasten und neuen Pensionsansprüchen differenzierte Betrachtung überhaupt keinen Sinn; denn das System sieht die Differenzierung schon so vor. Sie müssen nicht zusätzlich aus dem laufenden Geschäft erwirtschaftet werden. Es ist wie auch in der Vergangenheit ein reines Liquiditätsproblem.

Zu den Kosten. Wenn wir die doppische Buchführung gehabt hätten, könnten wir jetzt sagen, wie viel Kosten entstanden sind. So können wir aber nur über kamerale Größen sprechen. Die Stadt Düsseldorf hat im Schnitt 25 zusätzliche qualifizierte Mitarbeiter für den Übergangszeitraum einstellen müssen; denn die benötigten Betriebswirte und Bilanzbuchhalter werden nicht im mittleren Dienst beschäftigt. Das ist einfach so. Es können aber auch durchaus mehr sein. Die Fachbereiche haben auch aufgestockt, und wir haben Überstunden finanzieren müssen. Genau kann ich Ihnen das aber nicht beziffern. Es handelt sich aber um eine Reihe von Mitarbeitern. Je en-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

ger der Zeitrahmen ist, umso mehr zusätzliche Mitarbeiter werden benötigt. Das ist eine ganz einfache Regel.

Zu den Kosten der Umstellung des Datenverarbeitungssystems. Hinzu kommen die Kosten für die Schulung. Das sind die wesentlichen Kostenfaktoren. Sie sind überschaubar, aber dennoch besser verträglich, wenn man den Zeitrahmen streckt.

Es gibt noch weitere Kostenfaktoren, insbesondere bei kleinen Gemeinden, wenn Gutachter zur Erstellung der Bilanz, zur Vermögensbewertung, zur Berechnung der Pensionsrückstellungen usw. benötigt werden. Das sind Zusatzkosten, die als Einmal-Kosten auf die Kommunen zukommen. Das wird sich aber relativieren, wenn das System einmal umgestellt worden ist.

Die Erfahrungen der sieben Modellkommunen haben gezeigt, dass drei Jahre in kleinen Bereichen ausreichend sind, mit viel mehr Aufwand, als es in fünf Jahren möglich ist. Insofern muss man überlegen, ob man die Kommunen nicht bei der ohnehin auf sie zukommenden Belastung durch eine Streckung des Zeitraums etwas entlasten könnte.

Ingo Kleinebekel (Kreis Gütersloh): Ich möchte einmal die Frage aufwerfen, wie es dazu kommt, dass die Verfassung die Höhe der Kredite auf die Höhe der Investitionen begrenzt. Das liegt daran, dass uns in der Vergangenheit kein Instrument zur Verfügung stand, um objektiv zu messen, wie hoch die Kreditaufnahme sein kann.

Jedes Wirtschaftsunternehmen hat hingegen ein solches Instrument, nämlich eine Bilanz. Genau das ist der Ansatz. Wir machen einen vollkommenen Systemwechsel in der öffentlichen Verwaltung. Den Kommunen wird mit dem NKF ein Instrument an die Hand gegeben, mit dem man plötzlich feststellen kann, ob Kreditaufnahmen richtig sind oder nicht.

Wegen dieses Instruments benötigen wir gar keine Regelung der Verfassungsmäßigkeit mehr, ob Kredite nun die Investitionen decken oder nicht. Sondern wir stellen anhand der Bewertung unserer Bilanz fest, ob wir überschuldet sind oder nicht.

Wenn wir unseren Status anhand unserer Bilanz sauber erkennen können, dann ist es vollkommen unerheblich, ob wir Kredite für Liquidität oder Haushaltsausgleiche benötigen. Dann wird es nämlich gar nicht mehr funktionieren, dass wir Kredite für den Haushaltsausgleich aufnehmen; denn Kredite werden anders, als es in Landeshaushalten und dem Bundeshaushalt zurzeit noch der Fall ist, nicht mehr in der Ergebnisrechnung abgebildet.

Deshalb ist die verfassungsmäßige Koppelung der Kreditaufnahmen an die Höhe der Investitionen für die Haushalte weiterhin erforderlich, die keine Bilanz haben. Aber bei den Haushalten, die bilanzieren, müssen wir dahin kommen, dass anhand der Bilanz bewertet wird, ob man sich in einem ordentlichen Zustand befindet. Wenn wir uns jetzt aber dennoch für eine Sperre aussprechen, dann nehmen wir das Instrument der Bilanz gar nicht wahr. Wir wollen aber mit der Bilanz arbeiten.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Das kann man natürlich noch viel weiter verfeinern, z. B. indem man fragt, inwieweit liquidierbares bzw. nicht liquidierbares Vermögen vorhanden ist. Herr Jahnke hat das zunächst auf das Eigenkapital bezogen. Das lässt sich sicherlich noch weiter differenzieren: Einem Wirtschaftsunternehmen werden dann Kredite gewährt, wenn es über liquidierbares Vermögen verfügt. Daran lässt sich beurteilen, ob eine Kreditaufnahme abgesichert ist. Die Frage ist, ob der Kreditaufnahme Vermögen gegenübersteht. Wenn das sichergestellt ist, dann ist jede Kreditaufnahme im Hinblick auf die Sicherung unproblematisch.

Die nächste Frage ist, ob die aus der Kreditaufnahme resultierenden Verpflichtungen erfüllt werden können. Das ist eine Frage der laufenden Ergebnisrechnung. Dafür gibt es in Zukunft die Ergebnisrechnung innerhalb der kommunalen Familie.

Wenn wir einen Systemwechsel angehen, dann müssen wir uns sehr klar machen, dass wir das Prinzip der Verfassungsmäßigkeit für die kommunale Ebene an dieser Stelle konsequenterweise aufgeben müssen. Wir müssen Regelungen definieren, die vorgeben, in welchen Fällen Kreditaufnahmen unter Berücksichtigung von Bilanzzahlen in Zukunft zulässig sind. Das muss die neue Regelung hinsichtlich der Definition von Krediten sein. Soweit zur Verfassungsmäßigkeit.

Ferner stellt sich die Frage, inwieweit wir darüber hinaus Probleme der Vergangenheit lösen müssen. Auch in diesem Fall machen wir einen Systemwechsel. In einem alten System haben wir Finanzierungsfehler gemacht. Wir haben nämlich in der Zukunft liegende Verpflichtungen ignoriert. Wir hätten sie in der Vergangenheit nur dadurch finanzieren können, indem wir in unseren Haushalten Aufwendungen erwirtschaftet hätten. Dann hätten wir plötzlich Rückstellungen gebildet und plötzlich Cashflow erzeugt. Das haben wir aber nicht getan.

Nun bilden wir unsere jetzige Vermögenssituation in einer Eröffnungsbilanz ab und müssen dabei diesen Fehler der Vergangenheit darstellen. Es ist richtig, dass die Ausweisung der Pensionsrückstellung in der Gesamtheit – für den Kreis Gütersloh z. B. sind das 100 Mio. € – nicht mehr die Ergebnisrechnung der Zukunft belastet. Das ist die eine Seite.

Andererseits – an dieser Stelle bin ich nicht ganz mit Ihnen einig, Herr Jahnke – müsste dann nur noch Liquidität erzeugt werden. Dieses „nur noch“ stellt sich in der Wirklichkeit etwas komplizierter dar. Welche Möglichkeiten gibt es denn, um ergebnisneutral an Liquidität zu kommen? Ergebnisneutral komme ich nur an Liquidität, indem ich Vermögen veräußere oder Kredite aufnehme. Die Kreditaufnahme ist jedoch abgesichert. Das führt im Ergebnis dazu, dass ich meine gesamten Pensionslasten zwingend, wenn ich Vermögen nicht veräußere – –

Für den Kreis Gütersloh kann ich erklären, dass vom Anlagevermögen in Höhe von 270 Mio. € 250 Mio. € gebunden sind. Wenn ich bei Herrn Winkel die Veräußerung unseres Kreishauses zur Erzielung von Liquidität beantrage, wird er mir sagen, dass das kommunalrechtlich überhaupt nicht zulässig sei. Das heißt, ich komme gar nicht an das Vermögen heran, das ich zurzeit liquidieren könnte.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Die dritte Variante wäre, das, was ich in der Vergangenheit an Fehlern gemacht habe, nach dem richtigen Verfahren wieder reinzuholen. Dann muss ich nämlich meine Ergebnisrechnung der Zukunft belasten, indem ich mir Liquidität und gleichzeitig Ertrag reinhole. Dann wandele ich Ertrag in Eigenkapital um. Dann kann mit Eigenkapital die Pensionslast finanziert werden. Damit habe ich im Grunde genommen nur meinen Fehler nachträglich korrigiert.

