



## **Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen**

### **39. Sitzung (öffentlich)**

9. November 2018

Düsseldorf – Haus des Landtags

12:15 Uhr bis 14:35 Uhr

Vorsitz: Hans-Willi Körfges (SPD)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

### **Verhandlungspunkt:**

**Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW)**

**3**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/3570

– Anhörung von Sachverständigen (s. Anlage) –

\* \* \*



**Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 17/3570

– Anhörung von Sachverständigen (s. Anlage) –

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Zur Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen darf ich Sie ganz herzlich begrüßen. Ich darf pro forma darauf hinweisen, dass Bild- und Tonaufnahmen während der Anhörung untersagt sind. Zum Ablauf der Anhörung will ich folgende Hinweise geben: Wir haben uns mit den Obleuten der Fraktionen darauf geeinigt, da alle Stellungnahme, die schriftlich vorliegen, bekannt sind, dass wir auf Eingangstatements der anzuhörenden Sachverständigen verzichten wollen.

Darüber hinaus werden wir wie folgt verfahren: Die Fraktionen werden in der Reihenfolge der Stärke hier aufgerufen, und pro Fragerunde kann jede Fraktion maximal drei Fragen stellen. Ich weiß um die Komplexität des Themas. Daher bitte ich die Sachverständigen, sich darum zu bemühen – wenn es von der Zeit nicht reicht, dann ist das in dem einen oder anderen Fall durchaus nachvollziehbar –, jeweils bei den Antworten einen Zeitrahmen von fünf Minuten einzukalkulieren, weil wir wie gesagt zahlreiche Sachverständige haben und sicherlich auch eine ganze Reihe von komplexen Sachverhalten zu bedenken haben.

Ich darf das vorausgeschickt, jetzt die CDU-Fraktion bitten, in die erste Fragerunde einzusteigen.

**Bernhard Hoppe-Biermeyer (CDU):** Ich danke für die sehr ausführlichen Stellungnahmen. Die eine oder andere Frage möchte ich trotzdem noch gern vertiefen und die kommunalen Spitzenverbände und die Herren Tolkemitt, Dr. Schulte und Böckelühr zu zwei Punkten befragen, zum einen, wie sie den globalen Minderaufwand sehen, zum anderen wie sie es sehen, dass bei dem Gesamtabschluss Änderungen vorgenommen werden sollen.

**Stefan Kämmerling (SPD):** Meine sehr verehrten Herren Sachverständige, haben Sie auch im Namen der SPD recht herzlichen Dank für Ihre sehr ausführlichen Stellungnahmen. Ich gehe davon aus, dass angesichts der Komplexität des Themas wir zwar auch dazu beitragen werden, dass das nicht allzu lange wird. Aber dennoch haben wir hier die Notwendigkeit erkannt, mehrere Fragerunden drehen zu müssen. Es wurden drei Fragen pro Runde vorgeschlagen, weshalb ich später noch Fragen stellen werde.

Meine erste Frage richte ich an Frau Professor Golombiewski sowie an Herrn Holz. Teilen Sie die Befürchtung, dass als Folge der beabsichtigten Neuregelungen zukünf-

tig Kommunen ihre reale Finanzlage verschleiern können und es ihnen erlaubt ist, zu lasten ihrer Substanz bzw. ihres Eigenkapitals zu wirtschaften und trotzdem so zu tun, als ginge es ihnen finanziell gut?

Meine zweite Frage richte ich ebenfalls an Frau Professor Golombiewski und Herrn Holz sowie an Herrn Witek, und zwar zur Einführung des Wirklichkeitsprinzips. Wer hat nach dem bisher geltenden Recht die Vermögenssituation einer Kommune unter Anwendung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung zu bewerten? Soll das künftig wirklichkeitsgetreu bewertet werden? Welche konkreten Konsequenzen hat das?

Meine dritte Frage richte ich ebenfalls an Frau Professor Golombiewski, Herrn Holz und Herrn Witek. Warum kann nach Ihrer Einschätzung das Wirklichkeitsprinzip weder die Vermögenslage noch die Ertragslage einer Gemeinde vollständig und zutreffend darstellen?

**Henning Höne (FDP):** Ich möchte es in der ersten Runde dabei belassen, weil schon einige der zentralen Themen angesprochen wurden, einen Punkt zu konkretisieren, und zwar in Richtung der kommunalen Spitzenverbände und der GPA zu der Frage der Gesamtabschlüsse.

Könnten Sie noch einmal näher die Frage mit der vorgeschlagenen Regelung erläutern, unter welchen Bedingungen zukünftig noch ein Gesamtabschluss vorzulegen wäre? Wie beurteilen Sie diese Bedingungen bzw. halten Sie es überhaupt für zwingend notwendig, dass Gesamtabschlüsse auch zukünftig vorzulegen sind? Wie würden Sie es beurteilen, wenn es nicht mehr diese Regelung gäbe wie Sie jetzt vorliegt, also diese zwei aus drei, sondern wenn man sagen würde, man lässt es komplett bleiben, dafür dann aber für alle verpflichtend in diesem Fall dann einen Beteiligungsbericht? Ist das aus Ihrer Sicht etwas, wo Informationsgehalt verlorengeht, ist das etwas, wo Sie aus GPA-Sicht sagen, dann verliere man den Überblick, oder ist es etwas, wo Sie sagen, dass man damit gut arbeiten könne, und wenn ja, unter welchen Bedingungen?

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Vielen Dank von der Fraktion Grüne für die zahlreichen Stellungnahmen, wo auch deutlich wird, dass es eben auch unterschiedliche Ansätze gibt, die noch sehr detaillierter dargelegt worden sind.

Ich möchte Herrn Fritz, Frau Dr. Hubbert, Herrn Dr. Zentara und Herrn Müller fragen, inwieweit sie das Wirklichkeitsprinzip erstens für richtig halten und zweitens, welche Verschiebungen sie möglicherweise befürchten, wenn das so abgebildet wird, wie sich das jetzt hier abbildet, und wie es mit der grundsätzlichen Zielrichtung, die auch mit NKF aufgebaut worden ist, letztlich im Einklang steht?

Dann würde ich den gleichen Personenkreis um Stellungnahme zu globalen Minderaufwendungen bitten. Mich würde besonders interessieren, wie Sie das Demokratieprinzip sichten. Ein Haushalt ist keine Verpflichtung zur Ausgabe, sondern es sind Ermächtigungen. Wie sehen Sie es, dass der Kämmerer oder der Haushaltsbeauftragte in besonderer Weise Möglichkeiten hat, jetzt hier einzugreifen?

Es waren sich eigentlich alle einig, dass die Umlageverbände von der Möglichkeit Gebrauch machen, also § 88 GO-E, Rückstellungen für ungewisse Verpflichtungen aufnehmen zu können. Dazu bitte ich um Stellungnahme, weil das meiner Meinung nach eine wichtige Weichenstellung ist, die im Gesetzgebungsverfahren festgestellt werden müsste.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** An den gesamten Kreis die letzte Frage?

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Natürlich an die kommunalen Spitzenverbände, die sich möglicherweise abweichend voneinander verhalten müssen, an Herrn Fritz und vielleicht noch an Herrn Dr. Schulte.

**Roger Beckamp (AfD):** Ich habe eine Frage an die GPA. In einer Stellungnahme war davon die Rede, dass Fachprogramme zugelassen werden müssen und es da vielleicht in zeitlicher Hinsicht Probleme geben könnte. Dazu die Frage: Wie sieht das genau vom Aufwand, von den Kosten und von der Zeit her aus? Ist es wirklich ein Problem, oder wie läuft das ab?

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Dann darf ich jetzt die Sachverständigen aufrufen und beginne mit dem Städtetag. Ich weiß nicht, wie Sie es handhaben wollen. Frau Hubbert ist persönlich angesprochen worden. Frau Suhren, möchten Sie beginnen?

**Katharina Suhren (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Sehr geehrte Damen und Herren! Wir bedanken uns für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen. Ich würde anfangen, und die Kollegen und Kolleginnen, die auch angesprochen worden sind, werden dementsprechend ergänzend berichten und Stellung nehmen.

Den globalen Minderaufwand – das haben wir in unserer Stellungnahme deutlich gemacht – betrachten wir sehr differenziert, auch zwischen den Verbänden. Aus Sicht des Städtetags muss ich jetzt abweichend zu unserer Stellungnahme erläutern, dass wir vor Kurzem in einem Gremium noch einmal diesen globalen Minderaufwand deutlich diskutiert haben, ihn kritisch sehen, aber nicht mehr ausdrücklich ablehnen. Der globale Minderaufwand ist aus unserer Sicht ein Instrument, das man mit Vorsicht genießen, umsichtig damit umgehen und das Ganze auch in der Länge im Blick halten muss.

Zum Gesamtabschluss: Auch hier haben wir umfangreich Stellung genommen – dazu werden die Kolleginnen und Kollegen auch noch tiefer Stellung nehmen – aus Sicht des Städtetags, der von der Befreiung des Gesamtabschlusses am wenigstens profitieren kann, ohne natürlich die Regelungen, wie sie vorgeschlagen sind, grundsätzlich infrage zu stellen. Wir beziehen uns auf den Punkt, dass der Gesamtabschluss für alle Kommunen mit der Befreiungsmöglichkeit versehen werden sollte. Denn dieser Gesamtabschluss, so, wie er jetzt ausgestaltet ist, ist in erheblichem Maße nicht steuerungsrelevant. Der Vorschlag, das Ganze über den Beteiligungsbericht zu lösen, ist aus unserer Sicht vorzugswürdig.

Ich würde an dieser Stelle an die Kollegen übergeben.

**Dr. Eva Maria Hubbert (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Vielleicht noch einmal zum globalen Minderaufwand. Wir haben das wirklich erst sehr kritisch gesehen und haben das noch einmal hinterfragt. Es ist schon so, dass auch einige Gründe dafür sprechen, so ein Instrument anzuwenden. Wir sind im Rahmen der Aufstellung des kommunalen Haushalts auch immer noch im Vorsichtsprinzip. Stellen gehen auf, das heißt, überall werden die höchsten Aufwendungen oder die wenigsten Erträge geplant. Man sieht das in der Abweichung des Haushalts von den Jahresabschlüssen. Die haben häufig, insbesondere zurzeit, erhebliche Unterschiede in den Ergebnissen, sodass man grundsätzlich darüber diskutieren kann, inwieweit man eine Art globalen Minderaufwand im Haushalt einplanen kann. Es muss aber begründet sein. Es sollten schon feste Richtlinien sein um dieses Demokratieprinzip. Wir müssen also schon eine Transparenz darstellen. Ich denke, wir müssen im Rahmen der Haushaltsaufstellungen dann auch genau erläutern, warum wir mit so einem globalen Minderaufwand arbeiten wollen, dass es also klar geregelt ist und nicht einfach nur ein prozentualer Abschlag sein darf. Ich denke, das würde auch der Transparenz widersprechen.

Das Wirklichkeitsprinzip sehe ich genauso. Ich begrüße es. Das gab es übrigens auch einmal im HGB, die sogenannte geplante Instandhaltung. Das heißt, wenn wertverbessernde Instandhaltungsmaßnahmen da sind, die das Vermögen wirklich wieder verbessern oder erhöhen, dann würde meines Erachtens auch das Prinzip der Ressourcenallokation sehr gut abgebildet sein, weil ich das über die Zeit wieder darstellen kann. Denn ich schreibe die über die Zeit ab. Es ist nicht so, dass das nicht auch dargestellt wird. Es wird halt nur über die Zeit dargestellt. Das ist bei den sogenannten wertverbessernden Instandhaltungsmaßnahmen. Das darf natürlich nicht dazu führen, dass einfache werterhaltende, also laufende Instandhaltungsmaßnahmen dort abgebildet werden dürfen.

**Carl Georg Müller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen e. V.):** Vielen Dank auch vonseiten des Städte- und Gemeindebunds für die Einleitung und für die ersten Fragen. Auch ich darf einmal mit dem Thema „Globaler Minderaufwand“ beginnen, den wir als optionale Erweiterung begrüßt haben, und wir sehen dieses Instrument relativ nüchtern. Es mag in der Sache durchaus Situationen geben, wo so ein globaler Minderaufwand in der Planung absolut Sinn machen kann und eben von vielen Städten und Gemeinden auch begrüßt wird. Dass der von anderen auch kritisch gesehen wird, wollen wir gar nicht verschweigen. Ich denke, vor dem Hintergrund dieser Diskussion ist das Risiko, das damit verbunden ist, für jeden offensichtlich und kann auch von jedem, der meint, dieses Instrument nutzen zu wollen, eingeschätzt und gehandhabt werden. Ein Risiko für das Demokratieprinzip sehen wir an der Stelle nicht. Denn man kann einen solchen globalen Minderaufwand nicht am Rat vorbei machen, sondern es muss beschlossen werden, und wenn der Rat damit einverstanden ist, dann ist das aus unserer Sicht an der Stelle demokratisch legitimiert. Ganz einfach.

