Landtag
Nordrhein-Westfalen
16. Wahlperiode

Ausschussprotokoll
APr 16/36
07.09.2012

Ausschuss für Kommunalpolitik

2. Sitzung (öffentlich)

7. September 2012

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:05 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Rainer Klemann, Michael Roeßgen (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFWG) **3**

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD,
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
der Fraktion der FDP
Drucksache 16/47 – Neudruck

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Es werden angehört:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahme	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Dörte Diemert	16/13	6, 13, 18
	Dr. Manfred Busch		8, 14, 18
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	Claus Hamacher		3, 13
	Andreas Wohland		18
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Dr. Christian von Kraack		9, 20
	Ingo Hessenius		14, 17

Weitere Stellungnahme	
Dr. Bettina Golombiewski, Mülheim/Ruhr	16/41

* * *

Vorsitzender Christian Dahm: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie zur 2. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Die Tagesordnung liegt Ihnen vor. Sie ist Ihnen frist- und formgerecht zugegangen. Gibt es Änderungsvorschläge? – Das ist nicht der Fall.

Dann rufe ich den einzigen Tagesordnungspunkt auf:

Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFWG)

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD,
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
der Fraktion der FDP
Drucksache 16/47 – Neudruck

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Die Fraktionen haben sich darauf verständigt, ausschließlich die drei kommunalen Spitzenverbände zu diesem Gesetzentwurf anzuhören.

Ich darf mich für die schriftlichen Stellungnahmen bedanken. Sie liegen den Damen und Herren Abgeordneten vor.

Zunächst werden die eingeladenen Sachverständigen kurz vortragen. Wie wir gerade abgestimmt haben, beginnen wir – abweichend vom Tableau – mit dem Statement des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Anschließend folgt die Fragerunde der Abgeordneten. Danach werden die Experten noch einmal Stellung nehmen.

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Zunächst möchte ich mich für die Möglichkeit bedanken, heute noch einmal zu dem Entwurf des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Sie werden gleich feststellen, dass wir uns in dem, was wir vortragen, im Wesentlichen ergänzen. Deswegen können wir uns auch ein bisschen kürzer fassen. Allerdings gibt es einige Punkte, bei denen wir unterschiedliche Auffassungen haben. Deswegen macht es auch Sinn, dass jeder von uns einzeln vorträgt, um Ihnen noch einmal darzustellen, warum wir uns an diesen Stellen unterscheiden.

Ich werde ganz bewusst nicht auf viele Details eingehen, weil es meines Erachtens nicht sinnvoll ist, unsere ganze schriftliche Stellungnahme zu wiederholen. Sie umfasst 27 Seiten mit teilweise sehr spezifischen Anmerkungen. Aus unserer Sicht macht es mehr Sinn, wenn Sie die einzelnen Stellen, bei denen Sie Klärungs- und Fragebedarf sehen, dann noch einmal ansprechen, damit wir versuchen können, Ihre entsprechenden Fragen so gut wie möglich zu beantworten.

Die Länge unserer Stellungnahme – das ist uns ganz wichtig – ist nicht als Indiz dafür zu werten, dass wir dieses Gesamtpaket in irgendeiner Weise ablehnen würden. Ganz im Gegenteil: Wir sind hochgradig daran interessiert, dass das 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz jetzt möglichst rasch verabschiedet wird. Wir haben einen lang andauernden Evaluationsprozess hinter uns, in dem man oft den Eindruck gewinnen konnte, es gehe gar nicht richtig weiter. Als man dann schon glaubte, dass das Gesetz in trockenen Tüchern sei, kam noch die Auflösung des Landtags dazwischen, sodass sich das Ganze noch einmal verzögert hat. Wir haben den Eindruck, dass es ohne Weiteres möglich wäre, dieses Verfahren noch weiter in die Länge zu ziehen; denn auch bei uns kommen natürlich immer wieder Stellungnahmen an, die noch den einen oder anderen Punkt problematisieren, noch eine andere Sichtweise einbringen und noch weitere Ergänzungsvorschläge enthalten, die für sich genommen durchaus diskussionswürdig sind und in der Sache vielleicht auch berechtigt sein mögen. Wir halten es aber für wichtig, dieses Verfahren jetzt zunächst einmal zu einem Zwischenabschluss zu bringen.

Das Ganze ist, wie der Titel sagt, ein erstes Weiterentwicklungsgesetz. Es hindert uns also niemand daran, uns auch in Zukunft Gedanken darüber zu machen, wo und in welcher Weise gegebenenfalls nachgebessert werden muss. Das muss auch nicht immer durch Gesetze geschehen. Auf der Ebene der Gemeindehaushaltsverordnung gibt es ja Möglichkeiten, nachher auch im Verordnungswege nachzubessern.

Es ist aber wichtig, dass die Kommunen jetzt in vielen Punkten Rechtssicherheit dahin gehend bekommen, nach welchen Regeln sie zu handeln haben. Im Gesetzentwurf sind sehr viele Einzelvorschläge enthalten, die für die Kommunen von erheblicher Bedeutung sind, ob es nun um die Möglichkeit der Wiederaufstockung der Ausgleichsrücklage geht oder um Fristen, die einzuhalten sind. Da halten wir es für einen Wert an sich, dass wir jetzt wirklich einmal zu einem Abschluss des Verfahrens kommen und diejenigen, die meinen, es sei noch mehr zu verändern, damit vertrösten, dass wir mit dem Prozess dann nicht am Ende sind.

Gestatten Sie mir eine zweite Vorbemerkung allgemeiner Art. Wir bekommen häufig Einzelzuschriften, in denen beklagt wird, dass an der einen oder anderen Stelle etwas nicht dem Handelsgesetzbuch entspreche und man da bitte das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz inkorporieren solle oder noch etwas ändern müsse. In diesem Zusammenhang ist mir folgende Bemerkung wichtig: Für die kommunalen Haushalte scheint es doch wichtigere Probleme zu geben als die absolute Reinheit der Lehre dahin gehend, dass das Ganze nun in allen Facetten eins zu eins dem Handelsgesetzbuch entspricht.

Zum einen ist nämlich nicht gesagt, dass das von der Sache her immer sinnvoll ist. Man muss dann schon im Einzelnen schauen: Passt es für die kommunale Welt? Schließlich machen wir nicht Regeln für Unternehmen, sondern Regeln für Kommunen. Das sollten wir immer im Hinterkopf behalten.

Zum anderen sollten wir auch nicht den Arbeitsaufwand unterschätzen, den jede Anpassung von Regeln für die Mitarbeiter in den kommunalen Verwaltungen wieder bedeutet. Gerade die Mitarbeiter der kleinen Kommunen stehen bei dem, was sie zu tun haben, teilweise unter einem erheblichen Stress. Es sind immer die gleichen Mit-

arbeiter, die sowohl Haushaltssicherungskonzepte und Haushaltssanierungspläne zu erarbeiten als auch die Haushalte aufzustellen haben und gleichzeitig noch die Buchungen erledigen müssen. Diese Mitarbeiter haben sich mit großem Zeitaufwand in Sachen NKF fortgebildet. Man muss sich einmal klarmachen, was es für sie bedeuten würde, wenn man hier durch einen kleinen Federstrich festlegte, dass künftig das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz gilt. Sie sind häufig an der Grenze ihrer persönlichen Belastungsfähigkeit. Nach den Meldungen, die wir erhalten, sind teilweise schon Hunderte von Überstunden angefallen. In den Kämmereien erfolgen auch Krankmeldungen. Wir müssen aufpassen, dass wir an dieser Stelle den Bogen nicht überspannen und die Mitarbeiter nicht unnötig überfordern. Daher sollten wir uns fragen: Ist das wirklich so wichtig und dient es derart der Sache, dass wir den zusätzlichen Arbeitsaufwand, der in der Regel damit verbunden ist, auch einfordern dürfen?