Dann bin ich aber nicht bei einem Hebesatz von 2,5 %, sondern möglicherweise schon bei einem Hebesatz von 4 %. Mit anderen Worten: An Liquidität komme ich nur über Kredite.

Das ist für mich eine erschreckende Erkenntnis gewesen. Das heißt für mich, dass wir ein Drittel unserer Verpflichtungen künftig über Kredite finanzieren werden. Wenn wir die Bindung der Kredite an die Investitionen nicht lösen, werden wir sofort ein großes Problem bekommen.

Ich komme noch einmal auf das Thema „Kassenkredite“ zurück. Dabei machen wir uns doch etwas vor. Die Kassenkredite, die infolge der Haushaltssicherungskonzepte zurzeit vor uns hergetragen werden, sind im Grunde genommen nichts anderes als eine langfristige Kreditverpflichtung in kleinen Stufen. Das ist ein kleines Instrument, von dem wir sagen: Das fällt gar nicht so auf. Das schieben wir mal schön vor uns her.

In Wirklichkeit ist das aber doch nichts anderes als eine Kreditaufnahme für eine langfristige Finanzierung. Erst wenn die Haushaltslöcher gestopft sind, sind das Problem des strukturellen Defizits und das Liquiditätsproblem gelöst. Solange wir die Haushaltslöcher vor uns hertragen, können wir doch auch ehrlich sagen, dass wir über Kredite finanzieren. Wenn das Haushaltsloch fünf Jahre bracht, dann brauche ich fünf Jahre lang einen Kredit. Ich kann das natürlich auch in Jahre stückeln. Dann fällt es keinem so richtig auf.

Daher kann ich nur appellieren, diese Problematik im Rahmen der weiteren Beratung hinreichend zu bewerten. Ich kann nur empfehlen, ganz weg zu kommen von der Frage, ob wir eine Investitionsbindung haben. Wir müssen uns darüber verständigen, wie wir anhand einer Bilanz in Zukunft in der Lage sind, so etwas zu bewerten.

Zu den Themen „Selbstverwaltungsgarantie“ und „Selbstverwaltungsspielräume“. Ich begrüße es, dass uns durch das NKF unsere wirkliche Situation deutlich gemacht wird. Die wirkliche Situation wird jetzt bereits in den kameraleen Haushalten sehr kritisch dargestellt. Herr Palmen hat vorhin gesagt, 182 Gemeinden befänden sich in der Haushaltssicherung. Ich stelle die Frage, wie viele Gemeindehaushalte zurzeit strukturell unausgeglichen sind. Strukturell sind mehr als drei Viertel der Gemeindehaushalte unausgeglichen, nämlich rund 90 %.

Ein nicht bestehender struktureller Haushaltsausgleich bedeutet, dass jetzt schon Eigenkapital abgebaut wird. Es ist richtig so, dass wir uns das anhand des NKF deutlich machen. Wir führen vor Ort die großen Diskussionen über Vermögensveräußerungen und sind sehr schnell geneigt zu sagen, ein Grundstück verkaufen zu wollen, um damit den Haushalt zu decken.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

An dieser Stelle kann es für uns nur sehr hilfreich sein, dass klar wird, dass wir von der Substanz leben. Deshalb halte ich für richtig, dass wir eine Grundlage für die Diskussion haben, wie gut die Finanzhoheit der Kommunen wirklich ausgeprägt ist. Meine Vorredner kann ich darin nur nachdrücklich bestärken, dass wir auf dieser Ebene darüber diskutieren, wie die Finanzausstattung der Kommunen noch machbar ist.

Es wird immer so locker gesagt, die Kommunen könnten ihre Haushalte konsolidieren. Etwa 90 % der Haushalte sind aber strukturell defizitär. Dort sitzen doch keine Leute vor Ort, die nicht wissen, wie sie ihre Haushalte konsolidieren müssen.

Auf die kommunale Ebene kommen doch ständige erhebliche Belastungen zu. Ich will gar nicht darüber reden, dass uns neue Aufgaben zugewiesen werden. Das Thema „Hartz“ ist sicherlich rechnerisch ausgeglichen. Für den Kreis Gütersloh bedeutet „Hartz“ Mehrbelastungen von ca. 2,5 Mio. €.

Auf die Kommunen kommt also eine Vielzahl von Belastungen zu. Außerdem haben wir deutliche Einbrüche bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer zu verzeichnen. Wir haben deutlichste Anstrengungen unternommen. Der Kreis Gütersloh hat in den vergangenen vier Jahren eine Entschuldung von etwa 35 Mio. € betrieben. Wir haben rund 15 % des Personals abgebaut, bzw. wir sind dabei, den Abbau umzusetzen.

Etwa drei Viertel unseres gesamten Kreishaushaltes machen Verpflichtungen für die soziale Sicherung aus. Die soziale Sicherung können wir aber nur bedingt kommunal steuern. An dieser Stelle weise ich darauf hin, dass es uns gelungen ist, die Zahl der Empfänger von Sozialhilfe in fünf Jahren von rund 11.000 auf etwa 7.000 zu reduzieren, und zwar durch kommunale Steuerung. Dennoch ist unser kommunaler Haushalt nicht ausgeglichen. Deshalb muss ich deutlich sagen, dass die Aussage, es werde schon durch Konsolidierung in den Kommunen klappen, ein Wunsch ist.

Zur Frage nach den Übergangszeiten kann ich sagen: Aus der Sicht der Kreisebene mag ein Übergang deutlich anders zu bewerten sein als aus der Sicht der großen Städte und Gemeinden. Die wesentlichen Aufwendungen, die mit dem Umstellungsprozess verbunden sind, liegen im Wesentlichen in der Bewertung von Anlagevermögen. Das ist sicherlich die Mammutaufgabe, die von allen zu tragen ist. Sicherlich haben die kreisfreien Städte dabei die größten Aufgaben vor sich.

Man mag sagen, dass das in der Relation identisch ist. Absolut ist das für die kreisfreien Städte natürlich eine viel größere Aufgabe, die zu schultern ist, als für die kleinen Gemeinden und Kreise. Das muss man richtigerweise so sehen.

Die anderen Aufgaben liegen im Bereich Personalqualifizierung, Personalschulung und EDV. Letztere beiden Dinge hängen ganz erheblich davon ab, wie weit der Umstellungsprozess und die Gesetzeslage zum NKF sind, weil noch sehr viele Unwägbarkeiten vor Ort bestehen. Dies betrifft die EDV, die Softwareanbieter und letztlich die Frage der Schulung von Personal. Aus dem gesamten Prozess ergeben sich zurzeit immer noch Veränderungen.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Ich kann nur sehr unterstützen, dass wir sehr schnell mit der Beschlussfassung und Umsetzung zum NKF vorankommen sollen. Daher bitte ich Sie, das sehr zügig in diesem Sinne voranzutreiben; denn sobald das klar ist, wird eine erhebliche Beschleunigung in das Thema der Software und der Personalqualifikation kommen. Zur Personalqualifikation kann ich zumindest aufgrund meiner Erfahrungen beim Kreis Gütersloh sagen, dass der Schwerpunkt der Qualifizierung nicht in der großen Breite liegt. Der Schwerpunkt der Qualifizierung liegt im Bereich der gesamten Finanzsteuerung, wo die eigentlichen Probleme bestehen, und im Bereich der Qualifizierung der Führungskräfte und der Politik.

Die große breite Masse, die Mitarbeiter, die jetzt kameral buchen, bucht nach unseren Erfahrungen doppisch genauso einfach oder kompliziert. Ich sage in diesem Fall ausdrücklich „einfach“; denn das doppische Verfahren ist in der konkreten Anwendung nicht komplizierter als die Kameralistik. Der laufende Aufwand ist nicht unbedingt sehr groß. Das sind die Erfahrungen des Kreises Gütersloh. Das mag an anderer Stelle anders sein.