Wichtig ist, bei diesem globalen Minderaufwand vielleicht noch eine Sache zu betonen. Wenn die Formulierung im Gesetzentwurf „anstelle oder zusätzlich zur Verwendung der Ausgleichsrücklage“ – das war ein Zitat – bedeuten soll, dass überhaupt eine Ausgleichsrücklage da sein muss, damit man dieses Instrument nutzen kann, dann kann man es aus unserer Sicht im Grunde gleich fast sein lassen.

Wir haben in unserer Stellungnahme deutlich gemacht, dass damit ein großer Teil der Kommunen – das dürfte gut die Hälfte sein – in NRW insgesamt – wir konnten es in der Stellungnahme nur auf unsere Mitgliedschaft herunterbrechen – das Instrument gar nicht nutzen kann. Und wenn von vorherin so viele Kommunen aus dem Spiel sind, steht wirklich die Verwendungsbreite dieses Instruments infrage. Ich sehe, ehrlich gesagt, auch nicht, was das eine mit dem anderen zu tun hat.

Insofern bräuchte es hier aus unserer Sicht dringend eine Klarstellung, dass das nicht gemeint ist. Denn was hat die Verwendung eines globalen Minderaufwands mit dem Vorhandensein einer Ausgleichsrücklage zu tun? Uns leuchtet das in der Sache nicht ein. Deshalb sollte man die Fragen bitte auch voneinander trennen.

Zum Thema Wirklichkeitsprinzip. Wir wurden vonseiten der Fraktion Grüne gebeten, es grundsätzlich einzuschätzen, ob wir das für richtig halten und welche Verschiebungen wir befürchten, wie das sozusagen ins NKF-Gesamtsystem hineinpasst.

Auch hier muss man sagen, das Wirklichkeitsprinzip ist, wenn man den Gesetzentwurf selbst liest, eigentlich nur eine Veränderung von zwei, drei Wörtchen – mehr ist es ja nicht – in § 91.GO-E. Wir können aus der Begründung sozusagen ein paar Dinge herausziehen, der Rest wird verlagert auf die untergesetzliche Konkretisierung, was in Ordnung ist.

Ich muss allerdings gleich den Vorbehalt machen: Wir begrüßen dieses Instrument insoweit, wie wir es auf Basis des Gesetzentwurfs einschätzen können. Wir stellen hier also keinen Blankoscheck aus, sondern das, was uns deutlich wird aus dem Gesetzentwurf, was dieses Wirklichkeitsprinzip meint, finden wir gut, nämlich eine Neubewertung dessen, was einerseits als bloßer Unterhaltungsaufwand und Erneuerungsinvestition auf der anderen Seite zu bewerten ist.

Anstöße in dieser Richtung haben wir nebenbei schon ganz zu Beginn dieser zweiten NKF-Evaluierung noch unter der alten Landesregierung im Jahr 2016 selbst gemacht, selbst ähnliche Vorschläge ins Verfahren eingebracht, die sich jetzt – wenn ich das richtig sehe – auch in der neuen Kommunalen Haushaltsverordnung, deren Entwurf seit Kurzem vorliegt, aber erst so kurz, dass wir den noch nicht in aller Tiefe bewerten konnten, auch wiederfinden.

Also, in dieser Richtung sind wir zufrieden und halten das in der Sache absolut für sinnvoll. Die Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich daraus natürlich ergeben – wir haben jetzt eine neue Abgrenzung zwischen Unterhaltungsaufwand und Erhaltungsinvestitionen –, sind kein Gegenargument an sich, sondern die hat man bei jeder Neuregelung, und die muss man auf untergesetzlicher Ebene klären. Wir sprechen also nicht dagegen.

Dass die Investitionsfähigkeit der Kommunen gestärkt wird, wie der Entwurf oder die Begründung sagt, das ist sicher richtig. Das kann man kaum bestreiten. Wenn mehr Maßnahmen als bisher investiv gebucht werden können, auch mit der entsprechenden Möglichkeit der Kreditaufnahme, dann ist das so.

Es wird auch die Stärkung der Generationengerechtigkeit betont. Das könnte man aus unserer Sicht im Sinne einer Verbreiterung der Abschreibungsmöglichkeiten durchaus

so verstehen. Wir halten das Instrument insgesamt auf jeden Fall nicht immer mit der Konnotation, die wir gerade gemacht haben, und in dem Volumen, das wir gerade beschrieben haben, absolut für mit den Grundfesten des NKF vereinbar. Das ist letztendlich lediglich eine Akzentverschiebung. Insofern sollte man aus unserer Sicht an der Stelle nicht das ganz große Thema aufmachen.

Zum Thema „Rückstellungen“. Da muss ich zunächst einen grundsätzlichen Vorbehalt machen, auch im Namen der Kollegen. Wir möchten im Nachgang dieser Sitzung gern noch eine kleine Ergänzung zu unserer schriftlichen Stellungnahme machen, die unter anderem diesen Punkt betrifft. Da möchten wir unseren Formulierungsvorschlag wieder etwas einschränken. Das hatten Sie nicht gefragt, aber weil es passt, darf ich es an der Stelle dazusagen. Es geht uns nicht um eine Optionierung der gesamten Rückstellungsbildung, sondern es ging uns um eine Optionierung, also um eine Kann-Regelung, für den Teil, der neu hinzugekommenen ist, nämlich diesen umlagebasierenden Teil. Das wollen wir noch klarstellen. Ich möchte an der Stelle auch noch offiziell ankündigen, dass da noch etwas kommt.

Ansonsten finden wir diese Option bei den Rückstellungen gut, aber eben nicht als Pflicht. Die Option müsste erst geregelt werden. Momentan steht darin noch eine Pflicht für diesen Teil, der neu dazu kam für die Umlagen. Von „aktuell“ auf „demnächst“ geht gar nicht. Zu sagen „Ihr müsst aber auf jeden Fall springen“ halten wir inhaltlich für falsch. Das ist kommunale Selbstverwaltung; da müssen die Kommunen entscheiden, wie sie es an der Stelle machen. So steht es auch in der Begründung. Wir lesen die Begründung im Grunde als eine, die auf eine Option zugeschnitten ist und nicht auf diese Pflicht. Schauen Sie da noch einmal hinein. Wir halten das an der Stelle auf jeden Fall für sinnvoll.

Nur, weil Rückstellungen bisher in jedem Fall, in dem sie zu bilden waren, pflichtig waren, heißt es ja nicht, dass es auch für den Fall gelten muss. Auch das ist systematisch durchaus möglich. Wir bitten, unseren Formulierungsvorschlag, den wir wie gesagt in Kürze erneuern werden, noch einmal zur Kenntnis zu nehmen.

Der letzte Punkt betrifft die Optionierung der Gesamtabschlüsse. Herr Hoppe-Biermeyer, ich habe Ihre Frage so verstanden, dass die sich hauptsächlich auf die Befreiungsregelung von Gesamtabschlüssen bezieht und nicht so sehr auf den alten § 116, der auch verändert wurde.

In diesem Sinne würde ich mal darauf eingehen und hier zunächst der Landesregierung einen kleinen Dank aussprechen. Es war uns ein Herzensthema, dass an der Stelle etwas getan wird. Das haben wir im Vorfeld dieses Gesetzentwurfs auch sehr deutlich gemacht. Wir sind sehr froh, dass der Gesetzentwurf dieses für die Kommunen wirklich sehr wichtige Thema, insbesondere für kleinere Kommunen in unserem Wirkungskreis, so engagiert angegangen ist. Das ist auf jeden Fall aller Ehren wert und in der Sache absolut richtig.

Insgesamt zur Einordnung des Gesamtabschlusses: Wir glauben, der Gesamtabschluss ist eigentlich ein Instrument, das für diejenigen Konzernstrukturen gedacht ist, die das HGB meint, aber die nicht im kommunalen Kontext in der Weise bestehen. Für den kommunalen Kontext ist der regelmäßig zu komplex. Es ist zu viel, und dieses

Zuviel macht im Grunde die Steuerungswirkungen, die der Gesamtabschluss ursprünglich mal angetreten war auszulösen, vollkommen kaputt und verhindert geradezu eine Steuerung ob dieser Komplexität.

Wir meinen, mit einem qualifizierten Beteiligungsbericht ist in Steuerungsfragen sowohl den Kommunen als auch insbesondere den Räten wesentlich besser gedient als mit diesem jetzigen Monstrum, das im Grunde die meisten überhaupt nicht zur Kenntnis nehmen.

Insofern der richtige Schritt in die richtige Richtung. Das möchten wir festhalten und möchten diesen Entwurf auch nicht grundsätzlich infrage stellen. Wir haben einige Verbesserungsvorschläge gemacht, wo wir glauben, dass diese die Regelungen wirklich nach vorn bringen. Insofern ist die Frage: Was halten wir davon, diese Befreiungsoption letztendlich für alle zugänglich zu machen?

Ich persönlich glaube, dass die Argumente, die für den jetzigen Reglungsentwurf sprechen, genauso gut hergenommen werden können, um letztendlich eine vollständige Optionierung des Gesamtabschlusses zu regeln. Das kann man machen immer mit dem Zusatz „Jeder, der es weiterhin machen will, der kann es tun“. Die Option sollte sicherlich bleiben. Aber so eine größenabhängige Optionierung, also eine Voraussetzung zu definieren, die größenabhängig ist, so, wie sie jetzt im Gesetzentwurf sind, ist natürlich immer nur – das muss man offen sagen – eine Näherung an die Sache. Wohl gemerkt, die wollen wir auch gar nicht infrage stellen. So, wie sie geregelt ist, kann man das auf jeden Fall machen. Aber die können sich der sachlichen Notwendigkeit, ob man einen Gesamtabschluss braucht oder nicht, natürlich nur nähern, und das kann man nicht eins zu eins an Größenklassen messen.

Weil die Erfahrungen mit dem Gesamtabschluss absolut dafür sprechen und weil von unserer Seite auch keine bessere Abgrenzung da ist, spricht alles dafür, die Aufstellung insgesamt in die Verantwortung der Kommunen zu geben. Wir glauben, da ist sie sehr gut und sehr verantwortungsvoll aufgehoben.

Ich möchte noch einmal betonen: Diese Argumentation ist absolut sachgeleitet. Die lässt sich eins zu eins und konsequent aus dem ableiten, was schon im Gesetzentwurf steht. Ein qualifizierter Beteiligungsbericht ist regelmäßig aus unserer Sicht die bessere Alternative.

Ein letzter Punkt zum Gesamtabschluss. Sie haben insgesamt nach dem Gesamtabschluss gefragt. Deshalb halte ich mich hier für mandatiert, den Punkt anzusprechen. Das ist die zeitliche Wirkung. Das ist ein Punkt, der uns noch auf den Nägeln brennt und der viele Kommunen wirklich beschäftigt, nämlich die Frage: Brauchen wir wirklich diese Stichtagregelungen, die wir jetzt haben, oder können wir das auch mit einer Rückwirkung machen. Oder wie wir vorgeschlagen haben: Es ist keine echte Rückwirkung, sondern letztendlich eine Anwendungsöffnung auch für die Vergangenheit.

Ich gebe offen zu, das kann man kontrovers diskutieren. Das wollen wir gar nicht verschweigen. Es ist scheinbar so, als würden diejenigen, die ihre Gesamtabschlüsse á jour gehalten haben, hier bestraft, und die anderen bekommen Geschenke hinterhergeworfen. Aber die Vergangenheit hat gezeigt – das weiß der Landtag auch; ich erin-

neren an das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse –, dass viele wirklich Probleme damit haben, und zwar sachlich begründete Probleme, diese Gesamtabschlüsse aufzustellen. Personalmangel ist hier ein Fall, Überlastungen in anderen Bereichen usw. Diese Probleme gibt es. Das sind Sachprobleme. Insofern können wir Sie nur dringend bitten zu prüfen, ob diese Möglichkeit der Optionierung des Gesamtabschlusses auch für die Vergangenheit geöffnet wird.