Nach diesen Vorbemerkungen möchte ich erstens einen Punkt herausgreifen, an dem es einen Dissens zwischen den kommunalen Spitzenverbänden gibt, wie Sie in unserer gemeinsamen Stellungnahme gesehen haben. Das ist die beabsichtigte Änderung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen bezüglich der Schwellenwerte, oberhalb derer eine HSK-Pflicht einsetzen soll. Nach meiner Wahrnehmung handelt es sich dabei gar nicht in erster Linie um einen Streit zwischen den Verbänden. Vielmehr bestehen in der ganzen kommunalen Familie durchaus unterschiedliche Ansichten. Auch in unserem Verband gibt es Stimmen, die sagen: Uns ist die derzeitige Regelung eigentlich lieber; denn sie hilft uns, in der politischen Diskussion Druck im Kessel zu halten, um Sparvorschläge durchzusetzen. – Die Mehrheit unserer Mitglieder vertritt aber immer noch die Meinung: Wir brauchen hier mehr Luft zum Atmen und mehr Bewegungsspielräume.

Mit ausschlaggebend dafür, dass wir uns als Verband wie in der Vergangenheit auch heute für eine Änderung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Gemeindeordnung aussprechen, ist aber auch, dass wir die Regelung so, wie sie zurzeit besteht, nicht unbedingt für logisch halten. Es gibt mehrere Tatbestandsalternativen, die ein Indiz dafür liefern sollen, wann eine besonders problematische Haushaltsschieflage zu erwarten ist. Nach § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Gemeindeordnung soll im laufenden Haushaltsvollzug die HSK-Pflicht dann eintreten, wenn die allgemeine Rücklage – es geht ja schon um einen Zeitpunkt nach Verzehr der Ausgleichsrücklage – um mehr als 25 % verringert wird. In § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Gemeindeordnung ist hingegen von jeweils 5 % in zwei aufeinanderfolgenden Jahren in der Haushaltsplanung die Rede. Da scheint uns ein Ungleichgewicht vorzuliegen. Im Übrigen resultieren alle uns bekannten Fälle einer HSK-Pflicht auch aus der Nr. 2 und nicht aus der Nr. 1. Die Nr. 1 hat offensichtlich überhaupt keine praktischen Anwendungsfälle – jedenfalls nur so wenige, dass sie bei uns nicht ankommen. 25 % der allgemeinen Rücklage sind auch schon richtig viel. Mit den zwei Mal 5 % scheint uns das von der Wertigkeit her nicht richtig zusammenzupassen.

Meine zweite konkrete Anmerkung bezieht sich auf etwas, was wir schon im Rahmen des ursprünglichen Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements vorgetragen hatten. Uns würde es logischer erscheinen, wenn man bei den Haushaltsplanungen die Jahre nicht einzeln betrachten würde, sondern in der Kumulation. Zurzeit können nämlich recht seltsame Ergebnisse her-

auskommen. Während die Kommune, die in zwei aufeinanderfolgenden Jahren einen Abbau von jeweils mehr als 5 % der allgemeinen Rücklage plant, HSK-pflichtig ist, gilt für eine andere Kommune, die im ersten Jahr 4 % und im zweiten Jahr 20 % abbauen will, keine HSK-Pflicht. Das scheint uns nicht ganz stimmig zu sein. Deswegen hatten wir von Anfang an vorgeschlagen, nicht die Einzeljahre zu betrachten, sondern die Kumulation beider Jahre.

Wenn man unserem Vorschlag folgte, führte das allerdings automatisch zu einer weiteren Verschärfung; denn dadurch würde die Zahl der Anwendungsfälle direkt erhöht. Deswegen und mit Blick auf das Verhältnis zu dem Prozentsatz nach § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Gemeindeordnung halten wir es für angemessen, die Grenze nicht bei zwei Mal 5 %, also 10 %, zu belassen, sondern sie auf einen Wert von 20 % anzuheben. Dieser Weg ist in unseren Augen nach wie vor vorzugswürdig gegenüber dem Festhalten an der jetzigen gesetzlichen Regelung.

Gestatten Sie mir abschließend noch eine persönliche Bemerkung. Wir gehen in diesem Ausschuss immer recht offen miteinander um. Das will ich auch weiter so halten. Nicht nur mich persönlich, sondern auch unseren Verband hat die Pressemitteilung vom 5. September 2012, in der angekündigt worden ist, dass es bei der jetzigen Regelung bleiben soll, ein bisschen geärgert, und zwar weniger wegen des Inhalts – letztlich müssen wir damit leben, dass wir uns mit unserer Haltung vielleicht nicht durchsetzen konnten –, sondern mehr wegen des Zeitpunkts. Nach unserem Verständnis ist es eigentlich Sinn und Zweck von mündlichen Anhörungen, hier die Argumente noch einmal auf den Tisch zu legen und Ihnen Gelegenheit zu geben, sie abzuwägen und dann zu einer Entscheidung zu kommen. Daher bedauern wir, dass im Vorfeld bereits eine Festlegung erfolgt ist. Im Prinzip kann ich dann hier an Argumenten vortragen, was ich möchte. Ohne Gesichtsverlust kommen Sie von dieser Linie ja gar nicht mehr herunter. Deswegen fand ich es etwas bedauerlich, dass schon zu einem Zeitpunkt vor dieser Anhörung eine Festlegung erfolgt ist.

Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Auch ich bedanke mich herzlich dafür, dass wir die Möglichkeit haben, hier Stellung zu nehmen.

Wir haben uns im Vorfeld auf eine von dem üblichen Verfahren abweichende Rednerreihenfolge geeinigt, weil viele Punkte, die Sie in unserer gemeinsamen Stellungnahme finden, von allen Verbänden geteilt werden. Es gibt an der einen oder anderen Stelle kleine Deutungs- und Meinungsunterschiede. Die von meinem Kollegen Hamacher formulierte Botschaft, dass dieser Gesetzentwurf im Grundsatz absolut richtig und wichtig ist und jetzt auch weiter vorangetrieben werden sollte, teilen wir vollumfänglich. Deswegen schien uns das ein guter Einstieg zu sein.

Der Gesetzentwurf – und dementsprechend auch unsere Stellungnahme – ist sehr umfangreich. Er umfasst viele Änderungen, teilweise auch technischer Natur, deren Bedeutung sich auf den ersten Blick möglicherweise nicht erschließt, die in der Praxis aber erhebliche Bedeutung entfalten können. Deswegen schien es uns klug zu sein, als „praktischen Flankenschutz“ Herrn Dr. Busch, den Kämmerer der Stadt Bochum, mitzubringen. Er wird mich dankenswerterweise unterstützen und zu dem ei-

nen oder anderen Punkt, den ich gleich in meinem Statement ansprechen möchte, auch noch etwas aus der Praxis sagen können.

Wie Herr Hamacher schon angedeutet hat, gibt es insbesondere bei der Frage der Schwellenwerte nach § 76 Gemeindeordnung für die Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes etwas unterschiedliche Einschätzungen zwischen den Verbänden. Der Städte- und Gemeindebund hat hierzu eine etwas andere Position vertreten als der Städtetag und der Landkreistag. Die beiden letztgenannten Verbände haben sich dafür ausgesprochen, die Regelung so zu belassen, wie sie bis dato ist. Deswegen hört sich das, was Herr Hamacher kritisch angemerkt, bei mir etwas anders an. Ich begrüße sehr, dass es anscheinend eine Verständigung dahin gehend gegeben hat, die Regelung des § 76 Gemeindeordnung so bestehen zu lassen, wie sie bisher ist; denn wir würden die im Gesetzentwurf an dieser Stelle vorgesehenen Änderungen kritisch bewerten.

Das heißt nicht, dass es bei uns nicht auch die von Herrn Hamacher geschilderten Auseinandersetzungen und Diskussionen gegeben hätte. Dieser Punkt ist in der Tat sehr kontrovers diskutiert worden. Nach einer intensiven Diskussion in unseren Gremien sind wir aber letztlich zu dem Schluss gekommen, dass es besser ist, diese Regelung so zu belassen, wie sie ist, weil eine solche Änderung das falsche Signal zu einer falschen Zeit wäre. – Ich möchte Herrn Dr. Busch bitten, gleich auch noch zu ergänzen, wie es sich konkret in der Praxis darstellen würde, wenn man hier eine Veränderung vornähme.