Ich möchte noch einen kurzen Hinweis zu der Frage geben, wie man mit langen oder kurzen Zeiten umgeht. In der Diskussion erleben wir zurzeit alle, wie wir in die „Hartz“-Umsetzung einsteigen, wie man ein großes Problem plötzlich ganz schnell schultern kann und muss. Das gelingt uns offensichtlich.

Deshalb ist es meines Erachtens richtiger und zielorientierter, wenn für die Umstellung nicht allzu viel Zeit zur Verfügung steht. Ich bin mir nicht sicher, ob ein Zeitraum von drei, vier oder fünf Jahren angemessen ist. Aus Sicht der Kreise halte ich drei Jahre für angemessen. Wir wissen, dass die Vorbereitungen zur Vermögensbewertung längst laufen. Damit kann man im Grunde genommen schon starten. Der Rest ist meines Erachtens relativ gut zu schultern.

Ulrich Rolfsmeyer (Gemeinde Hiddenhausen): Herr Palmen, ich gehe auf die Frage einer Übergangsfrist in Verbindung mit externen Beratern oder mit eigenem Personal bei einem längeren Zeitraum ein. Ich denke, dass das kein Widerspruch ist. Jede Stadt oder Gemeinde muss erkennen, welche Stärken sie hat und wie sie das Projekt angehen kann. Man kann das innerhalb eines dreijährigen Übergangszeitraums mit eigenen Leuten und einer teilweisen Beratung von außen bewerkstelligen. Das ist eine individuelle Lösung vor Ort.

Wichtig ist aber eines: Gute Projekte brauchen einen Anfang und ein Ende. Allen Beteiligten muss klar sein, wann das Projekt zu Ende ist. Wenn kein Endzeitpunkt feststeht, dann läuft das weg. Dann arbeiten am Ende alle immer noch an irgendeinem Stück, und wir haben eine Menge Probleme, weil wir schließlich Zeit haben. Daher konzentriert ein knackiger Endzeitraum die Kräfte auf ein gemeinsames Ziel.

Wir haben bei uns eine Mischung gehabt. Wir haben zunächst nach eigenen Stärken im Haus gesucht. Wir haben das mit eigenen Leuten gemacht, weil wir uns als Organisation weiterentwickeln wollten. Dabei wollten wir den Mitarbeiterinnen und Mitar-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

beitern die Chance geben, an dem Neuen teilzuhaben, sich weiterzuqualifizieren und das selbst mitzutragen.

Man könnte zwar Dritte „einkaufen“, aber keiner kennt die Organisation besser als diejenigen, die in der Organisation arbeiten. Berater bringen nur Kenntnisse mit, die den Überbau darstellen. Die Details aber haben die Mitarbeiter des Hauses viel besser im Überblick, als das ein Dritter, der von außen kommt, beurteilen kann. Daher sollte die Arbeit nach meinem Verständnis von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geleistet werden.

Wir haben einen externen Wirtschaftsberater hinzugezogen, der uns bei den neuen Aufgabenstellungen Feedback gibt, damit wir wissen, ob wir auf dem richtigen Weg sind, und der uns als Berater zur Verfügung steht. Ich bezeichne das als Lehrer-Schüler-Verhältnis. Wir sind die Schüler, der Berater ist der Lehrer, der schaut, ob wir auf dem richtigen Weg sind. Wie es mit guten Schülern üblich ist, wachsen sie irgendwann aus und brauchen keine Lehrer mehr und können irgendwann selbst Lehrer werden. Ich will damit sagen, dass man daran wächst. Daher stellt der Einsatz von eigenem und externem Personal keinen Widerspruch dar.

Herr Palmen, Sie fragten, ob die HSK-Kommunen klarkommen würden. Ich frage einmal anders: Kommen sie heute schon klar?

(Manfred Palmen (CDU): Nein!)

– Genau.

(Zuruf)

– Nein, es geht gar nicht um Schuld. Es geht einfach um die Situation, wie sie ist.

Das NKF ist für mich ein entscheidungsorientiertes Rechnungswesen, das Transparenz schafft. Es liefert einen Ergebnisplan und einen Finanzplan. So weiß ich auf einen Blick Bescheid über den Finanzstatus und die Thematik in der Kommune. Das NKF ist ein entscheidungsorientiertes Rechnungswesen für die Führungskräfte in der Verwaltung und für den Gemeinderat.

Wenn denjenigen, die Entscheidungen treffen müssen, gute Grundlagen für die Entscheidungen zur Verfügung stehen, dann steigert das die Qualität der Entscheidungen. Aus eigener Erfahrung – wir haben selbst HSK-Erfahrung – kann ich sagen, dass uns das sehr geholfen hat, weil die Fokussierung auf finanzwirtschaftliche Aspekte verstärkt worden ist. Die Mitglieder des Gemeinderats und die Mitarbeiter in der Verwaltung haben einen neuen Zugang zum Kostenbewusstsein erhalten. Dazu hat das NKF einen großen Beitrag geleistet.

Es bleibt die spannende Frage, was der Spaß kostet. Das ist wahrscheinlich in jeder Stadt anders, weil jeder seinen eigenen Weg hat. Ein wichtiger Punkt ist beispielsweise die Einführung von neuer EDV. Wir sind Mitglied im KRZ Lemgo, das über 36 Mitgliedsgemeinden verfügt. Unsere EDV, die für die Finanzwirtschaft zur Verfügung steht, stammte aus den 70er-Jahren und musste deshalb sowieso erneuert werden. Es hätte also eh was passieren müssen, unabhängig davon, ob wir weiter kameral

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

buchen oder das NKF einführen. Diese Kosten stehen in unserem Fall nicht im Zusammenhang mit dem NKF.

Wir haben unsere Kosten einmal nachgehalten. Die meisten Kosten beziehen sich auf das, was wir Mitarbeiter selbst gemacht haben. Das sind auch Kosten. Das ist nicht kostenlos nach dem Motto: Die sitzen eh im Rathaus. Dann machen die Leute halt ein bisschen NKF, bevor sie etwas anderes machen. – Das sind schon Kosten. Das muss man ganz deutlich sagen.

Die Kosten, die wir bezahlt haben, sind die Beraterkosten. Über drei Jahre haben wir für die Beratung rund 170.000 € ausgegeben. Das war meines Erachtens gut angelegtes Geld, weil wir erfolgreich damit waren und gute Wege damit beschritten haben.

Ich bin sehr davon überzeugt, dass das NKF die kommunale Landschaft massiv verändert, weil Folgendes gilt: Wenn ich bei uns im Gemeinderat einen Zettel umlaufen lassen würde, auf dem steht, dass wir nicht auf Kosten zukünftiger Generationen leben wollen, dann wird das mit Sicherheit jeder unterschreiben. Wenn wir dann aber in eine Sitzung eintreten, handelt jeder anders. Genau das haben wir in der Vergangenheit gemacht.

(Manfred Palmen (CDU): Erfolgreich
sparen für die Zukunft unserer Kinder!)

Deshalb hilft uns das NKF auf diesem Weg gewaltig mit. Daher ist das meiner Meinung nach ein guter Weg.

Ich nenne noch ein Beispiel aus der kommunalen Verwaltung. Die Einführung des NKF vergleiche ich ein bisschen mit der Einführung der EDV. Dabei sind die Mitarbeiter mit Engagement diesen Weg gegangen. Wenn wir das anders angegangen wären, dann hätten wir heute noch keinen PC in der Verwaltung. Ich denke, Ähnliches gilt für das NKF. Wenn wir das munter angehen und mutig auf den Weg geben, dann werden wir vielleicht in fünf oder zehn Jahren feststellen, dass wir etwas Tolles geleistet haben, das uns weitergebracht hat.

Dieter Freytag (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Meine Damen und Herren! Bei der Beantwortung der Frage, ob die Regeln der kommunalen Selbstverwaltung beachtet worden seien, möchte ich die Unterscheidung zwischen dem formalen Rahmen und den materiellen Gegebenheiten mit einbeziehen, Herr Palmen. Durch den formalen Rahmen, der durch das Haushaltsrecht gesetzt wird, wird die Tendenz der Vergangenheit unterstützt und verstärkt, dass die Entscheidungsbefugnis auf die kommunale Ebene transferiert wird.