Man muss noch einen Punkt hinzunehmen. Wenn man den Kommunen auf der einen Seite signalisiert, der Gesamtabschluss habe im Grunde seine Steuerungswirkung nicht erfüllt und für die Zukunft könne man selbst entscheiden, dann die Kommunen mit ohnehin veralteten Gesamtabschlüssen – ich sage mal salopp und platt – für die Tonne arbeiten und sie „nachsitzen“ zu lassen, das ist wie eine Strafarbeit. Das ist im Grunde unwürdig. Das kann man niemandem erklären, davon hat niemand mehr etwas. Deshalb: Fassen Sie sich an der Stelle ein Herz und öffnen das für die Vergangenheit.

**Dr. Kai Zentara (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Verehrter Herr Vorsitzender! Auch wir bedanken uns für die Einladung zu der Stellungnahme. Ich darf die Gelegenheit nutzen, den eigentlich avisierten Herrn Kreiskämmerer Hessenius zu entschuldigen. Er hat es leider aufgrund dienstlicher Verpflichtungen nicht geschafft, rechtzeitig in Düsseldorf zu sein. Ich denke jedoch, ich kann die weiteren Fragen hier auch beantworten. Falls es am Ende ganz fachlich wird, besteht vielleicht ein Weg, noch einiges im schriftlichen Verfahren nachzureichen. Herr Müller hatte gerade schon erwähnt, dass wir das sowieso im Hinblick auf § 88 GO-E und unseren Formulierungsvorschlag tun möchten.

Ich würde mich jetzt auf drei Punkte konzentrieren. Das sind das Wirklichkeitsprinzip, der Gesamtabschluss und der globale Minderaufwand. Vorwegschieben möchte ich noch, dass wir insgesamt diese NKF-Reform, die jetzt vorliegt – das ist auch in unserer schriftlichen Stellungnahme deutlich gemacht worden –, ausdrücklich begrüßen. Darin sind viele gute Sachen. Deswegen freuen wir uns, dass es zu diesem Gesetzentwurf gekommen ist, auch wenn das ganze Verfahren durchaus ambitioniert ist, was die Zeitabläufe anbetrifft. Sie wissen, dass wir eigentlich immer einen guten Vorlauf brauchen, um es mit der Mitgliedschaft rückzukoppeln.

Deshalb ist es durchaus misslich, dass der Entwurf für die kommunale Haushaltsverordnung uns erst am Montag erreicht hat, in einer relativ kurzen Frist 29. November, dass dazu keine Begründung vorliegt und auch die weiteren untergesetzlichen Regelungen, die jetzt zwingend erforderlich sind, Eigenbetriebsverordnung, Mustervorlagen usw. noch nicht vorliegen, obwohl das ganze Regelwerk auch zum 01.01. in Kraft treten soll.

Wir haben Verständnis für das Land, aber es wäre wirklich auch für unsere sachverständige Einschätzung des gesamten Regelungsvorhabens hilfreich, wenn solche Dinge früher vorlägen und wir dann auch tatsächlich umfassend in Kenntnis aller Grundlagen dazu Stellung nehmen könnten.

(Mehrdad Mostofizadeh [Grüne]: Das geht uns auch so!)

Ich gehe jetzt noch auf die Fragen ein, die mir gestellt worden sind. Das ist zum einen das Thema „Gesamtabschluss“. Herr Müller hat alles vorgetragen, was man dazu vortragen kann. Wir begrüßen die Erleichterungen und würden es sehr begrüßen, wenn die Erleichterungen auch in die Vergangenheit hineinwirken würden. Es ist in der Tat so, dass die Nichteinhaltung von Recht in der Vergangenheit ein Stück weit sanktionslos gestellt wird. Das ist für einen Juristen immer ein unschönes Ergebnis.

Andererseits zeigt die Erfahrung der Praxis – das berichten alle Kämmerer; ich weiß nicht, inwieweit Ihnen aus der Kommunalpolitik, also aus den Räten und Kreistagen, dazu Informationen vorliegen –, dass die Gesamtabschlüsse fast nie richtig gelesen werden und wirklich viel Zeit, Arbeit und auch Geld, weil dazu externe Beratungsfirmen beauftragt werden, letzten Endes fehlvestiert sind.

Das wäre eigentlich nicht zu erklären, weil es eine Verschwendung von Steuermitteln ist, wenn es erzwungenermaßen auch noch für bis heute nicht vorliegende Gesamtabschlüsse aus den letzten Jahren gelten würde. Daher gibt es auch von unserer Seite den dringenden Appell, diese Regelungen auf die Vergangenheit auszudehnen.

Eine Bemerkung möchte ich noch zu § 116a Abs. 1 Nr. 1 machen. Wir bitten, darüber nachzudenken, ob diese Regelung in der jetzigen Wortlautfassung dazu führen könnte, dass alle Kommunen die Beteiligungen an großen Unternehmen mit ihrer vollen Bilanzsumme abbilden müssten. Ein Beispiel ist RWE mit einer Bilanzsumme von 70 Milliarden Euro. Wenn das jede Kommune abbilden müsste, würde diese Voraussetzung nicht zutreffen.

Wir werden in der schriftlichen Stellungnahme dazu wahrscheinlich noch einen Regelungsvorschlag machen. Für das Protokoll bitten wir aber auch hier, darüber nachzudenken, dass diese Regelung so gemeint ist, dass wirklich nur die absolute Kleinbeteiligung im unteren Prozentbereich berücksichtigt ist und nicht die gesamte Bilanzsumme des Unternehmens, an dem die Kommune beteiligt ist.

Dann möchte ich gerne noch einiges zum Thema „globaler Minderaufwand“ sagen. An dieser Stelle unterscheidet sich unsere Positionierung deutlich von der des Städtetages und des Städte- und Gemeindebundes. Wir sehen uns auf einer Linie mit dem Fachverband der Kämmerer, der heute leider nicht eingeladen worden ist, aber in seiner Jahrestagung am 4. Oktober 2018 eine umfassende Resolution dazu abgegeben hat. Sie liegt Ihnen vielleicht zumindest als Zuschrift vor, wenn auch nicht als offizielle Stellungnahme zu dieser Anhörung.

Aus unserer Sicht ist die Statuierung eines globalen Minderaufwandes aus einer ganzen Reihe von Gründen abzulehnen. Einen der wichtigsten Gründe hat Herr Mostofizadeh angesprochen: Es ist die Frage, wer der demokratische Entscheider über ein solches Thema ist.

Die Parlamentsgeschichte lehrt uns – gerade vor dem Jubiläum des 100. Jahrestages der Abschaffung der Monarchie in Deutschland –, dass das Königsrecht des Parlaments oder der Vertretungskörperschaft das Budgetrecht ist. Es ist schon ein Verzicht auf demokratische Mitgestaltung, wenn man es sich so einfach macht und sagt: Liebe Verwaltung, liebe Kämmerer, spart doch mal irgendwie 1 % ein.

Es ist schon verwunderlich, wenn eine Vertretungskörperschaft so wenig eigenes Selbstverständnis und Selbstbewusstsein hat, dass sie darauf verzichten möchte. Jetzt können Sie natürlich sagen, dass das nur eine Option ist, aber eigentlich wäre es sauberer, das noch nicht einmal als Option zu gestatten, sondern die Parlamente der Kommunen in die Pflicht zu nehmen zu entscheiden, wo Geld ausgegeben wird und wo nicht. Das ist kein schöner Prozess, aber das müssen Sie machen.

An dieser Stelle haben wir auch einen Unterschied zum Verfahren im Landtag. Das Land bucht immer noch kameral; die Kommunen machen seit über zehn Jahren auch aufgrund des NKF eine Doppik, das heißt einen Produkthaushalt. Da ist alles genau durchorganisiert, wo man was ausgeben muss. Da muss man auch den Mumm haben zu sagen: An dieser Stelle wollen wir halt nicht so viel ausgeben, oder: Wir kürzen einzelne Etatpositionen. – Da kann man nicht einfach den globalen Minderaufwand nennen.

Das ist besonders für Umlageverbände und vor allem für Optionskommunen problematisch, denn sie haben schon von Gesetzeswegen eine so hohe rechtliche Verpflichtung, aus ihrem Etat Geld für bestimmte Zwecke auszugeben, dass dieser Ein-Prozent-Ansatz nur schwer zu erwirtschaften sein wird. Es gibt Kreise, in denen es nicht einmal 1 % freie Spitze gibt. An der Stelle ist die Entscheidung des Vertretungsorgans gefragt zu sagen, was man denn kürzen will und was nicht.

Daher lautet unser dringender Appell, hier noch einmal eine Gesetzesänderung in den Blick zu nehmen. Es wäre aus unserer Sicht zumindest erforderlich, dass klargestellt wird, dass eine Ausgleichsrücklage in Höhe der beabsichtigten globalen Minderausgabe vorhanden sein muss. Wenn man gar nichts mehr in der Ausgleichsrücklage hat, wird es erst recht eine Schimäre zu sagen, dass etwas zu kürzen ist.

Deswegen besteht gerade für überschuldete Kommunen, die gar nichts mehr in der Ausgleichsrücklage haben, die Gefahr, auf diesem Wege nicht ganz seriös zu handeln, wenn man das in dieser Art statuiert.

Ich möchte noch einmal deutlich auf die Ausführungen des Fachverbandes der Kämmerer verweisen und Sie bitten, diese ebenfalls in Ihre Beratungen einzubeziehen.

Der letzte Punkt, auf den ich noch eingehen möchte, ist das Wirklichkeitsprinzip. Allerdings ist dazu auf die Ausführungen in unserer gemeinsamen Stellungnahme, Seite 23 folgende, zu verweisen, aus der hervorgeht, dass innerhalb der kommunalen Spitzenverbände eine unterschiedliche Bewertung vorliegt. Die Bewertungen sind auch beim Landkreistag nicht einheitlich gewesen. Es gibt gute Argumente dafür und dagegen. Sie sind darin niedergelegt.

Aus meiner Sicht ist vor allen Dingen festzustellen, dass das jetzige System auch Fehlreize setzt und dazu führt, dass nicht mehr in kommunale Infrastruktur investiert wird. Das ist gerade in großen Städten eine missliche Situation, weil die Investitionen insbesondere in die Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur ausgeblieben sind. Der Vorsitzende des Fachverbandes der Kämmerer kann dazu gute Beispiele aus der Stadt Hagen vortragen.

Man muss insbesondere im Hinblick auf die hier vertretenen Wirtschaftsprüfer auch einmal darauf verweisen, dass es eben etwas anderes ist, ob man in eine Schule oder in eine Straße oder ob man in ein Unternehmen investiert. Da gibt es einfach keine konkrete Gewinnsituation im Zuge der Abschreibung abzubilden, sondern es ist eine Investition in die öffentliche Infrastruktur, in die Daseinsvorsorge. Da ist es durchaus gerechtfertigt, für diese Tatbestände eigene Regelungen vorzusehen.

Ich hoffe, ich habe jetzt in dieser ersten Runde die Punkte, die Sie angesprochen haben, abgearbeitet. Ansonsten haben wir noch Gelegenheit, Anschlussfragen zu stellen.

**Dirk Tolkemitt (Stadt Lemgo):** Herzlichen Dank für die Einladung. Herr Zentara, auch wenn der Fachverband der Kämmerer nicht explizit eingeladen ist: Wenn ich in die Runde blicke, ist der Vorstand gut vertreten.

Herr Hoppe-Biermeyer hat zwei Fragen an mich gerichtet. Zum globalen Minderaufwand kann ich nur sagen, dass es in Nordrhein-Westfalen kaum einen Finanzverantwortlichen gibt, der sich eine solche Regelung wünscht. Nicht die Finanzverantwortlichen werden dieses Instrument benutzen, um einen Minderaufwand in ihre Haushalte zu schreiben, um nachher einen Ausgleich herbeizuführen, sondern wir befürchten, dass eher die Politik dazu neigt, den vom Kämmerer eingebrachten Haushaltsplan nachträglich mit einem globalen Minderaufwand zu versehen, um damit Verantwortung aus dem Budgetrecht des Rates zu den Finanzverantwortlichen zu verschieben.