Viele Punkte, die den Kommunen ein Anliegen sind, sind im vorliegenden Gesetzentwurf aufgegriffen und geregelt worden. Allerdings gibt es an der einen oder anderen Stelle noch Änderungswünsche oder Verbesserungsvorschläge.

Einen wichtigen Punkt, der noch nicht angesprochen worden ist, möchte ich hier auf jeden Fall thematisieren, und zwar die Frist für die erstmalige Aufstellung des Gesamtabschlusses. Die Kommunen verfolgen schon seit Langem das Anliegen, den Stichtag – bisher 2010 – zu verschieben. In unserer Stellungnahme schlagen wir eine Verschiebung auf das Jahr 2015 vor. Man muss feststellen, dass die Kommunen in vielen Fällen schlicht und ergreifend personell damit überfordert sind, diese Frist ordnungsgemäß einzuhalten. Hier geht Gründlichkeit sicherlich vor Schnelligkeit. – Hierzu möchte ich Herrn Dr. Busch ebenfalls um eine Ergänzung bitten.

Gestatten Sie mir noch eine letzte Anmerkung zu einem der Punkte, die in unserer Stellungnahme kritisch angemerkt worden sind. Sie finden dort den Vorschlag, eine Änderung von § 11 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung nicht vorzunehmen. Zurzeit ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass § 11 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung zukünftig auf den Erfüllungszeitpunkt abstellen soll. Nach einer intensiven Diskussion in unseren Gremien haben wir im Ergebnis über alle Verbände hinweg entschieden, an diesem Änderungsvorschlag, der ursprünglich aus den kommunalen Reihen stammt, nicht festzuhalten; denn das würde, wie wir festgestellt haben, in manchen Teilen ein Zurück zur Kameralistik bedeuten sowie zahlreiche Abgrenzungsfragen in der Praxis aufwerfen. – Auch dazu möchte ich Herrn Dr. Busch um einige Konkretisierungen bitten.

Dr. Manfred Busch (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier einige Ausführungen zu machen. – Ich will in der Reihenfolge kurz auf die einzelnen Punkte eingehen.

Erstens: zur sogenannten Bagatellgrenze. Der Begriff „Bagatellgrenze“ macht schon deutlich, dass man das, was da möglicherweise erlaubt ist, für eine Bagatelle halten oder mit einer Bagatelle verwechseln könnte. In der Tat hat die 25-%-Grenze in der Praxis keine Rolle gespielt. Sie würde dann eine Rolle spielen, wenn RWE-Aktien tatsächlich abgewertet würden und durch die Ergebnisrechnung geschleust werden müssten. Davor bewahre uns in Zukunft der § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung!

Relevant ist also die Grenze von zwei Mal 5 %. Wie das Kämmererart ist, habe ich eine kleine Modellrechnung durchgeführt, um zum Beispiel zu ermitteln, welcher Eigenkapitalabbau bei einer 5-%-Grenze vor dem Hintergrund des elfjährigen Ausgleichszeitraums möglich wäre. Bei einer Grenze von 5 % könnte ich innerhalb von elf Jahren 25 % des Eigenkapitals abbauen, ohne ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Das ist schon beträchtlich. 25 % entsprechen bei uns ungefähr 400 Millionen €. So viel dürfte ich nach der jetzigen Regelung also ohne Haushaltssicherungskonzept abbauen. Bei einer Grenze von 10 % könnte ich schon 60 % des Eigenkapitals abbauen, ohne ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Weil der Abbau stufenweise erfolgt, steigt der Anteil des Eigenkapitals, den ich abbauen kann, logischerweise nicht linear mit der Grenze, sondern stärker. Bei 10 % wäre also ein mehr als doppelt so hoher Abbau möglich wie bei 5 %. In 15 Jahren könnte ich sogar 70 % abbauen, ohne ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Das kann doch nicht Sinn der Vorschrift sein. Dann kann ich mir das Haushaltssicherungskonzept im Grunde sparen.

Dazu kommt noch ein Gesichtspunkt aus Bochum. Nach einem erfolgreichen Beratungs- und Kooperationsverfahren mit der Bezirksregierung verfügen wir über ein Haushaltssicherungskonzept, das innerhalb von elf Jahren diesen Ausgleich zeigt. Dieses Haushaltssicherungskonzept würde bei einer Neuregelung wahrscheinlich schon im nächsten Jahr überflüssig, weil wir dann unter den 10 % liegen, aber deutlich über den 5 %. Wenn man schon nach einem Jahr die Rahmenbedingungen so drastisch ändert, ist das auch nur sehr schwer als verlässliche Politik zu verkaufen.

Zweitens: zum Gesamtabschluss. Der Gesamtabschluss hat für die kreisfreien Städte, also insbesondere für die Städte mit größeren Beteiligungsvermögen, eine ganz zentrale Bedeutung. Ich bin ein absoluter Verfechter dieses Gesamtabschlusses. Wir haben nur folgendes Problem: Ich hätte mich nicht hierhin getraut, wenn wir bei den Jahresabschlüssen nicht besser liegen würden als der Durchschnitt der vergleichbaren Städte. Wir liegen also recht gut – objektiv gesehen aber schlecht, weil wir die gesetzlichen Vorgaben nicht einhalten können. Jetzt, im September 2012, sind wir so weit, dass wir mit der Gemeindeprüfungsanstalt über die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 diskutieren. Der Jahresabschluss 2009 ist testiert. Der Jahresabschluss 2010 befindet sich noch in der Prüfung. Der Jahresabschluss 2011 wird voraussichtlich im Dezember 2012 dem Rat zugeleitet. Das ist der Vollzug. Sollte ich jetzt den

Gesamtabschluss für das Jahr 2010 aufstellen, müssten alle Änderungen, die im Nachhinein noch für die Eröffnungsbilanz und für den Jahresabschluss 2010 notwendig sind, im Gesamtabschluss verarbeitet werden. Das ist ein Wahnsinnsprogramm. Man kann auch niemandem erklären, dass dieser Aufwand auf sich genommen werden soll, nur weil dieses neue Instrument jetzt unbedingt für 2010 eingeführt werden soll.

Hinzu kommt folgende Kleinigkeit: Der statische Verweis, der ja verlässlich statisch sein soll, wird dann aber doch öfter wieder geändert – was schlecht ist, weil in der Folge natürlich Verwerfungen sowohl zu den Beteiligungsunternehmen als auch zum eigenen Jahresabschluss bestehen. Das ist also auch ein Arbeitsmaximierungsprogramm.

Drittens: zum Erfüllungszeitpunkt. Trotz intensiven Bemühens in den letzten Tagen ist es mir nicht gelungen, wirklich zu verstehen, was damit gemeint ist. Es kommt also nicht Klarheit, sondern Unklarheit in die ganze Sache hinein. Ich habe meine Mitarbeiter extra noch einmal befragt, ob sie in der Vergangenheit bei Transferaufwendungen irgendwelche Probleme mit der wirtschaftlichen Zuordnung hatten. Keiner hat ein Problem entdeckt. Das Problem besteht lediglich in den Aufsätzen, die dazu geschrieben werden.

Dr. Christian von Kraack (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich kann zunächst das Lob wiederholen. Die Kreise finden es großartig, dass diese Reform aus der Mitte des Landtags heraus bewältigt wird und jetzt kurzfristig beschlossen werden soll. Wie Herr Hamacher schon gesagt hat, wird auf den 27 Seiten unserer Stellungnahme nur aufgezeigt, was man teilweise auch mit einem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz machen könnte, das hier ja im Grundsatz schon angedacht ist. Das heißt aber nicht, dass wir den vorliegenden Gesetzentwurf in irgendeiner Weise als einen Entwurf ansehen würden, der besonders problematisch wäre und jetzt noch über Monate diskutiert werden müsste. Wir brauchen dieses Gesetz, und zwar möglichst in der nächsten Woche.