Es lässt sich eine Vielzahl von Beispielen bringen. Nehmen wir einmal den Produktkatalog, der viel mehr Möglichkeiten der Entscheidung vor Ort ermöglicht, als es bisher mit dem Gliederungs- und Gruppierungsplan der Fall war. Das ist nur ein Beispiel, das sicher unproblematisch ist.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Genauso unproblematisch ist die Definition des Haushaltsausgleichs; denn die Aufwendungen müssen durch die Erträge finanziert werden, also auch Pensionsrückstellungen und Abschreibungen. Das Problem ist hingegen der materielle Rahmen. Die Finanzausstattung der Kommunen ist absolut unzureichend. Hätten wir eine ausreichende Finanzausstattung, müssten wir über das Problem des Haushaltsausgleichs und den formalen Rahmen überhaupt nicht diskutieren. Das ist aber nur eine Randbemerkung.

Ich bin gern bereit, zur Kostenfrage die Sichtweise der Stadt Brühl darzulegen. Nehmen wir beispielsweise die Kosten für die EDV. Es wird zugestanden, dass dieser ganze Bereich nicht im Zusammenhang mit der Umstellung auf das NKF steht. Auch bei vielen anderen Bereichen ist es schwierig, eine Abgrenzung der Kosten vorzunehmen.

Zum Beispiel bei den Straßen. Wir benötigen für das NKF im Grunde genommen nur die Länge und Breite sowie die Inaugenscheinnahme des Zustandes. Vereinfacht dargestellt können wir anhand dieser Angaben die Bewertung für das NKF vornehmen.

Unsere Straßenbauer haben Interesse daran, noch weitere Daten in die Betrachtung einzubeziehen, z. B. Verkehrszeichen usw. Das heißt – um es konkret in Zahlen auszudrücken –, der Auftrag, den die Stadt Brühl nach außen vergibt, beläuft sich mit rund 100.000 € weit über dem, was wir vielleicht über NKF benötigten, nämlich 25.000 € bis 30.000 €.

Diese Differenzierung lässt sich noch vornehmen. Bei anderen Bereichen wird es aber schon schwieriger. Beispielsweise sind wir nach § 37 Gemeindeverordnung schon jetzt gehalten, Vermögensverzeichnisse, Bestandsverzeichnisse und Inventarlisten in ausreichendem Umfang zu führen. Das wird in den Kommunen – die Vertreter des Innenministeriums mögen als Vertreter der obersten Kommunalaufsicht jetzt einmal weghören – ganz unterschiedlich gehandhabt. Denjenigen, die diese Verzeichnisse ordnungsgemäß führen, werden sicherlich kaum Umstellungskosten entstehen, da sie sehr viele Sachen eins zu eins in die Bilanz übernehmen können. Ich behaupte aber, dass das nicht allzu viele Kommunen sein werden.

Ein weiteres Beispiel sind die Kosten der Ausbildung und für die Studieninstitute. Dabei müssen wir sicherlich die Kosten der Umstellung auf die kommunale Bilanzbuchhaltung mit hineinrechnen. Zu der Frage gehört aber natürlich auch, dass wir künftig in diesem Bereich Einsparungen haben werden; denn wir haben dann nicht mehr diese Doppelung, die Bilanzbuchhalter für den privaten Bereich und die Kameeralisten für den öffentlichen Bereich. Hierdurch entstehen ganz klar Kostenvorteile. Wer will diese jedoch berechnen? Das ist ungemein schwierig.

Dennoch will ich eine Zahl aus der Stadt Brühl nennen. Wir haben den Aufwand errechnet, also nicht nur die Kosten Externer, sondern auch unsere Arbeitsstunden hinzugezogen. Für den Zeitraum der Phasen 1 und 2 – also von 1999 bis 2003 – haben wir Aufwendungen von ungefähr 2,5 Mio. € errechnet.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Im Verhältnis – das ist eine entscheidende Größe; denn eine absolute Zahl sagt wenig aus – zu unserem Umsatz – also das, was wir in unserem Verwaltungshaushalt ausweisen – ist das weniger als 1 %. Darin sind die Kosten bzw. Aufwendungen für das Landesprojekt natürlich enthalten. Das ist nicht nur das, was wir allein hier haben. Eine ungefähre Größenordnung kann also benannt werden.

Zum Abschluss habe ich noch eine kleine Bitte: Falls an das Gesetzeswerk noch ein Art. 25 angefügt werden sollte, indem es heißt, dass die Kosten der Umstellung vom Land übernommen werden, dann lassen Sie uns das bitte noch einmal nachrechnen.

Ursula Bolte (SPD): Meine Herren Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! In Ihren Eingangsmerkungen haben Sie – für uns erfreulicherweise – deutlich darauf hingewiesen, in welcher Art und Weise dieser Gesetzentwurf vorbereitet und erarbeitet worden ist, nämlich mit einem Modellprojekt und dem Versuch, einen größtmöglichen Konsens zu erreichen.

Im Rahmen dieser Anhörung haben Sie uns eine Fülle bedenkenswerter und hilfreicher Anregungen gegeben, in welchen Bereichen noch Bedarf zur Nachsteuerung besteht. Bei zwei entscheidenden Fragen scheint mir noch kein Konsens erreicht worden zu sein. Deshalb frage ich an dieser Stelle gezielt nach.

Die Stellungnahme von Herrn Hamacher für den Städte- und Gemeindebund hinsichtlich der Umsetzungsfrist war so etwas wie ein Kompromissvorschlag. Viele gute Argumente sprachen für eine kurze Frist. Ferner gab es eine Reihe von Hinweisen, dass das für viele zu schaffen sei.

Der Städtetag spricht sich hingegen sowohl in seiner schriftlichen als auch in seiner mündlichen Stellungnahme dezidiert dafür aus, dass fünf Jahre benötigt würden. Herr Jahnke hat das unterstützt. Von Ihnen beiden wüsste ich gern, ob eine Verlängerung von drei Jahren auf vier Jahre ihre Probleme so deutlich minimieren könnte, dass sie auch mit vier Jahren leben könnten.

In den Stellungnahmen des Landkreistags und des Städte- und Gemeindebunds zeigt sich eine deutliche Diskrepanz. Der Landkreistag fordert, die bisherige Genehmigungspflicht für eine Umlageerhöhung in eine Anzeigepflicht umzuwandeln. Der Städte- und Gemeindebund hingegen geht sogar so weit und fordert, vor einer Umlageerhöhung sei in jedem Fall das Absenken der Ausgleichsrücklage auf null erforderlich.

Sie werden es mir nachsehen. Ich habe an der Spitze eines Kreises und des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe gestanden. Daher weiß ich über Umlageverbände Bescheid und weiß, wie schwer man sich in beiden Bereichen jeweils getan hat, wenn Umlageerhöhungen unumgänglich waren. Ich weiß aber auch, wie die Vertreter der dazugehörigen Kommunen erfolgreich um ihre Belange gekämpft haben.

Herr Hamacher, halten Sie die Verfassungsgarantie für die kommunale Seite, die für die Kreise mit gilt, noch für gegeben, wenn Sie der Meinung sind, die Ausgleichsrücklage müsse zunächst einmal auf null gesenkt werden, bevor man über Umlageerhöhungen nachdenken darf? Würde das nicht dazu führen, dass dann Umlage-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

sprünge spätere finanzielle Möglichkeiten der Kommunen unter Umständen so beeinträchtigen können, dass daraus kein Vorteil erwächst?

Herr Dr. Schink, was befürchten Sie, wenn man tatsächlich eine solche Regelung, wie vom Städte- und Gemeindebund angeregt, aufnimmt, dass nämlich Kreise keine Ausgleichsrücklage mehr vorhalten dürfen, wenn sie sich schweren Herzens zu einer Umlageerhöhung entschließen? Ich hätte gern von beiden Praktikern einen Hinweis, wie wir diesen ganz offensichtlichen Dissens in einen Konsens umwandeln können, damit das große Einvernehmen, dass wir bislang bei der Umstellung auf des NKF erzielt haben, auch bei diesen beiden Fragen erreicht werden kann.