Das ist auch die Auffassung des Fachverbandes der Kämmerer. Wir würden es sehr bedauern, wenn man die Möglichkeit, die man vielleicht aus – ich übertreibe einmal ein bisschen – Einfallslosigkeit nutzen könnte, um den Haushaltsausgleich herbeizuführen, auf die Finanzverantwortlichen zurückdelegiert, um nachher zu sagen: Dann schaff mal die Möglichkeit, dass sich der Haushalt ausgleicht.

Das macht man vielleicht auch wohlwissend, weil man in der Vergangenheit immer bessere Jahresabschlüsse erzielt hat, als im Haushaltsplan vorgesehen. Das ist eigentlich auch richtig so, weil Finanzverantwortliche vorsichtige Kaufleute sein sollten. Sie sollten ihre Ansätze mit Hinblick darauf, dass nicht jeder Euro, der im Haushalt veranschlagt worden ist, tatsächlich nachher zur Auszahlung oder zum Aufwand gelangen muss, vorsichtig wählen.

Aus Sicht der Finanzverantwortlichen ist ein globaler Minderaufwand ein Bruch des Systems, und wir würden das nicht befürworten – ich persönlich ebenfalls nicht.

Die zweite Frage bezog sich auf den Gesamtabschluss. Das ist ambivalent zu sehen; es gibt zwei Dinge. Bürgerinnen und Bürger können mit einem Gesamtabschluss überhaupt nichts anfangen; das muss man feststellen. Er ist so schwierig und so diffizil, dass man ihn in einer Sitzung nicht vernünftig und transparent darstellen kann.

Vieles davon gilt auch für den Rat. Ich kenne kaum eine Kommune, die als Steuerungsinstrument den Gesamtabschluss einsetzt. Es gibt gleichwohl Befürworter des Gesamtabschlusses, wenn man ihn denn freiwillig erstellen kann – dazu gehöre auch ich –, weil es einen Adressaten gibt: Das ist der Kredit- sowie der Finanzmarkt.

Wenn ich über meine Kommune auch meine Beteiligungen mitfinanzieren will, muss ich Transparenz gegenüber denjenigen darlegen können, die mir die Finanzmittel dafür geben. Darum lautet mein Appell, dass man den Kommunen freistellt, ob sie einen Gesamtabschluss aufstellen, weil er für die Politik, die Entscheidung oder die Steuerung nicht notwendig ist. Wenn ich aber gegenüber Finanzgebern Transparenz darlegen will, brauche ich etwas, das mehr als nur meinen Haushalt zeigt, insbesondere, wenn ich über sehr verschachtelte Systeme, nahezu über eine Konzernfinanzierung, verfüge.

Deswegen ist mein Appell, dass die Möglichkeit gestaltet wird, dass ein Gesamtabschluss erstellt wird, wenn der Rat es möchte und man sich als Finanzverantwortlicher durchsetzen kann. Das ist eine vernünftige Lösung. Ich finde, man sollte es aufgeben, es zu verordnen, den Gesamtabschluss zu erstellen.

Man muss noch einen Aspekt betrachten: Er wird dann nachher auch geprüft; das verursacht Kosten. Das ist vom Redner zu meiner Rechten auch schon gesagt worden. Wenn ihn die Gemeindeprüfungsanstalt auch noch prüfen muss, fallen weitere Kosten an, und es bindet Kapazitäten.

So viel zu den ersten beiden Fragestellungen aus der ersten Runde.

**Bernhard Holz (Institut der Wirtschaftsprüfer, Fachausschuss für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen):** Herzlichen Dank für die Gelegenheit, zum Gesetzesentwurf Stellung beziehen zu können und unsere Position darstellen zu dürfen.

Ich möchte auf die Fragen eingehen, ob es eine Befürchtung geben muss, dass die reale Finanzlage durch die Neuerung des Haushaltsrechts verändert und verschleiert wird, ob das Wirklichkeitsprinzip tatsächlich den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht, oder dort Bedenken aufgeworfen werden, und ob durch die Einführung des Wirklichkeitsprinzips eine zutreffende Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gegeben ist.

Diese Punkte gehören inhaltlich sicherlich zusammen, und deswegen möchte ich sie auch gemeinsam beantworten. Der Entwurf sieht vor, dass eine wirklichkeitsgetreue Darstellung der Vermögensgegenstände vorgenommen werden soll und das bisher verankerte, im Handelsrecht bekannte Vorsichtsprinzip ein Stück weit aufgeweicht werden soll.

Dieser Wechsel zeigt sich in verschiedenen Punkten, besonders in dem Umstand, dass Instandhaltungsmaßnahmen den Anschaffungskosten hinzuaktiviert und über eine gewisse Periode mit abgeschrieben werden sollen. Dieser Aspekt bewirkt im Zweifel, dass wir quasi eine Doppelerfassung von Vermögensgegenständen haben, sofern es sich nicht um substanzverbessernde Maßnahmen handelt.

Ich nenne Ihnen ein Beispiel. Wenn an einem Verwaltungsgebäude das Dach zu renovieren ist und diese Maßnahmen neben den bereits schon als Vermögenswert erfassten Kosten hinzuzuaktivieren sind, hätten wir eine Doppelerfassung.

Ein solcher Punkt würde sicherlich die tatsächliche Vermögenslage einer Kommune unzutreffend darstellen. Daher teilen wir die Auffassung, dass eine Hinzukativierung

nur dann infrage kommen könnte, wenn es eine substanzverbessernde Maßnahme und keine tatsächliche Reparatur ist. Es wird sicherlich dem Wirklichkeitsprinzip entgegenwirken, und die Vermögenslage wird nicht zutreffend dargestellt, wenn die Beseitigung des Instandhaltungsstaus genutzt und haushaltsverbessernd dargestellt wird.

Ein weiteres Beispiel für das Risiko, das besteht, wenn man dem Wirklichkeitsprinzip folgend Bilanzierungsmaßnahmen zulässt, sehen wir auch in dem Umstand, dass die Anpassungen der Pensionsverpflichtungen, die durch gestiegene Besoldungshöhen erforderlich sind, in den Jahresabschlüssen über mehrere Jahre gestreckt werden können. Das bedeutet letztlich, dass die tatsächliche Schuldenlast nicht zutreffend dargestellt und ein Stück weit – ich will nicht sagen verschleiert – in die Zukunft verschoben wird.

Man kann durchaus der Auffassung sein, dass dieses Vorgehen haushaltswirksam Sinn machen kann; dagegen wird sicherlich nichts sprechen. Die Frage ist nur, ob in einem Jahresabschluss genau diese Aspekte, die Förderung haushaltsmäßiger Entlastungen, verankert sein müssen, oder ob es nicht außerhalb des Jahresabschlusses Ansatzpunkte geben muss, diese Punkte umzusetzen. Ist das nicht der richtige Weg?

Daher erachten wir die Einbeziehung derartiger rein von Haushaltsausgleichsaspekten dominierter Punkte in die Grundsätze, wie die Kommunen Jahresabschlüsse aufzustellen zu haben, für sachlich unbillig.

**Vorsitzender Willi Körfges:** Frau Hötte, für Sie habe ich mir keine Frage notiert. Ich möchte nachfragen, ob das korrekt ist. – Ja, das ist es. – Dann machen wir mit Herrn Fritz weiter, es sei denn Frau Hötte möchte zu einem anderen Punkt etwas sagen. – Bitte schön, Frau Hötte.

**Renate Hötte (Landschaftsverband Rheinland):** Ich ergreife die Gelegenheit, zu diesen Themen noch etwas zu sagen. Zum „Gesamtabschluss“. Ich bin ein bisschen erschüttert, dass dieser Gesamtabschluss so schlecht wegkommt, weil wir beim Landschaftsverband von Beginn an Gesamtabschlüsse erstellt und damit gute Erfahrungen gemacht haben. Nur weil es vielleicht irgendwo im Rat oder im Kreistag nicht gelesen wird – bei uns wird es gelesen –, muss ein Instrument noch lange nicht schlecht sein. Das ist also auch eine Frage, wie man es vermittelt.

Ich würde nicht unterstützen wollen, dass man es für alle Gemeinden optional stellt. Wir haben gewisse Kriterien, wonach kleinere Gemeinden keinen Gesamtabschluss aufstellen müssen. Ich denke, das kann auch für kleinere Gemeinden durchaus ein Thema sein, aber für Haushalte unserer Größenordnung ist das ein wesentliches Instrument, das auch der Beteiligungsteuerung dient. Das muss man auch einmal sagen.

Der Beteiligungsbericht als solches dokumentiert natürlich viele Dinge, aber im Rahmen der Aufstellung des Gesamtabschlusses setzen wir uns mit unseren Beteiligungen auseinander. Die sagen nicht immer „Ganz toll, dass wir jetzt der Konzernmutter bestimmte Dinge liefern müssen“, aber auch das nutzen wir, um steuernd auf Beteiligungen einzuwirken.

Daher möchte ich gerne noch einmal für den Gesamtabchluss plädieren und bitte, Folgendes zu überdenken. Es kam von den kommunalen Spitzenverbänden der Vorschlag, auch rückwirkend wegfallen zu lassen. Wir haben bestimmt acht Jahre lang in verschiedenen Gremien darüber diskutiert – damals auch mit dem Kommunalministerium –, warum die Fristen nicht eingehalten werden und ob man nicht doch Ausnahmen davon betreiben soll.

Es kann natürlich auch zu Fehlanreizen führen, jetzt zu sagen, dass man rückwirkend dieses nicht eingehaltene Recht ohne Sanktionen als solches hinnimmt. Es ist ohne Sanktion geblieben. Es kann ein Fehlanreiz sein, dass bei der nächsten Regelung, die kommt und den Kommunen vielleicht nicht gefällt, gesagt wird: Das wenden wir auch nicht an. Warten wir es ab: Nach sechs Jahren haben wir es dann vielleicht erreicht.

Wir lehnen den globalen Minderaufwand auch ab mit den gleichen Begründungen, die Herr Dr. Zentara für den Landkreistag gebracht hat. Wir steuern den Haushalt ergebnis- und budgetorientiert, und wir führen Haushaltsgespräche. Im Rahmen der Haushaltsgespräche versuchen wir, Konsolidierungsmaßnahmen mit den einzelnen Dezernten zu vereinbaren.

Da ist kein Raum für einen globalen Minderaufwand. Ich sehe eher die Gefahr, dass dieses Instrument genutzt wird, um einmal die Verantwortlichkeiten von der politischen Vertretung zu den Finanzverantwortlichen zu verlagern, wie Herr Tolkemitt sagt, und um unter Umständen einen Ausgleich oder ein Defizit zu kaschieren.

Für mich ist es ein Instrument, das noch aus der kameralen Zeit kommt und meines Erachtens heute keine Berechtigung mehr hat. Daher würden wir das auch ablehnen.

Zum Wirklichkeitsprinzip. Wir haben es in unserer Stellungnahme grundsätzlich für unsere Mitgliedskörperschaften unterstützt, bei denen wir sehen, dass große Schwierigkeiten bestehen, Investitionen vornehmen zu können. Wie ausgeführt kann es dort nur für Maßnahmen Geltung haben, bei denen es Substanzverbesserungen gibt.

Wenn die einzelne Reparatur demnächst hinzuaktiviert wird – wir haben ja keine Neubewertung –, hat das mit dem Prinzip der Generationengerechtigkeit aus meiner Sicht überhaupt nichts zu tun. Sie haben keine andere Finanzlage. Sie werden kurzfristig nur den Ergebnisplan entlasten und schieben die Lasten in die Zukunft, und zwar für verbrauchte Vermögensgegenstände. Das hat mit Generationengerechtigkeit wenig zu tun.

Ich denke, man kann bei substanzerhaltenden Maßnahmen diskutieren, ob das eine Möglichkeit wäre und es eventuell auch zu mehr Flexibilität führt. Daher würden wir diesen Punkt unterstützen, aber nicht für normale Erhaltungsaufwendungen.

**Paul-Georg Fritz (Stadt Wesel):** Ich bedanke mich für meine Einladung und nehme zu den an mich gerichteten Fragen Stellung. Die erste Frage betrifft die Abkehr vom im Handelsrecht verankerten Vorsichtsprinzip zum Wirklichkeitsprinzip. Von meinen Vorrednern ist dazu schon etwas gesagt worden, das ich nur unterstützen kann.