Wichtig sind uns immer das Vorgehen bei Straßenumstufungen und die Dynamisierung der Ausgleichsrücklage gewesen. Darauf kann man noch einmal verweisen. Das ist auch gut an diesem Gesetzentwurf.

Von großer Bedeutung ist für uns ferner die Möglichkeit – das muss man für das Protokoll noch einmal erklären; Herr Hamacher hat diesen Punkt auch schon angesprochen –, jetzt, nachdem Erfahrungen mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen vorliegen, mit den Jahresabschlüssen endlich à jour zu kommen; denn die Belastung der kommunalen Verwaltungen durch diese Abschlüsse war sehr hoch. Man hat das ganze Rechnungsregime innerhalb der letzten acht, neun Jahre vollkommen umgekrempelt. Jetzt brauchen wir zuverlässige Jahresabschlüsse, die dann möglichst auch dem Jahresabschluss 2011 entsprechen. Wir müssen endlich damit aufhören, noch die Eröffnungsbilanzen, die Jahresabschlüsse 2010 etc. zu behandeln. Es ist notwendig, dass alle auf einen Stand kommen.

Sehr wichtig dafür ist der Art. 8 § 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs, der vorsieht, dass wir dem Jahresabschluss 2011 die Jahresabschlüsse der Vorjahre in der von Bürgermeister, Oberbürgermeister bzw. Landrat bestätigten Entwurfsfassung beifügen können; denn damit haben wir die Möglichkeit, mit einem Verfahren diesen riesigen Berg zu erledigen. Aus unserer Sicht ist diese Regelung aber auch so zu lesen, dass man mit dem Entlastungsbeschluss für den Jahresabschluss 2011, der dann noch erforderlich ist – die Verfahrensschritte zu den Vorjahresabschlüssen entfallen ja, wie sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs eindeutig ergibt –, die entsprechenden Beschlüsse konkludent mit fasst.

Ganz wichtig ist uns in diesem Zusammenhang die Feststellung – dieses Anliegen hat die VERPA, die Vereinigung der Rechnungsprüfungsamtsleiter, auch an uns herangetragen; da sind wir uns einig –, dass die Prüfungen der vorherigen Jahresabschlüsse inhaltlich nicht leiden, weil bei der Feststellung des Jahresabschlusses 2011 bestätigt werden muss, dass die bei der Eröffnung des Jahres 2011 gewählten Ansätze korrekt sind. Nur dann kann das Verfahren für 2011 abgeschlossen und testiert werden. Das bedeutet, dass die Korrektheit dieser Ansätze zu prüfen ist. Damit erfolgt auch eine kursorische Inzidentprüfung der vorherigen Jahresabschlüsse. Es entsteht also kein rechtsfreier Raum in der Rechnungsprüfung.

Lassen Sie mich nun einige wenige Punkte ansprechen, die man als kleine Änderungen jetzt noch direkt mit in den Gesetzentwurf aufnehmen sollte.

Vom Städtetag wurden zutreffend die Schwierigkeiten in Bezug auf den Gesamtabschluss dargestellt. Die Verschiebung des entsprechenden Stichtages ist auch uns ein Anliegen.

Hingewiesen wurde vom Städtetag auch auf die Problematik des § 11 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung, was das Abstellen auf den Erfüllungszeitpunkt bei Leistungsbescheiden betrifft. Diese Vorschrift ist aus unserer Sicht möglicherweise ein Rückschritt in die Kameralistik. Der Begriff des Leistungsbescheides bezieht sich ausweislich der Begründung übrigens nicht auf Transferleistungen, an die man beim Begriff „Leistungsbescheid“ immer denkt, sondern auf Steuerbescheide und beispielsweise auch auf Ordnungswidrigkeitsbescheide. Was da ein Erfüllungszeitpunkt ist, ist Gegenstand einer intensiven Diskussion in der Lehre. Das führt möglicherweise zu Unklarheiten, die bei der jetzigen Regelung nicht existieren. Wir sollten hier einfach wie bisher den Zeitpunkt der wirtschaftlichen Zurechnung zugrunde legen und von einer Änderung des § 11 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung einstweilen Abstand nehmen.

Darüber hinaus möchte ich seitens des Landkreistages noch einmal ganz wenige Schwerpunkte thematisieren, die aber auch in unserer gemeinsamen Stellungnahme stehen.

Für ganz wichtig halten wir es, auf die Übergangsregelungen und die Inkrafttretensbestimmungen der Beschlussempfehlung dieses Ausschusses aus der vorigen Legislaturperiode vom 9. März 2012 zurückzugehen und sicherzustellen, dass die neuen Vorschriften schon auf den Jahresabschluss 2011 Anwendung finden können und nicht erst, wie nach der jetzt geplanten Regelung vorgesehen, auf den Jahresab-

schluss 2013. Wichtig ist das insbesondere wegen der Finanzanlagenbewertung. Die RWE-Aktien haben im Jahre 2011 die entsprechende Wertminderung erfahren. Dafür brauchen wir eine Anwendbarkeit auf das Jahr 2011. Auch wenn so etwas in Zukunft nicht mehr passieren dürfte, käme es 2011 trotzdem zu dem Effekt, dass das Ganze bei uns umlagewirksam würde und eine Belastung der kreisangehörigen Gemeinden erfolgen müsste. Das ist etwas, was wir definitiv nicht wollen und was auch niemand von uns tun möchte. Deswegen bitten wir darum, bei den Vorschriften der Art. 8 § 1, Überführung der Ausgleichsrücklage, und Art. 11, Inkrafttreten, auf den Vorschlag vom 9. März 2012 zurückgehen, auf den sich SPD, Grüne und FDP damals bereits wegweisend geeinigt hatten. Das müsste möglich sein.

Für bedeutsam halte ich auch unsere gemeinsame Anregung, in Bezug auf die Prüfung des Jahresabschlusses eine Klarstellung vorzunehmen, indem der § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung dahin gehend geändert wird, dass durch Zuleitung an den Rechnungsprüfungsausschuss, nachrichtlich an den Rat, das gesamte Verfahren eingeleitet wird. Wir haben im kreisangehörigen Raum teilweise das Problem, dass der Kreistag nur vier Mal im Jahr tagt. Wenn Ende März die vom Landrat bestätigte Entwurfsfassung vorliegt und erst im Kreistag behandelt und an den Rechnungsprüfungsausschuss überwiesen werden muss, bevor die Rechnungsprüfung beginnen kann, können die Fristen praktisch nicht eingehalten werden. Durch die in unserer Stellungnahme vorgeschlagene einfache Änderung des § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung könnte man zu einem schlanken Verfahren kommen und sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung direkt starten kann.

Des Weiteren sollte eine Änderung des § 76 Gemeindeordnung erfolgen. Keine Angst; die Beibehaltung des bisherigen Schwellenwertes finden wir sehr gut. Wir bräuchten aber noch eine Klarstellung dahin gehend, dass eine Finanzanlagenabwertung durch außerordentliche Wertberichtigungen keine Auswirkungen auf die Ermittlung des Schwellenwertes für den Verbrauch der allgemeinen Rücklage nach § 76 hat. Zur Klarstellung schlagen wir die Anfügung eines neuen Satzes 3 und eines neuen Satzes 4 an § 76 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung vor. Der Gesetzentwurf selbst sieht das ausweislich seiner Begründung zwar schon vor, weil in § 76 Abs. 1 Nr. 1 die Wörter „der Haushaltswirtschaft“ durch die Wörter „des Haushalts“ ersetzt werden. Man könnte es aber klar fassen, sodass es auch jeder versteht. Momentan müsste es über die Begründung abgeleitet werden. Ich glaube nicht, dass das rechtssicher ist. Der Wille des Gesetzgebers sollte einfach noch einmal klargestellt werden. Das könnte durch die genannte Ergänzung des § 76 Abs. 1 um die Sätze 3 und 4 erfolgen. Dann hätten wir alle das gemeinsame Ziel gegebenenfalls auch vor Gerichten sicher erreicht.