Franz-Josef Britz (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst einmal bedanke ich mich ausdrücklich bei denjenigen, die wir heute anhören, dafür, dass sie vorgetragen haben und vor allen Dingen dafür, wie sie vorgetragen haben. Ich habe selten eine Anhörung erlebt, die auf solch einem Niveau stattgefunden hat und bei der es – zumindest aus meiner Sicht – neue Ansätze für weitere Überlegungen und neue Erkenntnisse gegeben hat. Das bringt mich zu zwei Fragen, insbesondere an die Vertreter der Modellkommunen.

Die Diskussion um die Definition des Kredits hat die Erkenntnis zu Tage gebracht, dass das Instrument, auf das wir alle gern schießen, je nach dem aus welchem Blickwinkel, den jetzt vorgenommen Änderungen im NKF nicht mehr entspricht, sozusagen systemwidrig ist. Gibt es aus Ihrer Sicht einen Weg, den wir bei der weiteren Beratung dieses Gesetzentwurfs beschreiten können, der das systemkonform unterhalb der Grenze einer Verfassungsänderung machen könnte? Wir müssen mit aller Vorsicht heute sagen, dass wir mit dem NKF zwar viel ändern, aber ich glaube nicht, dass wir das auch noch hinbekommen. Ob das sinnvoll ist, ist eine ganz andere Frage. Mir scheint aber die Erkenntnis gegeben zu sein, dass das eigentlich nicht zusammenpasst. Deswegen frage ich nach Vorschlägen bzw. Wegen, wie man das unterhalb der Grenze der Verfassungsänderung angehen könnte.

Wenn mit diesem Weg betriebswirtschaftliche Methoden in die kommunale Haushaltswirtschaft eingeführt werden, dann lautet meine nächste Frage an die Vertreter der Modellkommunen: Haben Sie in Ihrer Praxiserprobung und bei der Überprüfung des Gesetzentwurfs festgestellt, dass es noch weitere Brüche gibt, auf die Sie hinweisen wollen? Dann haben wir zumindest gehört, an welchen Stellen das neue System mit alten gesetzlichen und sonstigen Vorschriften – meinerwegen auch unterhalb der Gesetzesebene – nicht übereinstimmt. Kommt es dabei erkennbar zu Verwerfungen oder Brüchen?

Ich gebe gern zu, dass das eine ganz allgemeine Frage ist. Das wird sich aber erst in der Praxis erweisen. Sie sind aber die einzigen, die die Praxis kennen.

Das Beispiel dafür ist die Frage der Erstellung einer Konzernbilanz. Bei mir ist das schon ein paar Tage her. Deshalb habe ich gerade verzweifelt überlegt, wie die Vorschriften zur Erstellung von Konzernbilanzen lauten. Vielleicht kann ein Vertreter der Modellkommunen meine Frage beantworten. Das, was hinsichtlich des Ertragswert-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

verfahrens und des Substanzwertverfahrens vorgeschlagen wurde, ist nach meiner Erinnerung nicht das gängige Verfahren zur Erstellung von Konzernbilanzen in der Wirtschaft. Sondern das ist ein gängiges Verfahren, wenn man ein Unternehmen bewertet, um es zu veräußern usw. Die Bewertung innerhalb einer Konzernbilanz wird nach meiner Kenntnis anders vorgenommen. An dieser Stelle versteckt sich ein weiterer Bruch, den ich herauszuarbeiten bitte aus der Sicht derjenigen, die schon Erfahrungen damit gesammelt haben.

Ewald Groth (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Die Kommunen sind nun einmal keine Konzerne. Das Rechnungswesen ist sozusagen angelehnt an die Bilanzierung und betrifft einen besonderen Bereich, nämlich die kommunalen Körperschaften. Das darf man nicht vergessen.

Herr Kleinebekel hat hinsichtlich der Kredite Dampf abgelassen. Das scheint eine virulente Frage zu sein. Darüber machen wir uns mit Sicherheit noch einmal Gedanken.

Sie selbst haben das eingeschränkt, Herr Kleinebekel; denn das Eigenkapital kann in vielen Bereichen nicht veräußert werden. Das heißt, wir befinden uns in einer besonderen Situation.

Wenn es darum geht, bei der Unterscheidung zwischen konsumtiven und investiven Krediten dafür zu sorgen, dass das Wirtschaften zu Ungunsten der Generationengerechtigkeit eingestellt wird, dann werden wir natürlich an dieser Stelle deutlich machen, dass das so nicht gehen kann. Dennoch wollen wir uns darüber Gedanken machen.

Herr Hamacher, zum Fortbildungsbedarf. Nach meiner Kenntnis geht das seit zwei Jahren. Die Studieninstitute bieten das an und leisten dabei gute Arbeit. Man hätte seine Leute also schon dorthin schicken können.

Bitte sagen Sie mir, ob meine folgende Befürchtung begründet oder unbegründet ist: Würden wir dem Attentismus, der in manchen Bereichen herrscht – vielleicht müssen wir gar nicht oder später –, Vorschub leisten, oder ist ein Zeitraum von drei Jahren ausreichend? Wer das Klassenziel nicht erreicht, wird in die Ecke gestellt und muss dann erklären, weshalb er es nicht geschafft hat. Das hat Herr Jäger angedeutet.

(Zuruf)

– Erklärungsbedürftig ist z. B., dass wir die Verschuldungsgrenzen im Bundeshaushalt nicht einhalten können. Dennoch kann man das vernünftig erklären. Vielleicht gibt es auch in solchen Bereichen vernünftige Erklärungen.

Die Frage ist also, ob wir solche Dinge auf die lange Bank schieben oder nicht. Wir haben für Frage der Kredite eine Revisionsklausel. Vielleicht ist es eine Möglichkeit, im laufenden Verfahren zu überlegen, ob das wirklich angepasst werden muss.

Ist es eigentlich schädlich, wenn man öffentlich sagt, dass die Kommunen Unterstützung benötigen, weil sie das für diese große Umstellung erforderliche Know-how nicht haben? Dann könnte man die pensionierten Betriebswirte sozusagen als „busi-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

ness angels“ zurückholen, um den Kommunen unter die Arme zu greifen. Würden Sie das als in der Öffentlichkeit schädlich erachten? Ist es Ihrer Meinung nach sinnvoll, Leute hinzuziehen, die von Betriebswirtschaft, von der doppelten Buchführung Ahnung haben, um den Kommunen zu helfen?

Ich bin der Auffassung, dass das Problem an einer anderen Stelle sitzt, nämlich in den Räten, wo sich die Leute schlau machen müssen, und in der Leitungsebene. Dabei geht es um ganz andere Fragen. Die reine Buchungssystematik ist meines Erachtens nicht das Problem.

Edith Müller (GRÜNE): Ich schließe mich dem Dank für das Engagement an, das in Ihren Beiträgen deutlich wird.

Herr Kleinebekel, die Zeiten sind seit Jahren vorbei, in denen locker gesagt wurde, die Kommunen bzw. die Länder könnten mal dieses oder jenes finanzieren. Das Dilemma, das wir beschreiben, betrifft alle Haushalte.

Das gilt für den Landeshaushalt genauso. Der Verfassungsgerichtshof hat festgestellt, dass uns die Verfassungsstruktur nicht daran hindert, unterhalb der von der Verfassung vorgegebenen Grenze einen Schuldenberg in immenser Höhe anzuhäufen. Das heißt, die Verfassungsstruktur, die wir uns selbst gegeben haben, ist im Augenblick kein wirksames Instrument, um Verschuldung zu verhindern. Das muss konstatiert werden.

Daher rührt der Impetus zu der Frage, was an diese Stelle treten kann. Deswegen möchte ich die Vertreter der Spitzenverbände ermuntern, sich darüber einen Kopf zu machen. Reicht der Stabilitätspakt als Mechanismus aus, um Verschuldungsfragen im europäischen Rahmen einzugrenzen, oder müssten wir die Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines Korridors fixieren? Meines Erachtens hat sich die bisherige Bindung an die Verfassung nicht als kräftig genug erwiesen, um Verschuldung zu verhindern.

Ich habe große Lust, mit Ihnen darüber nachzudenken, wie es im nächsten Jahr sein könnte. Bei der Frage der Änderung der Verfassung wäre ich nicht sehr zurückhaltend. Ich meine nämlich, dass das auf der Tagesordnung steht; denn wir merken, dass wir damit nicht mehr wirksam zurande kommen. Natürlich würde die Einführung eines neuen Finanzmanagements auf Landesebene den Drive der Diskussion verschärfen.