Bislang galt die im Handelsrecht vorgesehene Höchstgrenze für die Werte für die Vermögensgegenstände bei den Anschaffungs- und Herstellungskosten. Diese Obergrenze wird mit dem Wirklichkeitsprinzip quasi aufgegeben. Das heißt, man kann dann eben auch Reparaturen und Unterhaltungsaufwendungen hinzuaddieren.

Da habe ich als Kämmerer die Schwierigkeit, dass sich unsere Finanzausstattung insgesamt mit diesem Gesetz nicht verbessert, wenn in der Gesetzesbegründung steht, dass uns als Kommune auf diese Weise ermöglicht werden soll, dass wir Unterhaltungsmaßnahmen zukünftig durchführen können.

Ich gehe davon aus, und ich bin mir sicher, dass die Kommunen derzeit finanziell nicht genügend ausgestattet sind, um ihren Verpflichtungen in ausreichendem Umfang nachkommen zu können. Wenn wir uns die Haushaltssituation der einzelnen Kommunen in NRW anschauen, denke ich, lässt sie keinen anderen Schluss zu. Durch die Veränderung zum Wirklichkeitsprinzip wird es bei der finanziellen Ausstattung der Kommunen keine Verbesserung geben.

Die Generationengerechtigkeit ist von meiner Vorrednerin angesprochen worden. Das ist es eben: Wir bekommen jetzt einen erhöhten Spielraum für Unterhaltungsaufwendungen, um sie dann in Zukunft mit abzuschreiben und zukünftigen Generationen wenig nachhaltig zur Finanzierung zu überlassen.

Die tatsächliche finanzielle Situation wird dadurch nicht verbessert, aber die Periodengerechtigkeit, die im NKF dargestellt werden sollte, wird nachhaltig geschwächt. Das Ziel, das mit dem NKF verfolgt wurde, dass man den öffentlichen und privaten Sektor vergleichbar macht, gerade im Hinblick auf unsere Beteiligungen, wird durch die Einführung eines Wirklichkeitsmaßstabes unterlaufen.

Als Kämmerer habe ich dann noch die große Schwierigkeit, dass wir sehr viele Bereiche haben, die wirtschaftlich agieren und für die wir Steuern abführen müssen, sei es Umsatzsteuer oder andere Steuern. Diese Bereiche werden aber aus dem Steuerrecht heraus nach handelsrechtlichen Rechnungslegungen beurteilt.

Das heißt, für diese Bereiche muss ich zukünftig wahrscheinlich Parallelrechnungen betreiben, um die Sachverhalte steuerlich bewerten zu können: einmal nach der Gemeindeordnung und einmal nach dem HGB. Das ist ein deutlicher Mehraufwand, den ich hier als Kämmerer betreiben muss.

Um das gewichtigste Argument noch einmal zu wiederholen: Die Finanzausstattung der Kommunen verbessert sich nicht.

Die nächste Frage betraf den globalen Minderaufwand. Ich bin jetzt schon in diversen Kommunen Kämmerer gewesen und bin es noch. Meine Erfahrung aus dem politischen Bereich lautet, dass man den Bürgerinnen und Bürgern möglichst Gutes tun wollte. Fast alle Vertreter in den Kommunalparlamenten versuchten, den Bürgerinnen und Bürgern möglichst viel zukommen zu lassen und Steuern und Abgaben möglichst von Ihnen abzuwenden.

Wenn wir den globalen Minderaufwand haben, ist es leichter zu sagen, dass diesen einen Prozentpunkt die Verwaltung oder der Kämmerer machen muss und wir eher für

das Verteilen und das Kürzen der Steuern und Abgaben zuständig sind. Das empfinde ich nicht als demokratische Ausformung in diesem Bereich.

Die letzte Frage betraf die Zulässigkeit von Rückstellungen für ungewisse Verpflichtungen. Es ist so, dass wir hierzu zum Stichtag des Jahresabschlusses in der Regel relativ wenig Aussagen treffen können. Diese Regelung betrifft uns als kreisangehörige Kommunen relativ wenig.

Wir haben aber die Befürchtung, dass die Kreise in diesen Bereichen ein zusätzliches Instrumentarium an die Hand bekommen haben, um ihre Liquidität besser steuern zu können und höhere Erträge in den Bereichen zu erwirtschaften, wie sie es teilweise auch schon mit der Ausgleichsrücklage gemacht haben.

**Dr. Bernd Schulte (Stadt Hemer):** Vielen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, hier heute Stellung nehmen zu können. Ich bin von der CDU-Fraktion zu den Themenkomplexen „Gesamtabschluss“ und „globaler Minderaufwand“ gefragt worden und von der grünen Fraktion zum Themenkomplex „Rückstellungsbildung“ und dort konkret, wie man das mit Blick auf die Umlageverbände bewertet.

Zu all diesen Themen ist von meinen Vorrednern schon umfassend Stellung genommen worden. Ich will daher versuchen, mich darauf zu beschränken, diese Fragestellungen aus Sicht der kommunalen Praxis eines Kämmerers einer Stadt mit 35.000 Einwohnern zu beantworten.

Ich beginne mit dem Thema „Gesamtabschluss“ und einer Wahrnehmung dazu aus einer anderen Funktion. Ich habe als Kreistagsmitglied schon viele Jahre versucht, mich mit Gesamtabschlüssen zu beschäftigen. Herr Dr Zentara, ich würde sogar noch weiter gehen als Sie gerade: Ich glaube, der Gesamtabschluss wird nicht nur nicht richtig gelesen, er wird wahrscheinlich von den meisten Kommunalpolitikern gar nicht gelesen, weil er nicht verstanden wird.

Es läuft dann in der Praxis so ab, dass in Kreistags- und Stadtratssitzungen ein Wirtschaftsprüfer eingeladen wird, der 30 Minuten vorträgt. Nach zehn Minuten schaut man als Kommunalparlamentsmitglied nervös auf die Uhr, stellt im Ergebnis vielleicht einige Fragen, die weniger mit dem Gesamtwerk, sondern mit einzelnen herausgegriffenen Punkten zu tun haben, dann wird das Thema verabschiedet und fertig.

Letztlich gibt es kaum eine Steuerrelevanz für die kommunalen Gremien. Aus Sicht des Kämmerers will ich noch ergänzen: Der Gesamtabschluss ist ein Instrument, das in den kommunalen Kämmergeien, vor allem bei kleineren Kommunen, zu erheblichem Aufwand führt und bei dem sich viele Kommunen – wir nicht – auch noch externer Unterstützung bedienen müssen, sodass das Instrument zu keiner großen Hilfe wird. Es ist daher meines Erachtens begrüßenswert, dass der Gesamtabschluss in diesem Gesetzesentwurf optional gestellt wird.

Ich will nachdrücklich betonen, was von einigen Vorrednern bereits gesagt worden ist: Es ist meines Erachtens nur schlüssig, dass man sich als Kommune von der Pflicht, Gesamtabschlüsse aufzustellen, auch rückwirkend befreien kann.

Es mag zwar so sein, dass es natürlich einen nicht zu vernachlässigenden – ich nenne es mal – pädagogischen Aspekt gibt, wenn man Kommunen dafür belohnt, dass sie sich nicht gesetzeskonform verhalten haben. Aber letztlich ist es so, dass der Ärger – nicht nur in den Kammereien, sondern auch in den kommunalen Parlamenten –, wenn man sich weiterhin mit diesem Gesamtabschluss beschäftigen muss, obwohl man schon weiß, dass der Gesetzgeber erkannt hat, dass dieser Gesamtabschluss eigentlich ein Instrument ist, das man nicht mehr unbedingt braucht, enorm groß und enorm teuer sein wird.

Wir haben das für die Stadt Hemer ausgerechnet. Wir rechnen damit, dass sich die Aufstellung der ausstehenden Gesamtabschlüsse im sechsstelligen Bereich bewegen würde. Ich will daher nachdrücklich daran appellieren, dass Sie darüber nachdenken, diese Regelung auch rückwirkend in den Gesetzesentwurf aufzunehmen.

Zum Thema „globaler Minderaufwand“. Auch dazu ist viel gesagt worden. Ich will auch dazu einmal erläutern, wie es in der Praxis läuft. Ich sage offen: Für eine Kommune, die sehr viel Erfahrung mit Konsolidierungsmaßnahmen und Haushaltssicherung hat, ist der globale Minderaufwand ein Instrument, das es in der Praxis bereits gibt, nämlich im Verfahren der Haushaltsaufstellung.

Wenn man nach der ersten Runde feststellt, dass noch eine ganze Menge Geld fehlt, schaut man, dass man noch mal über die Budgets der Bereiche geht, wo vielleicht noch ein bisschen Luft ist, und rasiert sie – nicht nur um 1 %, sondern auch um 2, 3 oder 4 %. Wenn man dann diesen Haushalt eingebracht und in den kommunalen Gremien zur Beratung gestellt hat, sagt der Stadtrat vielleicht: Wir haben jetzt nach der neuen NKF-Regelung das Instrument des globalen Minderaufwands – geht doch bitte noch mal ein Prozent mit euren Dingen runter; wir sagen euch nicht wo, aber die Kammerei wird schon noch ein paar Spielräume finden.

Dazu muss ich sagen: Diese Spielräume werden in der Praxis in sehr vielen Fällen schon ausgeschöpft sein. Das verlagert, wie die Vorredner gesagt haben, die Verantwortlichkeiten, ist aber meines Erachtens in vielen Fällen schlicht unmöglich. Darum ist die Regelung zum globalen Minderaufwand in diesem Gesetzesentwurf sehr überdenkungswürdig.

Zur Frage der grünen Fraktion zur Regelung des § 88: „Rückstellungsbildung“. Das ist zunächst ein Instrument, das aus Sicht einer kreisangehörigen Kommune sehr positiv zu bewerten und sehr richtig ist.

Wir haben immer wieder die Erfahrung gemacht, dass wir Jahre haben, in denen unsere Steuerquellen ganz besonders sprudeln und in denen wir uns dann ums Folgejahr sorgen, weil wir wissen, dass diese positive Entwicklung der kommunalen Finanzkraft dazu führen wird, dass wir im Folgejahr übermäßig mit der Kreisumlage belastet sein werden. Es wird dazu führen, dass wir im Folgejahr weniger Schlüsselzuweisungen bekommen werden. Wenn man dafür bereits eine Rückstellung bilden kann, ist das sehr gut.

Wenn das Gleiche allerdings auch für die Kreise gilt, wird es letztlich dazu führen, dass die zusätzliche Rückstellungsbildung bei den Kreisen – das muss man auch mal dazu

sagen – die Kommunen liquiditätswirksam zusätzlich belasten wird. Das haben meine Vorredner auch schon betont.

Die Kreise haben ohnehin die Möglichkeit, sich eventuelle höhere Belastungen im Folgejahr durch die Landschaftsverbandsumlage über die Kreisumlage von den Kommunen zu holen. Da die Kreise diese Möglichkeit ohnehin bereits haben, macht es keinen Sinn, es bereits im Vorfeld über die Rückstellungsbildung zu tun.

Es wäre letztlich anzuregen, diese Regelung des § 88 auf die kommunale Ebene der Städte und Gemeinden zu beschränken und für Kreise und Landschaftsverbände zu streichen.

**Prof. Dr. Bettina Golombiewski (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung):** Herzlichen Dank, dass ich hier Stellung nehmen darf. Die Frage, die allgemein an mich gestellt wurde, war, ob zukünftige Jahresabschlüsse ein unvollständiges Bild der Lage der Kommunen geben werden.

Ich möchte noch einmal daran erinnern, dass das NKF mit dem Ziel gestartet ist, den Ressourcenverbrauch richtig abzubilden. Wenn wir uns zurückerinnern: Die ersten Jahresabschlüsse haben das auch wirklich gezeigt. Die Kommunen haben nämlich ganz rasant ihr Eigenkapital abgebaut. Es wurden Jahresfehlbeträge ausgewiesen.

Diese Jahresfehlbeträge hätten eigentlich die Frage mit sich bringen müssen, wie wir die Kommunen in die Lage versetzen, diesen Ressourcenverbrauch zu finanzieren. Der Frage hat man sich nicht gestellt, sondern man ist einen anderen Weg gegangen. Man hat Regelungen getroffen, die dazu führen, dass der Aufwand nicht mehr vollständig dargestellt wird.

Das war mit dem ersten NKF-Weiterentwicklungsgesetz der Fall, durch § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung: Aufwendungen werden außerhalb der Ergebnisrechnung abgebildet. – Es ist wieder der Fall.