Als letzten Punkt möchte ich § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung ansprechen. Die außerordentliche Wertberichtigung von Finanzanlagen zwingt zu außerplanmäßigen Abschreibungen. Diese sollen gegen die allgemeine Rücklage gebucht werden können – nicht müssen. Es ist uns ein wichtiges gemeinsames Anliegen, hier die Freiheit vor Ort zu wahren und mit dem Begriff „können“ ein Wahlrecht vorzusehen.

Ansonsten finden wir diesen Gesetzentwurf großartig und hoffen, dass wir ihn nicht noch einmal vorgelegt bekommen. Wir sind sehr zuversichtlich, dass das Ganze ein gemeinsames Anliegen aller hier vertretenen Parteien ist, wie sich auch schon in der Beschlussempfehlung vom 9. März 2012 gezeigt hat.

Vorsitzender Christian Dahm: Vielen Dank für die Stellungnahmen. – Hiermit eröffne ich die Frage- und Antwortrunde.

Ina Scharrenbach (CDU): Die CDU-Fraktion hat sich sehr eingehend mit diesem Gesetzentwurf befasst. Für die erste Runde haben wir zu mehreren Vorschlägen zur Änderung von Paragrafen in der Gemeindehaushaltsverordnung Fragen formuliert.

Die erste Frage betrifft den § 22 Gemeindehaushaltsverordnung, Ermächtigungsübertragung. Es wird vorgeschlagen, insbesondere den Abs. 2 zu den Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen neu zu fassen. Damit entfällt aber aus unserer Sicht die Regelung, wie man Investitionsauszahlungen übertragen kann. Daher bitten wir Sie um Stellungnahme. Sehen Sie das ähnlich? Oder sollen in der Tat in der Praxis die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen entfallen?

Die zweite Frage bezieht sich auf eine vorgeschlagene Änderung im § 43 Gemeindehaushaltsverordnung, Weitere Vorschriften zu einzelnen Bilanzposten. Wie schon mehrfach angesprochen wurde, soll der § 43 Abs. 3 neu gefasst werden. Damit würde aber der Bereich zur Deckungsrücklage komplett entfallen. Im Gesetzentwurf gibt es hierzu keine Übergangsvorschriften. Daher lautet unsere Frage an Sie: Soll aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände die Deckungsrücklage entfallen? Und wenn ja: Brauchen wir hierfür eine Übergangsregelung? Wie gestaltet sich das in der Praxis?

Die dritte Frage hat etwas mit dem hier ebenfalls schon angesprochenen Verweis auf das Handelsgesetzbuch im § 49 Gemeindehaushaltsverordnung, Gesamtabschluss, zu tun. Konkret wird vorgeschlagen, für den Gesamtabschluss das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz anzuwenden. Daher fragen wir Sie: Haben sich die kommunalen Spitzenverbände insbesondere mit den Auswirkungen auf den kommunalen Einzelabschluss in der Fortschreibung beschäftigt, was die Umsetzung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes angeht? Und wird das wirklich in Gänze so mitgetragen?

Robert Stein (PIRATEN): Über die geplante Gesetzgebung besteht weitgehend Konsens. Von unserer Seite gibt es daran auch nicht viel zu kritisieren. Daher habe ich nur zwei Fragen grundsätzlicher Natur.

Erstens interessiert mich in Bezug auf den erstmaligen Gesamtabschluss, wie weit dieser Einführungsprozess Ihrem Kenntnisstand nach mittlerweile gediehen ist.

Zweitens wüsste ich – darauf aufbauend – gerne, ob der Umstellungsprozess von der Kameralistik auf das doppische Verfahren von den bisherigen Gesetzgebern Ihrer Meinung nach eventuell unterschätzt worden ist.

Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Ich lasse einmal die ersten beiden Fragen weg, weil sie von kompetenterer Seite beantwortet werden können, und beginne mit der Frage nach dem Verweis auf das Handelsgesetzbuch in § 49 Gemeindehaushaltsverordnung. Das haben wir uns in der Tat auch noch einmal angeschaut. Der Einwand ist durchaus berechtigt. Wir hätten dann eine Doppelgleisigkeit: Anwendbarkeit des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes für den Gesamtabschluss, aber nicht für die Einzelabschlüsse. Diesen Hinweis würden wir also gerne aufnehmen. Im Gesetzentwurf wird die vorgesehene Änderung damit begründet, dass nicht benötigte Wahlrechte abgeschafft werden sollen. Ehrlich gesagt, halten wir es für entbehrlich, an dieser Stelle überhaupt etwas zu ändern. Aus unserer Sicht könnte es durchaus bei der jetzigen Regelung bleiben. Damit würde auch der Konflikt des Auseinanderdriftens von Regelungen für den Gesamtabschluss und die Einzelabschlüsse vermieden.

Herr Stein, wir haben keinen wirklich sattelfesten Überblick darüber, wie weit die einzelnen Kommunen mit ihren Gesamtabschlüssen mittlerweile gekommen sind. In unserer Mitgliedschaft ist das ein sehr heterogenes Bild. Viele sind noch nicht so weit.

Außerdem haben Sie gefragt, ob wir glauben, dass eventuell der damit verbundene Aufwand unterschätzt worden ist. Das kann ich eindeutig bejahen. Darauf haben wir aber auch schon frühzeitig hingewiesen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis ist nämlich nicht erst zum jetzigen Zeitpunkt klar, dass die Frist bezüglich der Gesamtabschlüsse im Grunde genommen nicht einzuhalten ist.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auch an eine alte Position des Städte- und Gemeindebundes erinnern. Wir halten die Sinnhaftigkeit von Gesamtabschlüssen bei vielen Kommunen, bei denen die Beteiligungsstruktur alles andere als kompliziert ist, also nicht mit den großen Städten zu vergleichen ist, für durchaus fraglich, um es einmal vorsichtig auszudrücken.

Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich möchte kurz etwas zum § 22 Gemeindehaushaltsverordnung sagen, gehe aber davon aus, dass das gleich noch ergänzt wird. Nach unserem Verständnis – wir haben uns das auch noch einmal angeschaut – ist es nicht so, dass durch die Änderung des § 22 die Übertragung von Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen entfallen würde; denn nach wie vor besteht in § 22 Abs. 1 eine allgemeine Regelung, die unseres Erachtens beides umfasst. In § 22 Abs. 2 Satz 1 hatten wir bis dato eine Einschränkung oder eine Konkretisierung für den Fall der Übertragung von Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen, die nur längstens „zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann“, übertragen werden konnten. Insoweit entfiele diese Einschränkung, wenn man so will. Bei der allgemeinen Regelung bliebe es aber, sodass nach wie vor auch eine Übertragbarkeit von Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen gewährleistet wäre.

Herr Stein, Ihre zweite Frage hatte ich so verstanden, dass sie sich nicht ausschließlich auf den Gesamtabschluss bezieht, sondern auch generell auf die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. Hier würde ich gerne an die Antwort von

Herrn Hamacher anknüpfen. Ja, wir teilen diese Einschätzung. Der Aufwand für die Einführung des neuen Rechnungslegungssystems ist sicherlich unterschätzt worden. Dabei handelt es sich um ein sehr aufwendiges Verfahren. Das bedeutet, dass gegebenenfalls auch Fristen zu verlängern sind, wenn man feststellt, dass einzelne Punkte mit den zurzeit vorhandenen Ressourcen, insbesondere Personalressourcen, in den Kommunen nicht ohne Weiteres eins zu eins nach dem Zeitplan, den man sich ursprünglich gegeben hat, umzusetzen sind.