Dr. Birgit Frischmuth (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Frau Bolte, ich bin heute als Vertreterin des Städtetages anwesend. Daher muss ich mich in meinen Äußerungen an unsere Beschusslage halten. Unsere Beschlusslage sieht eindeutig vor, dass wir hier und heute für einen Übergangszeitraum von fünf Jahren plädieren.

Diese Diskussion haben wir nicht nur in Nordrhein-Westfalen geführt. Gemeinsam mit unseren Mitgliedsstädten beim Deutschen Städtetag haben wir einen guten Ü-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

berblick über die Erfordernisse und Entwicklungen insbesondere bei den Großstädten.

Die Stadt München hat vor kurzem zum ersten Mal eine Modellbilanz aufgestellt. Für die Einführung des neuen Rechnungswesens hat die Stadt München schon bis zu zwölf Jahre benötigt. Die Aufstellung dieser Musterbilanz hat natürlich weniger Zeit in Anspruch genommen. Im Jahr 2000 ist damit begonnen worden. Sie sind aber auch noch nicht damit fertig.

(Edith Müller (GRÜNE): Hatten sie überhaupt eine Frist?)

– Nein. Das war das Eigenengagement der Stadt München, sich auf diesen Weg zu begeben.

Die Kommunen haben mit diesem Gesetz eine ganz andere Basis, auf die sie aufbauen und mit der sie arbeiten können. Mit den vielfältigen Anlagen sind Handreichungen gegeben, die damit den Praktikern das Geschäft erleichtern werden. Es bleibt aber dabei, dass wir für eine Übergangsfrist von fünf Jahren plädieren.

Zum Thema „Verfassungskonformität“. Wir haben darauf hingewiesen, dass es schon eine Hilfe wäre, wenn wir § 89 Gemeindeordnung verändern würden, wo es um die Frage der Liquidität geht. Die Herausnahme der Bindung auf das eine Jahr im zweiten Absatz würde schon etwas Luft verschaffen. Wir sehen das aber nicht als die eigentliche Lösung des Problems an. Das geht in die Richtung, die Sie vorhin in Ihren Stellungnahmen dargestellt haben.

Die Frage nach der Bewertung der Beteiligungen war an die Vertreter der Projektkommunen gerichtet. Erlauben Sie mir dazu bitte einen Hinweis. Diese Debatte haben wir sehr ausführlichen mit den Großstädten auf Bundesebene geführt. Alle tendieren zur Eigenkapitalspiegelbildmethode. Wenn wir eine Bewertung anhand des Ertragswert- oder Sachwertverfahrens durchführen, dann müssen wahrscheinlich viele Kommunen ein Sondergutachten in Auftrag geben. Nach unserer Auffassung wird das die Kosten der Einführung zusätzlich in die Höhe treiben. Deshalb war es uns wichtig, das in unseren Stellungnahmen deutlich zu machen.

Dr. Alexander Schink (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Ich bin insbesondere von Frau Bolte gefragt worden, weshalb wir die Meinung des Städte- und Gemeindebundes nicht akzeptieren können, dass eine Erhöhung der Kreisumlage erst dann in Betracht komme, wenn die Ausgleichsrücklage aufgezehrt ist.

Dagegen gibt es aus unserer Sicht mindestens zwei Argumente. Das erste Argument liegt im System selbst. Nach § 75 Abs. 3 Satz 1 soll geregelt werden, dass die Ausgleichsrücklage in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals zu bilden ist. In der Höhe sollte sie höchstens ein Drittel des Eigenkapitals betragen.

Wenn das so richtig ist, wie Herr Hamacher es vorschlägt, bedeutet das, dass die Kreise ihr Eigenkapital aufzehren müssen, bevor sie zu einer Erhöhung der Kreisumlage kommen können. Der Ausgleich des Haushalts wäre ganz anders in der Systeme-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

matik als bei Städten und Gemeinden. Wir würden also einen Vermögensverzehr voraussetzen, um zu einer Erhöhung der Kreisumlage kommen zu können. Das sollte aber gerade nicht der Fall sein.

Ich denke, das System wird unter anderem deshalb eingeführt, um das vorhandene Vermögen zu erhalten, aber nicht, um die kommunalen Gebietskörperschaften dazu zu zwingen, ihr Vermögen aufzuzehren, um erst dann zu anderen Finanzierungsmitteln greifen zu können. Genau das würde auf die Kreisebene zukommen. Das kann ich deshalb so nicht akzeptieren.

Abgesehen davon steht uns gar nicht mehr so viel Vermögen zur Verfügung, das wir verzehren können, sodass dieser Schuss in die Leere geht. Ich erinnere daran, dass in den vergangenen Haushaltsjahren in fast allen Kreisen in Nordrhein-Westfalen ein Ausgleich nur erfolgt ist, indem auf das Vermögen zurückgegriffen worden ist und die letzten Rücklagen aufgezehrt worden sind. Insofern scheint mir das eine theoretische Diskussion zu sein, weil ich nicht erkennen kann, woher die Mittel der Ausgleichsrücklage kommen sollen und wie das funktionieren soll.

Wir haben als Kreise in der jüngsten Vergangenheit bei der Haushaltswirtschaft sehr viel Rücksicht auf die Situation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden genommen. Das hat dazu geführt, dass der Haushaltsausgleich in der Regel durch die Inanspruchnahme von Vermögen und Rücklagen erzielt worden ist. Dieses Vermögen ist jetzt nicht mehr vorhanden, sodass wir eine neue Situation haben. Das will ich gern zugeben.

Das führt aber auch dazu, dass wir letztlich in der Finanzwirtschaft der Kreise ganz anders gedeckelt werden als es bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden der Fall ist. Außerdem hätten wir dann keine Spielräume in der Selbstverwaltungsgestaltung hinsichtlich der Haushaltswirtschaft mehr. Das kann ich auch nicht akzeptieren; denn die Situation im Land ist höchst unterschiedlich.

Letztlich davon abhängig zu sein, das Vermögen verzehren zu müssen, um eine Kreisumlage erhöhen zu können, das trifft die Situation im Land meines Erachtens nicht richtig. Sie können darauf vertrauen, dass insbesondere in den Kreisen vor Ort gemeinsam mit den Städten und Gemeinden nicht das passiert, was befürchtet wird, dass eine hohe Ausgleichsrücklage angesammelt wird und dennoch, wenn die Kosten steigen, die Kreisumlage erhöht wird. Das ist nicht die Realität in diesem Land. Das muss man ganz deutlich festhalten. Daher bin ich nicht der Auffassung, dass dies der richtige Weg ist.

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Ansatzpunkt unseres Vorschlags war, dass wir versuchen wollen, einen gewissen Gleichklang herzustellen zwischen der finanziellen Entwicklung in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden einerseits und in den Kreisen andererseits.

Das Problem ist nicht neu. Bereits in der Vergangenheit – dabei gehen unsere Vorstellungen auseinander, auch wenn wir uns sonst sehr lieb haben – haben wir Vorschläge unterbreitet, die bei der Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten in

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

diese Richtung gehen. Dass Kreise in die Haushaltssicherung gehen, ist ein Phänomen des letzten und vorletzten Jahres. Vorher hat es das kaum gegeben.

Wir haben die Auffassung vertreten, dass es nicht sein kann, dass sich ein überwiegender Teil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eines Kreises in der Haushaltssicherung befindet, im Kreis aber keine dementsprechende Anstrengungen unternommen werden, um über Einsparungen zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen.

Das ist nicht neu. Schon jetzt steht in der Kreisordnung, dass die Erhöhung der Kreisumlage das letzte Mittel nach anderen Mitteln sein darf, um den Haushalt auszugleichen. Insofern ist das nur eine Konsequenz der Vorschläge, die wir in der Vergangenheit unterbreitet haben.