Das ist die direkte Verbindung zur zweiten Frage, wie meine Stellung zum Wirklichkeitsprinzip ist: Das ist wieder der Fall mit der Einführung des Wirklichkeitsprinzips. Das Wichtigkeitsprinzip wird dazu führen, dass Ressourcenverbrauch und Erhaltungsaufwand nicht mehr sofort im Jahresabschluss erscheinen, sondern über die Abschreibungen über viele Jahre verteilt werden und damit den nachfolgenden Generationen mitgegeben werden, wie schon gesagt wurde.

Das passiert auf zweierlei Weise: einmal durch die dargestellten Abschreibungen und auch durch die Möglichkeit, weitere investive Kredite jetzt aufzunehmen und die Frage der Tilgung den nachfolgenden Generationen zu überlassen.

Es wurde gesagt, das ganze Thema sei sehr komplex. Ich möchte das Wirklichkeitsprinzip einmal ganz plastisch auf den Punkt bringen. Wenn Sie Ihr Auto reparieren lassen und eine neue Lichtmaschine einbauen, behaupten Sie auch nicht, dass Sie ein neues Auto hätten. Aber genau das wird das Wirklichkeitsprinzip bringen, nämlich ein völlig falsches Verständnis von Investitionen.

Deshalb ist auch die These falsch, die eben formuliert wurde, dass wir durch die Einführung dieses Wirklichkeitsprinzips die Investitionsfähigkeit der Kommunen stärken würden. Wir werden einfach ein falsches Verständnis von Investition haben. Wir werden Reparaturen als Investitionen bezeichnen, und dann habe ich auf dem Papier natürlich mehr Investitionen. Es ist aber nicht mehr passiert.

Vor allen Dingen werden Sie durch eine Investitionsbuchung nicht die Liquidität schaffen, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, Investitionen in die Infrastruktur zu tätigen.

Es ist ein weiteres ganz praktisches Problem mit dem Wirklichkeitsprinzip verbunden. Die Abkehr vom Vorsichtsprinzip bedeutet, dass uns der handlungsspezifische Unterbau fehlen wird. Wir bauen unsere Fragen, was ordnungsgemäße Buchführung ist, nach dem Vorsichtsprinzip auf den handelsrechtlichen und steuerrechtlichen Normen auf.

Gerade auf den Erhaltungsaufwand bezogen sind alle Handlungsanweisungen steuerrechtlich bzw. handelsrechtlich geprägt. Dieser gesamte Unterbau geht verloren. Wir bräuchten bei einem Wirklichkeitsprinzip eigene Bilanzierungs- und Bewertungsverordnungen, damit überhaupt die Frage geklärt werden kann, wann ich Erhaltungsaufwand und wann eine Investition habe.

Das ist weder mit einem Wort in der GO, noch mit einer Änderung der kommunalen Haushaltsverordnung in nur adäquater Weise möglich. Die Frage, wie wir zukünftig den Jahresabschluss zu erstellen haben, ist mit einer solchen Einführung, einer Änderung der GO keinesfalls geklärt.

Ich meine auch, dass diese Einführung des Wirklichkeitsprinzips völlig ohne Not passiert, weil wir bisher funktionierende Regelungen hatten. Es ist ja nicht so, dass wir keinen Jahresabschluss erstellen konnten. Die Intention das Wirklichkeitsprinzip einzuführen, ist nur der Frage geschuldet, wie wir den Kommunen einen Haushaltsausgleich ermöglichen können. Das ist keine Frage der Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinien, sondern es ist einzig und allein eine Frage der Definition des § 75 Abs. 2 GO, wie Sie einen Haushaltsausgleich definieren wollen.

Zeigen Sie doch bitte ein vollständiges Jahresergebnis mit allen Aufwendungen und Erträgen, und sagen Sie dann, dass ein Haushalt unter bestimmten Voraussetzungen auch mit einem Jahresfehlbetrag ausgeglichen sein kann, weil man beispielsweise die Instandhaltungsaufwendungen beim Haushaltsausgleich nicht berücksichtigt. – Das wäre zum Wirklichkeitsprinzip zu sagen.

Ganz allgemein möchte ich noch etwas zur schon angesprochenen kommunalen Haushaltsverordnung sagen. Ich schließe mich den Kritikpunkten an, die schon genannt worden sind, und gebe zu bedenken, dass man eine Gemeindeordnung im Entwurf und eine kommunale Haushaltsverordnung im Entwurf im Gleichklang prüfen muss: Das eine gehört zum anderen dazu.

Es ist zurzeit so, dass der jetzt vorgelegte Entwurf der kommunalen Haushaltsverordnung inhaltlich teilweise sogar Ihrem eigenen GO-Entwurf widerspricht. Daher kann man nur sagen: Wenn Sie die Absicht haben, diese GO so einzuführen, lassen Sie

sich Zeit und bringen Sie beides in Einklang, sodass hier wirklich konform ein Jahresabschluss erstellt werden kann. – Das wäre mein Schlusswort.

**Heinrich Böckelühr (Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen):** Ich bedanke mich für die Gelegenheit, im Namen der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Anhörung Stellung nehmen zu dürfen. Die Fraktionen von CDU und FDP haben mich in unterschiedlicher Ausprägung gebeten, zum Gesamtkomplex „Gesamtabschluss“ etwas zu sagen. Die CDU-Fraktion hat darum gebeten, dass ich mich noch zum „globalen Minderaufwand“ äußere. Der Abgeordnete der AfD-Fraktion bat darum, dass ich eine Einschätzung zum Themenbereich „Aufgaben auf dem Gebiet der Informationstechnologie“ abgebe, soweit das künftig auf die gpa übertragen werden soll.

Man kann nach den Wortbeiträgen der übrigen Sachverständigen konstatieren, dass die kommunale Familie mit den Gesamtabschlüssen hadert. Daher gibt es an dieser Stelle Regelungsbedarf, wie man das künftig gestalten will. Die Gemeindeprüfungsanstalt hat, nachdem der Gesetzesentwurf vorgelegt worden ist, geschaut, wie viele der 396 Kommunen plus der 30 Kreise und der Städteregion Aachen nach ihren Erkenntnissen in der Zukunft möglicherweise vom neuen § 116a Gebrauch machen können, den Gesamtabschluss nicht mehr aufstellen zu müssen. Unserer vorsichtigen Einschätzung nach sind es etwa 90 % der Gebietskörperschaften, die den Gesamtabschluss nicht mehr aufstellen müssten, wenn sie wollen.

Nach dem, was bisher gesagt worden ist, ist der Hinweis nicht wirklich ausgeprägt, dass der Gesamtabschluss etwas ist, das in der kommunalen Familie soweit von Bedeutung ist, dass er eine echte Steuerungsrelevanz hat. Man kann auch sagen: Die Steuerungsrelevanz, der Gesamtabschluss ist wenig stark für das ausgeprägt, was kommunal zu entscheiden ist.

Ich war bis Ende letzten Jahres selbst 18 Jahre lang Bürgermeister einer mittelgroßen Stadt in Nordrhein-Westfalen und kann bestätigen, was bisher an Einschätzungen vorgebracht wurde, wie die Räte mit dem Gesamtabschluss umgehen. Daher ist es sicherlich notwendig, sich damit auseinanderzusetzen.

Wir haben als Gemeindeprüfungsanstalt in unserer Stellungnahme auf Seite 3 zu Ziffer 3 darauf hingewiesen, dass es zumindest nicht so gehandhabt wird, wie es heute beschrieben ist, dass der Rat jährlich die Entscheidung trifft und sich mal für den Gesamtabschluss und mal für den Beteiligungsbericht entscheidet, sondern dass eine solche Entscheidung zumindest für die gesamte Wahlperiode eines Rates gelten muss, wenn schon optiert wird, also Grundlage Regierungsentwurf. Ansonsten macht das alles keinen Sinn. Man sollte darüber nachdenken, dass die Verwaltung jedes Jahr entweder den Gesamtabschluss oder den Beteiligungsbericht aufstellen muss.

Ich habe gerade darauf hingewiesen, dass möglicherweise 90 % der Gebietskörperschaften von der Option Gebrauch machen können. Es ist zumindest meine sehr persönliche Auffassung, dass diese Option dann auch von allen gezogen wird, die diese Option innehaben. Daher frage ich, wenn wir über Bürokratieabbau reden und die Steuerungsrelevanz der Gesamtabschlüsse so nicht gegeben ist, warum man dann

nicht so mutig ist, den Gesamtabschluss ohne Optionen und Wahlmöglichkeiten, die aufgezeigt worden sind, komplett abzuschaffen und damit einen sehr mutigen Schritt zu gehen. Dafür sollte man aber im Umkehrschluss den Beteiligungsbericht deutlich erhöhen.

Ich weiß auch aus eigener kommunalpolitischer Erfahrung, dass das zumindest etwas ist, das die gewählten Ehrenamtler viel intensiver betrachten. Es müsste klarer formuliert werden, wie ein Beteiligungsbericht aufzustellen ist, aber das wäre einmal ein mutiger Schritt – insbesondere, wenn die kommunale Familie mit dem Gesamtabschluss hadert.

Wir haben als Gemeindeprüfungsanstalt etwas Schwierigkeiten mit dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände. Ich habe mir aufgeschrieben, wie es Herr Müller zitiert hat: eine Anwendungsöffnung für die Vergangenheit zu schaffen, bezogen auf die Gesamtabschlüsse, wenn es so bleibt. – Das hört sich sehr gut an, aber auch da will ich – das ist schon von allen gesagt worden – nicht nur an ein Gerechtigkeitsprinzip appellieren, oder aber wie Kollege Tolkemitt sagen: Es braucht keiner, es kostet nur Geld und macht nur Ärger.

Das Problem ist insbesondere auch bei Stärkungspaktkommunen, die seit dem Jahr 2012 erste und zweite Stufe in der Vergangenheit angehalten wurden, die Gesamtabschlüsse vorzulegen. Wer die Gesamtabschlüsse nicht vorlegt, bekommt auch nicht die Stärkungspakthilfe ausgezahlt.

Also mindestens den 64 Stärkungspaktkommunen würde man einen Bärendienst erweisen, wie auch denjenigen, die bislang zugewartet haben. Wie ich gerade gehört habe, betrifft es die Stadt Hemer in gleicher Art und Weise: Sie hängt nicht nur mit einem Gesamtabschluss, sondern mit einer Vielzahl von Gesamtabschlüssen hinterher, wie sich der Sachverständige Dr. Schulte ausgedrückt hat.

Ich glaube schon, dass man sich auch aus Gerechtigkeitsgründen sehr deutlich mit der Frage auseinandersetzen muss, ob das der richtige Weg wird. Das bedeutet im Umkehrschluss für die Zukunft: Wenn es Gesetzesregelungen gibt, die Kommunen so nicht in den Kram passen, warten sie einfach mit der Hoffnung zu, dass eine neue Landesregierung nach einer Landtagswahl vielleicht die gesetzlichen Vorschriften ändert. Das halte ich nicht für sachgerecht.

Wenn dem Vorschlag gefolgt wird, in Zukunft radikal auf die Gesamtabschlüsse zu verzichten, sollte man sie aus unserer Sicht dann zumindest nachholen, auch wenn das ärgerlich und wenig zu vermitteln ist. Ich persönlich glaube nicht, dass der Gesamtabschluss künftig nur für den Kredit- und Finanzmarkt Steuerungsrelevanz hat. Die Bankenwirtschaft hat ganz andere Instrumente, um die Kommunen zu ranken und zu raten – dafür braucht man, glaube ich, keinen Gesamtabschluss –, aber man sollte zumindest die Gesetze für die Vergangenheit einhalten.

Bezogen auf den globalen Minderaufwand will ich mich etwas vorsichtiger zu all dem ausdrücken, was an Einschätzungen bisher gekommen ist. Man könnte und sollte das aus meiner Sicht versuchen – Warum denn nicht? – mit allen Bedenken, die vorhanden sind. Für die Zukunft kann man sicherlich sagen: Die Praxistauglichkeit und die Pra-

xisrelevanz werden zeigen, ob eher die Bedenkenträger recht behalten oder diejenigen, die meinen, dass es auch eine Chance ist, den globalen Minderaufwand dort zu erhalten. Ich denke, man sollte das einfach einmal versuchen, um zu sehen, ob dieser Vorschlag in der Praxis angenommen wird.