Man darf allerdings nicht vergessen, dass das neue Rechnungswesen an sich auch einen Selbstwert hat, selbst wenn seine Einführung sehr aufwendig gewesen ist. Wir erleben im Moment auf der europäischen Ebene, dass im Rahmen von IPSAS auch über veränderte Transparenzvorschriften bei der Rechnungslegung von Staaten nachgedacht wird. Das geht in dieselbe Richtung. Insofern ist die kommunale Doppik schon sehr modern. Sie stellt zahlreiche Informationen zur Verfügung. Manche Instrumente können sicherlich noch besser genutzt werden. Insbesondere die outputorientierte Steuerung ist ein Punkt, bei dem in unserer Mitgliedschaft der Eindruck herrscht, dass dort das Ziel noch nicht in jeder Hinsicht erreicht ist. Das heißt: Das Ganze ist zwar ein hoher Aufwand. Diesem Aufwand steht aber natürlich auch ein Gut gegenüber.

Dr. Manfred Busch (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich möchte kurz ergänzen, dass die Einführung des NKF unglücklicherweise mit der größten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit zusammenfiel – und damit auch mit der Notwendigkeit, die Strukturen grundlegend zu überarbeiten, Konsolidierungsprogramme aufzulegen und Haushaltssicherungskonzepte zu erarbeiten. Das haben wir als sehr problematisch empfunden. Die Väter und Mütter des NKF konnten aber nicht wissen, dass es zu dieser Wirtschaftskrise kommen würde. Insgesamt beurteilen wir die NKF-Einführung sehr positiv.

Beim Gesamtabschluss haben wir festgestellt, dass es überaus komplizierte und komplexe Strukturen in den Kommunen gibt, beispielsweise die – immer eingeforderten – interkommunalen Kooperationen, die dazu führen, dass im Konzernrechnungswesen sehr schwierige Konstellationen entstehen. Das haben wir aber alles ganz gut im Griff. Übrig bleibt die Problematik, dass der Abschluss des städtischen Kernhaushalts nicht rechtzeitig vorliegt. Das ist für mich der Kern der Begründung für eine Verschiebung des Stichtags, weil der Arbeitsaufwand maximiert würde, wenn alle Änderungen, die im Nachhinein im Kernhaushalt bzw. im Kernabschluss vorgenommen werden, sich auch noch einmal im Jahresabschluss wiederfinden würden.

Gestatten Sie mir eine abschließende Bemerkung. Wir verstoßen zwar gegen ein Gesetz, weil wir die Fristen nicht einhalten können. Eigentlich ist das ziemlich schrecklich. Ich lehne mich dann aber immer entspannt zurück und warte auf den Tag, an dem das Land NKF einführen muss. Da sehen wir uns dann alle wieder.

Ingo Hessenius (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Stein, sicherlich ist der Umstellungsprozess unterschätzt worden. Ganz allgemein muss man aus der Praxis aber sicherlich sagen: Wenn man im Kommunalen Finanzmanagementgesetz NRW

keine Fristen für den Umstellungsprozess gesetzt hätte – Eröffnungsbilanz für 2009, wobei das Gesetz schon 2004 beschlossen worden ist –, wäre auch nichts daraus geworden.

Bezüglich des Gesamtabschlusses ist man meines Erachtens deutlich zu optimistisch gewesen; denn die Steuerungsrelevanz des Gesamtabschlusses lässt für mich doch sehr zu wünschen übrig. Die Relevanz im kommunalen Raum ist auch sehr unterschiedlich. Das wird bei den großen kreisfreien Städten im Ruhrgebiet natürlich ganz anders sein als bei kleinen Städten und Gemeinden im ländlichen Raum. Dass dieses Thema für große Städte eine hohe Bedeutung hat, ist unstrittig. Ich könnte mir eher vorstellen – damit sind wir vielleicht schon bei der nächsten Stufe der Weiterentwicklung des NKF –, da auch eine Unterscheidung nach Größenordnungen vorzunehmen. Das soll aber heute nicht das Thema sein.

Was die Umsetzung des Gesamtabschlusses angeht, ist das Bild, wie ich von den Kollegen höre, sehr unterschiedlich. Es gibt einige wenige, die das umgesetzt haben – natürlich auch mit sehr viel Aufwand. Die Mehrheit hat es allerdings bisher nicht geschafft.

Vor diesem Hintergrund appelliere ich noch einmal an Sie, den Stichtag für den Gesamtabschluss tatsächlich zu verschieben. Derzeit haben wir andere Probleme, denke ich. Wir sollten alle Kräfte in den Kommunen für die Haushaltssanierung bündeln und sie weniger für einen Gesamtabschluss einsetzen, dessen Bedeutung bei vielen Kommunen doch gar nicht so erheblich ist.

Zu den meisten Fachfragen ist eben schon Stellung genommen worden. Gestatten Sie mir aber noch einige Ergänzungen.

Zu § 22 Gemeindehaushaltsverordnung, Ermächtigungsübertragung: Die vorherigen Regelungen enthielten eine Unterscheidung zwischen investiv und nicht investiv. Investiv wurde auf das Ende der Baumaßnahme abgestellt, womit eine Übertragung mehr oder weniger unbeschränkt möglich war. Konsumtiv war die Übertragung auf zwei Jahre beschränkt. Die jetzige Freigabe des § 22 in Richtung unbeschränkter Übertragbarkeit umfasst dann natürlich auch die Investitionen. Insofern ist die vorherige Regelung tatsächlich entbehrlich. Ich sehe daher in der Neuregelung des § 22 kein Problem.

Soll die Deckungsrücklage entfallen? Als man sich von 2002 bis 2004 mit der Frage beschäftigt hat, wie künftig die Jahresabschlüsse sowie das Informationsrecht der Räte bei Ermächtigungsübertragungen geregelt werden sollten, hat man in Anlehnung an die Kameralistik gedacht, dass man das mit einer Deckungsrücklage ganz gut umsetzen könne. Allerdings hat sich schon in den ersten Jahren erwiesen, dass das gar nicht der Fall ist, sondern dass es dadurch eher komplizierter wird. Insofern halten wir es für sehr positiv, dass die Deckungsrücklage jetzt abgeschafft werden soll.

Benötigen wir in diesem Zusammenhang eine Übergangsregelung? Meines Erachtens ist sie nicht notwendig. Man müsste natürlich schon darüber nachdenken, ob eine Deckungsrücklage, die ja im Eigenkapital steht, anschließend der allgemeinen Rücklage oder der Ausgleichsrücklage zuzuführen ist. Hierzu mag es unterschiedli-

che Auffassungen geben. Das könnte man durch eine kurze Ergänzung eventuell noch klarstellen. Letztlich wird das aber – selbst wenn es nicht geregelt wäre – keine entscheidende Größe sein, denke ich. Der neue § 75 Gemeindeordnung trifft ja eine Regelung zum Eigenkapital und zur Höhe der Ausgleichsrücklage. Insofern dürfte sich die praktische Relevanz wohl in Grenzen halten.

Die Frage nach der Anwendung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes hat Herr Dr. Busch schon eingehend beantwortet. Dem würde ich mich gerne anschließen.

Ina Scharrenbach (CDU): Vielen Dank für die Beantwortung unserer ersten Fragen. Insbesondere in Bezug auf die Ausführung zur Deckungsrücklage teilen wir als CDU-Fraktion Ihre Einschätzung. – Wir haben noch einige allgemeine Fragen im Zusammenhang mit dem 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz.

Die erste Frage lautet: Herr Dr. Busch hat schon das Problem des kommunalen Einzelabschlusses als Vorbereitung für den Gesamtabschluss angesprochen. Vor diesem Hintergrund wüssten wir gerne, ob die derzeitige Frist in § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung – sprich: drei Monate nach Haushaltsabschluss Erstellung des kommunalen Einzelabschlusses – sinnvoll ist oder ob man hier nicht besser eine Flexibilisierung im Gesetz vornehmen sollte.