Die eingeforderte Freiheit der Kreise geht ganz klar zulasten der Kommunen. Wir haben das Instrument der Ausgleichsrücklage auch so verstanden, dass mit ihm der notwendige Anpassungsprozess bewältigt werden kann, weil von vornherein klar war, dass es schwierig sein wird, einen strukturellen Haushaltsausgleich zu erreichen. Das macht aber nur dann Sinn, wenn dieses Instrument auf allen Ebenen gleichmäßig in Anspruch genommen wird, nicht aber die Umlageverbände das auf die jeweils nächste Ebene überbürden. Ansonsten müsste das innerhalb kürzester Zeit bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden ein Ende finden, die dann automatisch in der Haushaltssicherung landen würden. Das ist die Problematik, die dahinter steht.

Wir können gern über andere Instrumente nachdenken. Wir sind es unseren Kommunen aber schuldig, darauf hinzuweisen, dass das im Verhältnis zu den Umlageverbänden ein Problem darstellt.

Ich will das an einem Beispiel deutlich machen. Der Bau einer Schule, der über Kredite finanziert worden ist, die längst getilgt worden sind, taucht nach dem neuen System plötzlich wieder auf. Da es eine Abschreibungszeit von 50 Jahren gibt, muss sie sozusagen noch einmal finanziert werden. Das sind liquide Mittel, die abgezogen werden. Das sind nicht wie bei anderen Bereichen des NKF irgendwelche Buchungsvorgänge, sondern das sind liquide Mittel, die abgezogen werden und letztlich erwirtschaftet werden müssen.

Außerdem weise ich darauf hin, dass die Argumentation von Herrn Dr. Schink nicht ganz schlüssig war; denn die Veräußerung von Vermögensgegenständen stellt nach dem NKF keinen Ertrag dar. Also passte das nicht ganz, was vorhin gesagt worden ist.

Zum Thema „Übergangsfristen“. Herr Groth hat den Fortbildungsbedarf angesprochen und gefragt, ob es das nicht schon heute gebe. Das gibt es schon heute. Sie haben vollkommen Recht. Die Angebote werden seit einigen Jahren unterbreitet und weiterentwickelt. Das Problem ist aber, dass man nur dann „passgenau“ ausbilden kann, wenn ein gesetzlicher Rahmen vorliegt. Die Vorschläge der Modellkommunen liegen natürlich schon länger auf dem Tisch. Die letzten Feinheiten kennt man aber erst in dem Moment, in dem es verabschiedet worden ist.

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

Nach meinem Wissen machen die Kommunen von den Fortbildungsangeboten sehr stark Gebrauch. Ich weise jedoch darauf hin, dass es selbst bei allem guten Willen in der Praxis nicht immer so einfach ist. Teilweise stehen uns nur beschränkte Fortbildungsbudgets zur Verfügung. Dafür steht also nicht unendlich viel Geld zur Verfügung.

Meines Erachtens ist aber noch schwerwiegender, dass die Personaldecke teilweise so dünn ist, dass man die Leute kaum zu länger andauernden Fortbildungen schicken kann.

Neulich war ich auf einer Veranstaltung des Verbandes der Kommunalkassenverwalter und habe mich dabei über die mangelnde Beteiligung gewundert. Der Grund war ganz einfach: Da sitzt sonst keiner mehr. Wenn die Leute zu Fortbildungsveranstaltungen gehen, dann sitzt zu Hause keiner mehr, der buchen kann. Das ist das Problem.

Wenn dann auch noch in der Vergangenheit so vehement abgebaut worden ist, dass es teilweise schon Schwierigkeiten bei Urlaubsvertretungen gibt, dann wird deutlich, dass es nur mit erheblichem Aufwand möglich ist, diese Leute für die notwendigen Fortbildungen freizustellen.

All die Argumente, die vorhin genannt worden sind – auch von Herrn Rolfsmeyer –, sind auch bei uns intensiv diskutiert worden. Letztlich gab es eine klare Mehrheitsentscheidung für diese Kompromisslinie. Insofern nehmen wir für uns in Anspruch, die Mehrheit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu vertreten. Wenn ich die Auffassung von Frau Dr. Frischmuth mit einbeziehe, die für die Großstädte ein weiteres Jahr reklamiert, dann darf man feststellen, dass – bis auf den Landkreistag, der drei Jahre für ausreichend hält – die überwiegende Anzahl der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen eine längere Übergangsfrist für angemessen hält.

Frank Jahnke (Landeshauptstadt Düsseldorf): Zur Frage nach der Übergangsfrist möchte ich sagen, dass es sicherlich Städte gibt, die die Umstellung in weniger als fünf Jahren schaffen, da es Städte gibt, die sich vorbereitet haben. Beispielsweise bei der Stadt Solingen bin ich mir sicher, dass der Übergang in drei bis vier Jahren zu schaffen ist.

Es gibt sicherlich aber auch Großstädte, die noch nicht die notwendigen Vorbereitungen getroffen haben, weil erst jetzt das Gesetzgebungsverfahren läuft und sie Planungssicherheit haben wollen. Das war im Übrigen aus der Sicht der kommunalen Familie nicht weit vorausschaubar.

Ich bin der Auffassung, dass es eine Reihe von Städten gibt, die es in vier Jahren schaffen kann. Es werden aber auch einige dabei sein, die es trotz intensiven Bemühens nicht schaffen können. Das gilt insbesondere für HSK-Städte, die hohe Defizite haben und bei denen die Aufsicht nicht zulassen wird, dass sie zusätzliches Personal einstellen. Wenn es diesen Städten erlaubt wird, im Rahmen des HSK für den Um-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

stellungsprozess mehr Geld in die Hand zu nehmen, dann mag es sein, dass sie es schaffen könnten. Ansonsten schaffen sie es mit Sicherheit nicht.

Deshalb plädiere ich dafür, bei den kreisfreien Städten bei einem Zeitrahmen von fünf Jahren zu bleiben oder zumindest zu signalisieren, dass in begründeten Ausnahmefällen möglicherweise eine Verlängerung infrage kommt; denn es ist in den kreisfreien Städten nicht ohne zusätzliches Personal zu schaffen. Das muss man ganz klar sagen. Wenn aufsichtsbehördlich ein Personalstopp angeordnet ist, dann funktioniert das nicht.

Die Möglichkeit, die Verfassungsgrenze im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Regelung auszulegen, ist schwer zu bewerten. Ich bin zwar kein Verfassungsrechtler, möchte aber einfach mal Folgendes dazu sagen: Der Sinn der Regelung, Kredite nur für Investitionen in Anspruch zu nehmen, ist, ein Waagschalenbeispiel zu schaffen. Das heißt, Verbindlichkeiten dürfen nicht größer sein als das Vermögen.

Hierfür bietet die Bilanz den richtigen Blickpunkt. Neue Kredite dürfen unter einer verstärkten Berücksichtigung des Vermögensvolumens aufgenommen werden, wenn die bestehenden Verbindlichkeiten das Vermögen nicht übersteigen. Dadurch wird das eingefangen, wovon ich in meinem Eingangsstatement sprach. In der Vergangenheit haben wir möglicherweise Vermögen ohne Kredite geschaffen. Wenn dann später Kredite für andere Dinge notwendig sind, dann muss man das nachholen können.

Eine etwas schwächere Alternative wäre der Wegfall der zeitlichen Bindung. Dann könnte man die Kreditierung nach einigen Jahren nachholen. Es wäre doch völliger Unsinn, wenn eine Kommune den Kreditrahmen ausschöpft, weil es entsprechende Investitionen gibt, obwohl die Kredite überhaupt nicht benötigt werden. Insofern ist der Wegfall der zeitlichen Bindung eine verfassungskonforme Alternative. Ich meine nicht, dass die Verfassung dies unbedingt auf ein Haushaltsjahr beschränkt hat.

Zu den Brüchen zwischen dem alten und neuen System. Ich sprach bereits von den Kassenkrediten bzw. den Krediten.

Eine Deckelung der Ausgleichsrücklage ist nach dem Handelsrecht nicht möglich. Über die Höhe der Gewinnrücklage ist vom Unternehmer bzw. von der Hauptversammlung der Aktiengesellschaft – insofern vom Rat der Stadt – frei zu entscheiden.

Das Instrument der Deckungsrücklage – ich habe das nicht explizit angesprochen – ist betriebswirtschaftlich und im unternehmerischen Bereich nicht bekannt. Dieses Instrument kann man etwas flexibler gestalten, indem man die Deckungsrücklage weglässt. Der Rat wird über übertragene Ermächtigungen informiert und entscheidet darüber. Dann wird das aus dem laufenden Geschäft heraus abgewickelt.