Zur Fragestellung der AfD-Fraktion bezogen auf die künftigen Aufgaben der GPA auf dem Gebiet der Informationstechnologie will ich den Hinweis geben, dass das jeweils zuständige Kommunalministerium mit der GPA schon seit 2012 darüber diskutiert, ob es richtig und sachgerecht wäre, diese Aufgabe auf die GPA zu übertragen; bisher ist das nicht passiert. Als GPA haben wir im Rahmen der Stellungnahme zum Referentenentwurf vorgeschlagen, diese Aufgabe der Vorbereitung – auch in der Logik dessen, dass man das bislang miteinander diskutiert hat und das richtigerweise sowohl seitens der GPA als auch des Kommunalministeriums – damals MIK – für richtig erachtet wurde – bis zu zwei Jahren zu schieben, damit das ordentlich vorbereitet wird. So ist das jetzt im Gesetzentwurf auch angelegt. Wir haben bereits vorbereitende Arbeiten geleistet und könnten zum 01.01. – wenn das Gesetz so beschlossen würde – in die weiteren konkreten Ausformungen gehen.

Ich kann Ihnen zwar zum heutigen Zeitpunkt nicht sagen, welche Kosten das verursacht, eines ist für uns aber klar, und das haben wir auch im Referentenentwurf gesagt: Die Kosten für die Zertifizierung wären durch die Hersteller zu tragen und natürlich nicht durch die Gemeinden.

Was die Kosten angeht, erlauben Sie mir auch noch diesen Hinweis, Herr Vorsitzender: Sollten die Gesamtabschlüsse dem Vorschlag der Spitzenverbände folgend mit einer Anwendungsöffnung für die Vergangenheit versehen werden, würde das bei der Gemeindeprüfungsanstalt dazu führen – wir haben das auch in unserer Stellungnahme ausgeführt –, dass Prüfungsgebühren entsprechend ausfielen. Diese wären dann in der nächsten Gebührenperiode auszugleichen – Herr Tolkemitt guckt mich schon böse an, aber das wäre so.

Ich würde das der kommunalen Familie nicht zumuten wollen. Wir haben deswegen zumindest den Hinweis gegeben, dass wir für diejenigen Dinge, die bislang eine Gebührenrelevanz bei der GPA auslösen, einen entsprechenden Ausgleich benötigen, wenn man diesen Gebührenaussfall der kommunalen Familie in der Zukunft nicht in Rechnung stellen will. Meine Bitte an die Politik, an den Landtag ist deshalb auch, dafür Sorge zu tragen, dass das in der Zukunft nicht von der kommunalen Familie geschultert wird, sondern durch eine Sonderzahlung an die GPA ausgebildet werden kann. – Herzlichen Dank, dass Sie mir zugehört haben.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Ich bedanke mich für die Stellungnahme. – Die erste Fragenrunde wird nun durch die Antwort von Herrn Witek vom Institut der Rechnungsprüfer abgeschlossen. Herr Witek!

**Michael Witek (Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland e. V.):** Vielen Dank. – Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Ich darf hier für das Institut der Rechnungsprüfer sprechen und freue mich darüber. Zu Anfang möchte ich betonen: Wir sind als Rechnungsprüfer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in

den Kommunen und kommen nicht von außerhalb. Das heißt, wir fühlen im Grunde genommen wie die kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und sehen uns nicht als deren Gegner, sondern als Partner, insbesondere der Kämmereien.

Die beiden Fragen, die Sie an mich richten, drehen sich im Wesentlichen um das Wirklichkeitsprinzip bzw. um die Auswirkungen. Es wurde schon sehr viel gesagt, und ich denke, Sie werden sich freuen, wenn ich an dieser Stelle einfach unterstreiche, dass die Ausführungen von Herrn Tolkemitt, Herrn Holz, Frau Hötte und vor allem von Frau Professor Dr. Golombiewski genau der Haltung des IDR entsprechen.

Ich möchte das nicht alles wiederholen. Allerdings gibt es einen Punkt, der mir wesentlich erscheint, und um das transparent darzustellen – ich habe diese Frage nämlich schon fast erwartet –, habe Ihnen ein Bild mitgebracht; ich hoffe, es ist groß genug.

(Der Sachverständige erhebt sich von seinem Platz und zeigt ein Plakat.)

Eigentlich brauchen Sie sich nur diese beiden Linien – die blaue und die rote – anzusehen. Die blaue Linie zeigt, wie im Moment die Aufwände bei einer angenommenen Laufzeit eines Gebäudes von 80 Jahren durch die Abschreibung zu Buche schlagen. Wir betrachten das als intergenerative Gerechtigkeit. So ist das im jetzigen NKF so gerade eben noch drin. Die rote Linie ist das, was kommen wird, wenn es kommt.

Außerdem gibt es einen Kreuzungspunkt – den sehen Sie auch –, der früher oder später sein kann, aber irgendwann ist er erreicht. An dieser Stelle ist die Situation, dass das Eigenkapital in den Büchern höher ist, als das tatsächlich vorhandene Eigenkapital. Die nachfolgenden Generationen haben dann einen höheren Aufwand für die Abschreibung zu tragen, als wir jetzt. Spätestens an dieser Stelle ist auch die Situation vorhanden, dass unsere nachfolgenden Generationen schlicht und ergreifend die Kredite abbezahlen, die Sie für die Investitionen „Unterhaltungsmaßnahmen“ künftig genehmigen wollen.

Ich wurde gefragt, ob ich – bzw. das IDR – in Bezug auf die tatsächliche Situation in den Kommunen Probleme habe. Und ja, an der Stelle habe ich sie, weil das in meinen Augen mit der intergenerativen Gerechtigkeit gar nichts mehr zu tun hat. Ich habe es einfach aufgemalt und durchgerechnet – dahinter liegt ein Excel-Sheet –, um sich das einmal klarzumachen: Unsere Kinder und Enkel werden früher oder später das bezahlen, was wir heute verbrauchen.

Sie können das so beschließen, das ist überhaupt kein Problem. Es entspricht aber nicht dem Gedanken des HGB, und es entspricht auch nicht den Ideen, die dem HBG und dem Steuerrecht unterliegen. Außerdem entspricht es eigentlich auch nicht den ursprünglichen Ideen, mit denen das NKF geschaffen wurde.

(Der Sachverständige nimmt wieder Platz.)

Es gibt in der Tat ein Problem: Man könnte auf die Idee kommen, die ganzen investiv zu ersetzenden Vermögensbestandteile wie Dächer – sie stehen jetzt in der kommunalen Haushaltsverordnung –, Fenster oder diejenigen Komponenten, die man dort

vielleicht bilden kann, abzubauen und aus den Büchern zu entfernen – sie also abzuschreiben –, wenn diese Altkomponenten kaputt sind. Die meisten Städte können das aber gar nicht, weil die Eröffnungsbilanzen in den letzten zehn Jahren in der Regel mit vereinfachten Bewertungsverfahren aufgestellt wurden. Es liegen keine Informationen darüber vor, wie hoch der Preis eines Daches für Sporthallen oder für die Fenster der Rathäuser und der Schulen vor fünf, vor zehn, vor zwanzig oder vor dreißig Jahren gewesen ist. Deswegen können wir heutzutage auch nichts abschreiben, und deswegen wird auch genau das passieren, was ich Ihnen aufgemalt habe: Unsere Kinder und Kindeskiner werden mehr bezahlen als sie verbrauchen; sie werden unseren Verbrauch mitfinanzieren.

Es gibt eine Reihe von Fachargumenten – die Liste würde mehr als zehn Punkte umfassen –, und sehr Vieles wurde schon genannt. Ein Gesichtspunkt erscheint mir allerdings auch nicht unwichtig. Möglicherweise haben Sie alle schon davon gehört, dass sich irgendjemand oberhalb der Landesebene dafür stark macht, dass wir vielleicht irgendwann ein internationales Rechnungswesen mit dem schönen Namen EPSAS bekommen. Ich persönlich und viele Mitglieder des IDR sind der Ansicht, dass das nur eine Frage der Zeit und keine Frage des Ob ist. Das wird kommen.

Das Bundesministerium des Innern hat sich seinerzeit in seinen Gremien mit Vehemenz dafür eingesetzt, dass das Vorsichtsprinzip in den EPSAS niedergelegt wird. Stellen Sie sich jetzt vor, dass die EPSAS kommen. Wir fangen dann hier in Nordrhein-Westfalen an, alles wieder rückwärts zu kurbeln und veranstalten in unseren kommunalen Einrichtungen einen unglaublichen Aufwand, weil wir alles wieder zurückrechnen müssen. Das wird ein Problem werden – angesichts des künftigen Fachkräftemangels ohnehin.

Ich möchte deswegen mit meiner dringenden Empfehlung und der des IDR schließen: Verändern Sie nicht das System der Buchführung – ich folge hier Frau Professor Dr. Golombiewski in ihrer Empfehlung hundertprozentig –, sondern verändern Sie nur die Überlegungen zum Haushaltsausgleich. Die Doppik ist sehr alt – schon Goethe hat sie gelobt –, und die Regeln des HGB sind in den letzten mehr als 100 Jahren immer wieder verfeinert worden. Wenn Sie jetzt beginnen, in diesem Uhrwerk großzügig Zahnräder auszutauschen, laufen Sie Gefahr, dass diese Uhr irgendwann stehen bleibt. Eigentlich brauchen Sie nur das Pendel zu verlangsamen, dann läuft auch die Uhr langsamer. Sie brauchen nicht an dem Räderwerk herumzufummeln; das ist aber genau das, was im Moment passieren soll. Wir sehen das mit sehr gemischten Gefühlen.

Die ersten Durchblicke, die wir beim Durchlesen des Entwurfs der GemHVO, der Kommunalen Haushaltsverordnung, hatten, haben uns gezeigt, dass die Fragen, die in der GO in der jetzigen Entwurfsversion noch aufgeworfen werden, durch diese Kommunale Haushaltsverordnung keineswegs beantwortet werden. Hier fehlt sehr viel, und auch hier folge ich Frau Professor Dr. Golombiewski ausdrücklich: Es wäre noch ein außerordentlich umfangreiches Regelwerk erforderlich, um überhaupt nur den Hauch von Anwendungssicherheit in den Kommunen zu schaffen. Zum jetzigen Zeitpunkt können wir Rechnungsprüfer, die wir uns als Berater unserer Kämmerer verstehen,

uns überhaupt nicht vorstellen, wie dieses System umgesetzt werden soll. – Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Vielen Dank, Herr Witek; ich habe an Sie allerdings eine „Anschlussbitte“. Ich habe mir Ihre schriftliche Stellungnahme gerade noch einmal angesehen, und Sie haben sich jetzt in Ihren Ausführungen auf die gezeigte Grafik bezogen. Es wäre sehr freundlich, wenn Sie uns eine entsprechende Datei überlassen würden, damit wir diese Grafik dem Protokoll beifügen können, weil ohne eine Einsichtnahme in diese grafische Darstellung das Verständnis aus dem Protokoll heraus womöglich etwas schwierig sein könnte. Geht das?

**Michael Witek (Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland e. V.):** Herr Vorsitzender, ich werde sie Ihnen am Montag sofort zuschicken.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Alles klar; ich bedanke mich. – Dann darf ich an die CDU-Fraktion die Frage richten, ob und an wen sie weitere Fragen stellen möchte.

**Bernhard Hoppe-Biermeyer (CDU):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe zwei Fragen auf dem Zettel, wobei sich die erste Frage im Grunde genommen durch die Ausführungen des Sachverständigen schon erledigt hat. Ich hätte eine Frage zu der rückwirkenden Befreiung vom Gesamtabschluss gehabt. Dazu habe ich aber einiges gehört.

Für mich bleibt nun noch die Frage an die Stärkungspaktkommunen: Inwieweit halten Sie es beim globalen Minderaufwand für sinnvoll oder überhaupt für möglich bzw. vorstellbar, das auch auf die Stärkungspaktkommunen anzuwenden?

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Herr Hoppe-Biermeyer, ich muss jetzt nachfragen: Sie sprechen die Stärkungspaktkommunen an? Meinten ...

(Zuruf von Bernhard Hoppe-Biermeyer [CDU] – Weiterer Zuruf von der SPD)

– Alles klar. – Dann hat Herr Dahm für die SPD-Fraktion um das Wort gebeten.

**Christian Dahm (SPD):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Herzlichen Dank an die Sachverständigen für die sehr deutlichen und klaren Worte; Sie haben viele Themenbereiche bereits „abgegriffen“.