Die zweite Frage betrifft den zur Änderung vorgeschlagenen § 117 Gemeindeordnung, Beteiligungsbericht. Wir haben uns als CDU-Fraktion konkret gefragt: Inwieweit stehen Kosten und Nutzen des Beteiligungsberichts für den Stadtrat als Überwachungsorgan eigentlich im Verhältnis zueinander? Würde es nicht eher Sinn machen, zu einer Änderung zu kommen, die die Kommunen nur dann zur Erstellung eines Beteiligungsberichts verpflichtet, wenn es keinen Gesamtabschluss gibt?

Die dritte Frage bezieht sich auf die vorgeschlagene Änderung des § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung, bei der es um die Verbuchung von Erträgen und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens sowie aus Wertveränderungen des Finanzanlagevermögens geht. Mit Blick auf Wertveränderungen im Sachanlagevermögen wüssten wir gerne, ob es aus Ihrer Sicht nicht sinnvoll wäre, auch außerplanmäßige Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen künftig gegen die allgemeine Rücklage zu verrechnen, und zwar aus der Begründung heraus, dass ein Verlust aus dem Abgang eher seltener eintritt, weil vorher die außerplanmäßige Abschreibung auf einen Vermögensgegenstand Raum greifen müsste, wenn man die Buchungslogik korrekt anwendet.

Die vierte Frage betrifft aktuelle Entwicklungen in der kommunalen Familie in Bezug auf die Nutzung von Finanzinstrumenten – auch im Verhältnis zu dem entsprechenden Erlass des Innenministeriums. Derzeit enthält die Gemeindehaushaltsverordnung keinerlei Verpflichtung für die Kommunen, Angaben über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente in der Kommune zu tätigen. Daher fragen wir Sie, ob es aus Ihrer Sicht vor dem Hintergrund von Transparenz und Überwachung sinnvoll wäre, entsprechende Angaben in den Anhang aufzunehmen.

Michael Hübner (SPD): Die SPD-Fraktion ist positiv überrascht – das gilt wahrscheinlich auch für die anderen einbringenden Fraktionen –, dass dieser Gesetzentwurf von den Sachverständigen als großartig bezeichnet wird. Wir bedanken uns bei den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände für diese Erklärung.

Ich möchte gar nicht viele Fragen stellen. Eine Frage liegt mir aber auf der Seele. Inwieweit haben wir den richtigen Evaluationszeitraum für die mögliche zweite Änderung vorgesehen? Wie viel Erfahrung müssen wir nach Einschätzung der drei kommunalen Spitzenverbände erst wieder mit diesen Änderungen sammeln, um dann zu einer weiteren Veränderung zu kommen?

Ingo Hessenius (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Wir werden uns die Beantwortung teilen. Ich werde daher nur auf einen Teil der Fragen eingehen. – Eine Frage lautete, ob es Sinn machen würde, die Kommunen nur dann zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes zu verpflichten, wenn es keinen Gesamtabschluss gibt. Das halte ich nicht für richtig. Ich glaube, dass der Beteiligungsbericht in allen Kommunen durchaus sinnvoll ist. Seine Erstellung vom Gesamtabschluss abhängig zu machen, finde ich auch deswegen nicht gut, weil der Gesamtabschluss zeitlich sehr spät erfolgt. Wenn man einen Beteiligungsbericht, der ja zeitnah erstellt wird, unter Verweis auf den Gesamtabschluss nicht vorliegen hätte, wäre das vom Zeitablauf her keine gute Sache.

Zu § 43 Gemeindehaushaltsverordnung wurde ausgeführt, der Verlust aus dem Abgang von Anlagevermögen sei ein eher seltener Fall. Diese Regelung ist historisch dadurch entstanden, dass im Gesetzgebungsverfahren in der vorherigen Legislaturperiode die Frage aufkam: Wie regeln wir eigentlich Straßenumstufungen? Zum einen hatten wir im letzten Jahr natürlich die Problematik der RWE-Aktien. Zum anderen sind aber die Straßenumstufungen nach wie vor ein großes Problem, weil sie sofort einen Vermögensabgang auslösen, der die Ergebnisrechnung erheblich belastet. Das führt dazu – im Frühjahr 2012 hatte ich das bei der entsprechenden Anhörung in diesem Ausschuss bereits ausgeführt –, dass man sich auf der kommunalen Ebene sehr schwer damit tut, überhaupt noch Straßenumstufungen vorzunehmen. Denn wer will schon eine eigene Haushaltsbelastung riskieren, die nach dem Straßen- und Wegegesetz dann nun einmal zwingend vorgesehen ist? Insofern halte ich es für gut, wenn es im § 43 Gemeindehaushaltsverordnung eine Regelung gibt, die es ermöglicht, auch den Abgang von Vermögen, wie er bei Straßenumstufungen eintritt, gegen Eigenkapital buchen zu können – wobei ich hier noch einmal betonen möchte: zu können; denn es gibt sicherlich auch Kommunen, in denen es durchaus sinnvoll ist, das nicht gegen Eigenkapital zu buchen, sondern es im Ergebnishaushalt abzubilden, was nach dem jetzigen Vorschlag allerdings verboten wäre.

Zu den Finanzinstrumenten – die wir in unserem Kreis nicht haben – ist Folgendes zu sagen: In meinen Augen müsste sich auch jetzt schon die Verpflichtung ergeben, im Lagebericht den Einsatz von Finanzinstrumenten darzustellen. Ich bin mir zurzeit noch unsicher, ob es da einer weiter gehenden Regelung bedarf.

Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Frau Scharrenbach, Sie haben eine Frage zu § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung gestellt. Es ist richtig, dass wir uns hier für eine Flexibilisierung einsetzen. Das ist eine alte Forderung, die wir schon seit Gültigkeit des Kommunalen Finanzmanagementgesetzes NRW aufstellen, weil wir in der Praxis sehen, dass die Kommunen mit der jetzt im Gesetz normierten Dreimonatsfrist häufig nicht hinkommen. Vereinzelt hat es sogar Klageverfahren gegeben – das war wahrscheinlich auch dem Kommunalwahlkampf geschuldet –, in denen der Bürgermeister verklagt worden ist, weil er die Frist des § 95 Abs. 3 gerissen hat. Diese Frist ist in der kommunalen Praxis also wirklich ein Ärgernis.

Deswegen haben wir in unserer gemeinsamen Stellungnahme auch vorgeschlagen, den § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung wie folgt zu ändern:

> „Der Entwurf des Jahresabschlusses wird vom Kämmerer aufgestellt und dem Bürgermeister zur Bestätigung vorgelegt. Der Bürgermeister leitet den von ihm bestätigten Entwurf innerhalb von fünf Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zu, indem der Entwurf dem Rechnungsprüfungsausschuss übergeben und der Rat darüber unterrichtet wird. …“

Damit würde man eine für die Praxis deutlich besser lebbare Situation schaffen.

Herr Hübner, wir halten die im Gesetzentwurf vorgesehene Evaluierungsfrist von vier Jahren für ausreichend. Sie ist für die grundsätzliche Überprüfung des Gesetzes gut geeignet. Diese Frist sollte Sie allerdings nicht davon abhalten, bei sich aufdrängendem dringenden Änderungsbedarf auch schon vorher in dem einen oder anderen Einzelfall nachzusteuern, etwa über untergesetzliche Normen oder über eine Regelung in der Gemeindehaushaltsverordnung.

Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Als die Frage gestellt wurde, ob es sinnvoll sei, eine Verpflichtung zur Berichterstattung über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente einzuführen, war die spontane Reaktion von Herrn Dr. Busch rechts neben mir: Das wird da, wo es praktiziert wird, auch jetzt schon auf freiwilliger Basis gemacht. – Daher würde ich hier erst einmal ein Fragezeichen setzen und jetzt ohne Weiteres kein Regelungsbedürfnis an dieser Stelle erkennen. Sprechen kann man über eine solche Verpflichtung natürlich. Aber wenn etwas freiwillig praktiziert wird, stellt sich die Frage, ob es einer zwingenden Regelung bedarf.