Die Frage der Bewertung der Unternehmen in der Eröffnungsbilanz stellt auch einen Bruch dar, wobei die Situation hierbei etwas schwierig ist. Man muss klar trennen zwischen der Eröffnungsbilanz und den Folgebilanzen. Bei den Folgebilanzen bewegen wir uns ganz klar im handelsrechtlichen Bereich. Das heißt, das Vermögen wird nach Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten bewertet. Somit werden auch erworbe-

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

ne Unternehmen zu Anschaffungskosten bewertet. Das entspricht den klassischen handelsrechtlichen Vorschriften.

Daraus entwickeln sich im Laufe der Jahre Vermögenswerte, die auch zur Bildung von stillen Reserven führen. Deshalb stellt sich die Frage, weshalb bei der Eröffnungsbilanz über ein Substanzwertverfahren dies sozusagen zurückgeholt werden soll. Das macht keinen Sinn.

Das Ertragswertverfahren ist handelsrechtlich nicht vorgesehen. Handelsrechtlich wird klassischerweise der Kaufpreis des Unternehmens zugrunde gelegt. Soweit ich informiert bin, ist die Eigenkapitalspiegelbildmethode handelsrechtlich nicht ausgeschlossen.

Ich weiß, dass es eine Stellungnahme von Wirtschaftsprüfern gibt, die der Auffassung sind, dass diese Methode sehr schlicht und einfach sei. Es ist völlig klar, dass sie einfach ist. Deswegen wollen wir sie anwenden; denn sie verursacht nicht so viel Aufwand für die Kommunen. Sie verhindert eine Manipulation bei der Bewertung. Das liegt eher im Bereich des Niederstwertprinzips. Man benötigt aber keine externe Unterstützung. Das ist das Schöne.

Insofern kann ich die Stellungnahme der Wirtschaftsprüfer verbunden mit der Forderung nach diesen Methoden nachvollziehen. Aber auch bei der Eröffnungsbilanz bei der Bewertung des sonstigen Vermögens haben wir Vereinfachungsmöglichkeiten. Dieser Weg der Vereinfachungsmöglichkeiten wird jedoch etwas durchbrochen durch die Vorgabe eines Ertrags- bzw. Substanzwertverfahrens.

Man kann es machen. In zehn Jahren sind aber wieder stille Reserven gebildet worden. Dann stimmt es wieder nicht. Insofern stellt sich die Frage, ob man es bei der Eröffnungsbilanz wirklich machen muss.

Ein Verkehrsunternehmen beispielsweise wird nicht nach dem Ertragswertverfahren bewertet werden können. Zumindest in Düsseldorf erzielen wir keine Gewinne aus dem Unternehmen. Stellen Sie sich einmal die Anwendung des Substanzwertverfahrens bei der Essener Verkehrs-AG vor. Das wäre sehr aufwändig und kostenintensiv. Es geht aber auch anders.

Außerdem ist nach zehn Jahren der gleiche Faktor gegeben. Dann könnte man natürlich auch alle fünf Jahre eine Neubewertung vornehmen. Dann können wir das NKF aber auch sein lassen. Dann benötigten wir einen großen Stab von Mitarbeitern, der immer wieder Neubewertungen vornehmen würde. Die öffentliche Hand ist aber langfristig angelegt, nicht aber auf einen Zeitraum von fünf oder zehn Jahren. Insofern wächst sich das eh aus. Deshalb sollte man es sein lassen oder zumindest alternative Bewertungsmethoden zulassen.

Bitte gestatten Sie mir eine letzte Anmerkung. Wir sind zwar kein Kreisumlageverband, aber eine Mitgliedskörperschaft des Landschaftsverbands, also auch zur Zahlung der Umlage verpflichtet.

Der Vorschlag, zunächst einmal die Ausgleichsrücklage aufzubrechen, ist sehr charmant. Wenn man die Ausgleichsrücklage aufbraucht, dann sind immer noch

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

mindestens zwei Drittel des Eigenkapitals vorhanden; denn die Ausgleichsrücklage ist nur ein geringer Teil des Eigenkapitals. Deshalb ist die Substanz in keiner Weise gefährdet. Daher schlage ich vor, verstärkt darüber nachzudenken. Ich denke, das ist nicht nur für die kreisangehörigen Gemeinden, sondern auch für die kreisfreien Städte interessant.

Ingo Kleinebekel (Kreis Gütersloh): Ich kann mich weitgehend den Positionen meiner Vorredner anschließen. Ganz kurz möchte ich noch auf die Deckungsrücklage eingehen. Aus der Sicht des Kreises Gütersloh ist die Ausweisung einer Deckungsrücklage erforderlich, da es um die Finanzierung von Ermächtigungen geht, die, wenn sie nicht in der Bilanz als Deckungspositionen abgesichert werden, durch andere Beschlusslagen verwendet werden können. Damit wäre die Finanzierung von Übertragungsermächtigungen nicht mehr abgesichert.

Die Aussage, dass die Ausgleichsrücklage vom Umlageverband zunächst auf null zurückgeführt werden werde muss, bevor eine Umlageerhöhung durchsetzbar ist, stellt meines Erachtens einen zu weit gehenden Eingriff dar. Der Hinweis, es seien immer noch zwei Drittel des Eigenkapitals vorhanden, könnte auch so gedeutet werden, dass ein Drittel des ursprünglichen Eigenkapitals verbraucht worden ist.

Ich gebe zu bedenken, dass für die verbleibenden zwei Drittel eine Genehmigungspflicht besteht, sodass die Finanzhoheit des Umlageverbandes an dieser Stelle nicht mehr gegeben ist. Meines Erachtens befinden sich die Umlageverbände – so ist das zumindest bei uns – in einer guten Diskussion mit den Städten und Gemeinden und nehmen finanzwirtschaftliche Gestaltungen weitgehend im Konsens mit den Kommunen vor.

Daher halte ich es für erforderlich, den Kreisen noch ein bisschen Finanzhoheit zu lassen. Insoweit ist diese Forderung des Städte- und Gemeindebundes nicht zu berücksichtigen.

Ulrich Rolfsmeyer (Gemeinde Hiddenhausen): Ich möchte nur noch auf die Übergangsfrist eingehen, weil alles andere meines Erachtens bereits gesagt worden ist. Frau Müller fragte vorhin, ob die Stadt München eine Frist einzuhalten hatte. Ich meine, dass es keine Frist gab.

Wir benötigen als Städte und Gemeinden Klarheit. Sie als Gesetzgeber können für diese Klarheit sorgen.

Die großen Städte haben mehr zu bewerten, haben aber auch mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die kleinen Städte haben weniger zu bewerten, haben aber auch weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ich weiß nicht, was besser ist. Jeder ist anders dran.

Klarheit heißt – das ist mein Wunsch –, dass Sie in der Gesetzgebung einen genauen Termin bestimmen; denn wenn man etwas umsetzen will, dann muss man auch sagen, bis wann man es umsetzen will. Was dann in vier Jahren ist, wird man sehen, wenn es so weit ist. Dann muss man dafür eine Lösung finden. Ich denke, man muss

Ausschuss für Kommunalpolitik (59.)
Haushalts- und Finanzausschuss (90.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.09.2004
dr

klar sagen, bis wann man es umsetzen möchte. Das wäre ein klares Signal an die kommunale Landschaft, damit wir klar wissen, bis wann wir die Aufgabe erfüllen sollen. Mein Wunsch ist, Klarheit zu schaffen. Einen Königsweg gibt es hierbei meines Erachtens nicht.

Vorsitzender Jürgen Thulke (AKo): Wir sind damit am Ende der heutigen Veranstaltung. Ich schließe mich den Dankesworten von Frau Müller und Herrn Britz hinsichtlich der heutigen Präsentation der Sachverständigen ausdrücklich an. Die Veranstaltung hat uns allen meiner Meinung nach etwas gebracht und wird sicherlich noch zu weiteren Entwicklungen und Konsequenzen führen.

Ich bedanke mich herzlich für Ihr Kommen und Ihre Wortbeiträge. Ich wünsche allen einen guten Heimweg.

gez. Jürgen Thulke
Vorsitzender

beh/05.10.2004/05.10.2004

346