Zu der Frage zu § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung – Stichwort: Wertveränderungen beim Sachanlagevermögen – wird Herr Dr. Busch noch etwas ergänzen.

Dr. Manfred Busch (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Ich muss mich zunächst vergewissern, dass ich die Frage richtig verstanden habe. Die jetzt vorgesehene Formulierung lautet nämlich: „Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen“ des Anlagevermögens „sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen“. Damit wird auf besondere Vorgänge abgestellt, deren Verursachung externen Charakter hat und nicht im Wirtschaften der

Kommune selbst begründet ist. Wenn ich es richtig verstanden habe, wollen Sie jetzt jede Wertänderung von Sachvermögen darunter fallen lassen. Da muss ich umgekehrt fragen: Was findet dann noch in der Ergebnisrechnung statt? Der Sinn der Vorschrift des § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung kann doch nicht sein, dass die Ergebnisrechnung völlig ausgehöhlt wird. Vielmehr soll sie besondere Vorgänge regeln. Dieser Gedanke darf nicht verloren gehen, meine ich. – Lassen Sie mich aber auch noch kurz etwas zu den anderen Punkten sagen.

Zum Beteiligungsbericht: Ich glaube, dass wir auch dann, wenn wir einen Gesamtabschluss vorlegen, den Beteiligungsbericht als eigenständiges Informationsinstrument brauchen. Da kann ich mich den Ausführungen von Herrn Hessenius voll anschließen.

Zu den Finanzinstrumenten: Die Städte, die größere Schuldenberge haben und versuchen, im Sinne der Kommune die Zinslast möglichst niedrig zu halten, legen auch entsprechende Schuldenberichte vor. Es gibt auch Arbeitskreise, in denen sie organisiert sind. Dort ist eigentlich Standard, dass es solche Berichte gibt. Das kann ich allerdings nicht für jeden Einzelfall sagen. Vielleicht müsste man das einmal überprüfen. Es ergibt sich aber schon aus der eigenen Verantwortung heraus. Als Kämmerer wäre ich doch sehr leichtsinnig, wenn ich alle möglichen Geschäfte machte, ohne mich dahin gehend abzusichern, dass der Rat sie auch mitträgt. Aufgrund der nicht unerheblichen Presseberichterstattung in den letzten Jahren hat sich das auch überall herumgesprochen.

Mario Krüger (GRÜNE): Ich möchte noch einmal auf den § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung eingehen und die Bewertung von Finanz- und Sachanlagevermögen ansprechen. Herr Dr. Busch, Sie haben gerade deutlich gemacht, dass wir möglicherweise zwei verschiedene Rechnungslegungen haben – einerseits eine Rechnungslegung innerhalb des Eigenkapitals oder aber in der Ergebnisrechnung. Man muss ja noch einen zweiten Bereich sehen, und zwar das Thema „Konzernabschluss“, also die Einbeziehung der kommunalen Unternehmungen, die nach Handelsgesetzbuch auch entsprechenden Anforderungen unterliegen. Wie kriegt man das zueinander?

Meine Abschlussfrage lautet: Inwieweit hätte man die Nicht-Notwendigkeit, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, aufgrund solcher Vorgänge noch anders handeln können?

Ina Scharrenbach (CDU): Lassen Sie mich die Frage in Bezug auf die außerplanmäßigen Abschreibungen noch einmal konkretisieren. Wie Sie zu Recht gesagt haben, soll nach dem derzeit vorliegenden Gesetzentwurf künftig der § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung die erfolgsneutrale Verrechnung von – ich nehme jetzt einmal den Regelfall – Verlusten aus dem Abgang von Anlagevermögen oder Veräußerungen gegen die allgemeine Rücklage erlauben. Ein Verlust aus dem Abgang des Anlagevermögens kann dem Grunde nach nur dann entstehen, wenn Sie ein Sachanlagevermögen abreißen oder es nicht mehr genutzt werden kann. Aus unserer Sicht ist hier eine logische Sekunde vorher gedanklich vorzuschalten, dass Sie in

dem Moment, in dem Sie beispielsweise beschließen würden, eine Schule nicht weiter zu nutzen, ohne dass ein Nachfolgekonzept für diese Schule vorliegt, zu einer außerplanmäßigen Abschreibung auf diese Immobilie kämen. Erst im zweiten Schritt, wenn Sie sich denn dafür entscheiden würden, die Schule abzureißen, hätten Sie diesen Verlust, den Sie dann gegen die allgemeine Rücklage buchen würden. Nun haben wir in vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Situation, dass Investitionstätigkeiten unter anderem deswegen zurückgefahren werden – ich formuliere das jetzt vorsichtig –, weil auf bestimmten Immobilien noch sehr hohe Restbuchwerte stehen, aus welchen Gründen auch immer. Deshalb stellt sich für uns die Frage, ob man nicht aus der Konsequenz heraus nicht nur den Verlust aus dem Abgang eines Anlagevermögens gegen die allgemeine Rücklage buchen sollte, sondern eine logische Sekunde vorher auch die außerplanmäßige Abschreibung, weil das eigentlich buchungstechnisch der Schritt vor dem Verlust aus dem Abgang ist.

Dr. Christian von Kraack (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Lassen Sie mich mit der Frage von Herrn Krüger zu den Haushaltssicherungskonzepten beginnen. Hier geht es um das Zusammenspiel zwischen der HSK-Pflichtigkeit nach § 76 Gemeindeordnung und den Vorgängen, die in dem neuen § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung geregelt werden, also außerplanmäßigen Abschreibungen aufgrund außerordentlicher Wertveränderungen von Finanzanlagen sowie Abgang und Veräußerung von Sachanlagen. Aus unserer Sicht wäre es wichtig, im § 76 ausdrücklich vorzusehen, dass hierdurch keine HSK-Pflicht ausgelöst wird, weil es sich dabei um nicht liquiditätsmäßige Vorgänge handelt. Das erscheint uns notwendig und verantwortbar zu sein.

Herr Krüger hat auch gefragt, wie das aussehen könnte. Darüber haben wir uns natürlich Gedanken gemacht. Das ist auch untereinander abgestimmt. Auf Seite 4 unserer Stellungnahme finden Sie unter Punkt 2 a explizite Formulierungsvorschläge für einen Satz 3 und einen Satz 4, die an § 76 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen angeschlossen werden könnten.

Satz 3 lautet:

> „Bei der Berechnung der Verringerung der allgemeinen Rücklage gemäß Satz 1 bleiben Verringerungen aufgrund von außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen, Veränderungen aufgrund von Wertberichtigungen, die unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden dürfen, unberücksichtigt.“

Satz 4 lautet – damit hätten wir das von Frau Scharrenbach angesprochene Problem auch geregelt –:

> „Das Gleiche gilt bei der ergebniswirksamen Berücksichtigung von fehlerhaften Ansätzen der Eröffnungsbilanz, für die eine ergebnisneutrale Berichtigung wegen der Frist in § 92 Absatz 7 Satz 3 nicht mehr möglich ist.“

Aus unserer Sicht wäre das die Lösung. Wie gesagt, ist dieser Vorschlag auch untereinander abgestimmt.

Vorsitzender Christian Dahm: Herzlichen Dank. – Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Damit sind wir am Ende der Anhörung angekommen.

Ich bedanke mich herzlich bei den Sachverständigen – nicht nur für ihre schriftliche Stellungnahme, sondern auch für ihre Statements hier im Ausschuss.

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird die Anhörung in seiner gleich anschließenden Sitzung auswerten und den Gesetzentwurf beraten.

Die zweite Lesung des – wie wir gehört haben, sehr guten – Gesetzentwurfs im Plenum erfolgt am 13. September 2012. Ich gehe davon aus, dass das Gesetz nächste Woche verabschiedet wird.

Die Sitzung ist damit beendet. Im Anschluss findet um 11:15 Uhr eine weitere Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik statt. – Herzlichen Dank.

gez. Christian Dahm
Vorsitzender

04.10.2012/09.10.2012

160