Zum Wirklichkeitsprinzip, zum globalen Mehraufwand und zur Ausgleichsrücklage werde ich gleich noch etwas sagen. Zunächst habe ich aber konkrete Nachfragen, insbesondere zum Thema größenabhängige Befreiung vom Gesamtabschluss. Herr Böckelühr, Sie haben darauf soeben und in Ihrer schriftlichen Stellungnahme Bezug genommen, ich würde dazu aber gerne auch von Frau Professor Dr. Golombiewski, Herrn Holz und Herrn Witek hören, wie sie den Begriff „größenabhängige Strukturmerkmale“ beziffern. Ist das hinreichend klar oder ist das für Sie ein Rechtsbegriff, der einer weiteren „Ausschärfung“ bedarf?

Ich möchte den Blick auch noch einmal auf die Jahresabschlussprüfung richten. Herr Witek, Sie haben in Ihrer Stellungnahme von einer Gefahr für die unabhängige Stellung der Rechnungsprüfer gesprochen. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie das im Hinblick auf §102 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen präzisieren. Vielleicht können auch Sie, Frau Professor Dr. Golombiewski, ausführen, wie Sie die unabhängige Rechnungsprüfung werten und betrachten. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Dann darf ich die FDP-Fraktion ... – Keine weiteren Fragen. Bündnis 90/Die Grünen? – Herr Mostofizadeh.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Ich finde, die Fragen sind grundsätzlich intensiv diskutiert worden. Mir geht es jetzt aber noch einmal um die Fremdwährungskredite – vielleicht können der Verband der Wirtschaftsprüfer und die kommunalen Spitzenverbänden dazu Stellung nehmen –: Es soll, was ich gut finde, gewährleistet werden, dass entsprechende Verpflichtungen vorhanden sein sollen, wenn sie nicht aus Deutschland sind, was ja logisch ist. Wir haben aber das Problem, dass auch in der EU Fremdwährungskredite möglich sind, weil nicht alle EU-Staaten den Euro haben. Denken Sie – weil das auch in einer Stellungnahme explizit genannt wurde –, dass es tragfähig ist, was dazu im Gesetzestext steht, oder sollte man darüber noch einmal nachdenken? Das Ziel begrüßen wir ausdrücklich, aber ist das so tragfähig?

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Dann richte ich meinen Blick in Richtung der AfD-Fraktion. – Keine weiteren Fragen.

Wir können dann in die zweite Antwortrunde eintreten. Angesprochen wurden von Bündnis 90/Die Grünen gerade die kommunalen Spitzenverbände. Ich würde der Reihe nach abfragen, wer sich dazu äußern möchte. – Herr Müller.

**Carl Georg Müller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen e. V.):** Vielen Dank für die zweiten Fragen; ich muss mich allerdings noch einmal kurz sortieren, weil mir meine Fragenliste abhandengekommen ist. – Vielleicht darf ich die Gelegenheit nutzen, um zwei Minuten meiner fünf Minuten Redezeit für eine Reaktion in der letzten Fragerunde zu verwenden, und zwar einmal zu der ...

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Ich unterbreche Sie ungern, aber es geht auch um zeitökonomische Aspekte. Wenn Sie eine Replik auf Aussagen anderer Sachverständiger machen wollen, ist das eigentlich nicht das, was hier vorgesehen ist – ich möchte das an dieser Stelle nur anmerken. Wenn Sie es aber schaffen, das fantasievoll in Ihre anderweitigen Ausführungen einzubinden, kann ich das nicht verhindern.

**Carl Georg Müller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen e. V.):** Das bekomme ich schon hin. – Fantasie: Da sind Sie bei den kommunalen Spitzenverbänden absolut an der richtigen Adresse.

Ich beginne damit, ob der globale Minderaufwand auf Stärkungspaktkommunen anwendbar ist: Grundsätzlich würde ich das nicht abstreiten. Der wichtigste Punkt an dieser Stelle ist, dass wir hier über eine Option sprechen. Wir denken, dass es eine Sache der kommunalen Selbstverwaltung ist, dieses Instrument verantwortungsvoll

und sinnvoll anzuwenden. Das hängt allerdings auch ein wenig von der Frage ab – das haben wir vorhin schon erwähnt –, wie weit man dieses Instrument versteht. Beschränkt man es nur auf die Kommunen mit einer Ausgleichsrücklage oder wendet man es auf alle Kommunen an? Insbesondere im ersten Fall wären wahrscheinlich viele der Stärkungspaktkommunen an dieser Stelle ohnehin schon raus. Ansonsten meinen wir, dass das in der Kommune entschieden werden muss und nicht von Landesseite aufoktroiert werden sollte.

Zum Thema „Fremdwährungskredite“: Wir haben die Änderung in unserer Stellungnahme durchaus positiv konnotiert. Die einzige Frage, die für uns offen wäre und die man tatsächlich noch in irgendeiner Form angehen sollte, ist: Wie ist mit bestehenden Krediten und deren Prolongation umzugehen? Ansonsten halten wir die Regelung für vertretbar.

Sie sehen, meine Fantasie beschränkt sich jetzt darauf, eine Minute der verbleibenden drei Minuten doch noch an mich zu reißen.

Damit hier kein falscher Zungenschlag insbesondere beim Thema „Gesamtabschlüsse“ hineinkommt, haben wir deutlich gemacht: Das ist an dieser Stelle unter ästhetischen Gesichtspunkten nicht schön, vor allem das Thema „Rückwirkung“. Das muss man auch nicht schön finden. Es gibt auch viele, ich sage jetzt einmal eher theoretische Differenzierungen und Argumente, die man hier anstellen bzw. anführen kann. Diese sehe ich alle ein, und ich halte auch alle, die ich hier gehört habe, absolut für vertretbar.

In der Sache möchte ich aber betonen: Der Gesamtabschluss bringt den allermeisten jenseits der theoretischen Differenzierungen nichts, sondern er kostet jährlich einen Haufen Geld und Zeit. Ich sage es noch einmal: Dieses Geld und diese Zeit brauchen wir an anderer Stelle. Jenseits von sozusagen ästhetischen Fragen überwiegen deshalb aus unserer Sicht in der Abwägung, die man hier treffen muss, eindeutig die Argumente für die Rückwirkung.

Ich möchte nebenbei die Behauptung bzw. das Argument ausdrücklich zurückweisen, Kommunen hätten irgendwie spekuliert nach dem Motto: „Wir nehmen es mit der Rechtsstaatlichkeit mal nicht so genau und warten mit den Gesamtabschlüssen erst einmal ab.“ Wer hätte denn vor einem Jahr oder vor zwei Jahren ahnen können, dass diese Befreiungsregelung kommt? – Diese war zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal in der Diskussion. Sie ist vielleicht theoretisch immer wieder einmal rund um das NKF in der Diskussion gewesen, und sie war eventuell Teil der Diskussionen zur Evaluierung, die aber gar nicht öffentlich waren. Aus meiner Sicht darf man an dieser Stelle also niemandem sozusagen Absicht unterstellen.

(Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Die Befreiungsregelung war ständig in der Diskussion! Also, ich meine ...)

– Gut, die war ständig in der Diskussion.

(Zuruf)

– Trotzdem: Vor zwei Jahren auch noch nicht, wenn ich richtig rechne.

(Zuruf: Von Anfang an!)

Ich verwehre mich jedenfalls dagegen, jemandem zu unterstellen, er hätte da sozusagen mit Kalkül gewartet. Das halte ich nicht für richtig, sondern wir haben ganz andere Probleme, die dazu geführt haben, dass die Gesamtabschlüsse nicht gemacht werden konnten.

Ein weiterer Punkt ist – Sie sehen, meine Fantasie hat arge Grenzen – das Wirklichkeitsprinzip. Damit auch hier kein falscher Zungenschlag hineinkommt: Wir sprechen dabei über die Grenze zwischen Unterhaltsaufwand und Erhaltungsinvestitionen, und dazu steht in der Gemeindeordnung nichts. Wir müssen sie also auf untergesetzlicher Ebene definieren, wissen aber noch nicht, über welche Differenzierung wir sprechen – das möchte ich noch einmal festhalten. Zunächst geht es nur um die Verankerung des Wirklichkeitsprinzips in der Gemeindeordnung. Was dann als Investition und was als Aufwand zu zählen ist, ist nicht Teil dieses Gesetzentwurfs über den der Landtag hier zu entscheiden hat.

Wir sprechen hier – Frau Professor Dr. Golombiewski hat das Beispiel gebracht – eventuell auch gar nicht von Lichtmaschinen; das auch bezogen auf die in Plakatform gebrachte Lichtmaschine von Herrn Witek. Ich kann die Übersicht, die Sie gezeigt haben, nicht bewerten. Ich kenne den Zahlenhintergrund nicht und kann einfach nichts dazu sagen. Ich kann nur sagen, wenn wir vielleicht nicht von einer Lichtmaschine, sondern von einem neuen Motor und von einem neuen Fahrgestell sprechen, dann wird der eine oder andere möglicherweise sagen: Ja, das ist eine Erneuerungsinvestition. Vielleicht wird der eine oder andere auch sagen: Das Auto ist so gut wie neu. – Ich weiß insofern nicht, ob die Lichtmaschine das richtige Beispiel ist. Wir müssen erst einmal sehen, über welche Art von Investitionen, über welche Volumina und über welche Größenordnungen wir hier sprechen, und wahrscheinlich sind das keine Lichtmaschinen.

Entschuldigen Sie, wenn ich insbesondere das von Frau Professor Dr. Golombiewski aufgebaute Horrorszenario höre – zumindest kam das bei mir so an –, kann ich nur sagen: Dieses Horrorszenario funktioniert in anderen Bundesländern. In Sachsen beispielsweise, das auch die Doppik hat, funktioniert das seit Jahren wunderbar. Ich weiß also nicht, ob wir sozusagen die Tore zur Hölle aufstoßen, wenn wir die Akzentuierung zwischen Unterhaltungsaufwand und Erhaltungsinvestitionen ein Stück weit verschieben. Ich persönlich kann das nicht sehen.

Meine Bitte an Sie ist: Hängen Sie das Thema nicht zu hoch auf, auch was das Argument „Modell HGB“ angeht. – Ja, das HGB ist ein Modell. Das HGB hat auch Geltung für die entsprechenden Unternehmen – für die privatwirtschaftlichen Unternehmen, die darunter fallen. Das NKF ist aber eine Weiterentwicklung des HGB, das auf die Kommunen angepasst wird, und deshalb sagt das Argument, das entspreche nicht voll dem HGB-Modell, an sich nichts aus. Eine Abweichung vom HGB kann für Kommunen sinnvoll sein, sie muss aber nicht sinnvoll sein. Es ist jedenfalls kein Gegenargument, zu sagen: Hier weichen wir vom HGB ab. – Vielen Dank, und entschuldigen Sie meine Fantasielosigkeit.

**Vorsitzender Hans-Willi Körffges:** Wobei bezogen auf die Bilder, die Sie benutzt haben: „Tore zur Hölle“ klingt fast nach Ken Follett. Das ist sehr fantasievoll gewesen.

(Carl Georg Müller [Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen e. V.]: Vielen Dank!)

Frau Dr. Hubbert hat noch das Wort. Bitte.

**Dr. Eva Maria Hubbert (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Vielleicht darf ich noch kurz ergänzen; ich benötige auch keine fünf Minuten. „Tor zur Hölle“ ist ein schönes Stichwort. Ich komme zwar nicht von einer Stärkungspaktkommune, aber ich will trotzdem auf den globalen Minderaufwand eingehen.

Eben habe ich ein Plädoyer dafür gehalten, weil wir im Moment immer die Diskrepanz zwischen Jahresabschluss und Haushaltsaufstellung sehen, die enorm ist. Die Gesetzgebung ist sehr kurzweilig, es ändert sich sehr schnell etwas und es sind sehr schnell zum Beispiel irgendwelche Zahlungen damit verbunden; das sei aber dahingestellt. Die Ergebnisse im Jahresabschluss unterscheiden sich deshalb häufig komplett von den Haushaltsergebnissen. Teilweise ist das abenteuerlich, vor allem wenn gerade die Stärkungspaktkommunen plötzlich Jahresüberschüsse aufweisen, obwohl sie eigentlich noch riesige Defizite „geplant“ haben.

Da war mein Plädoyer eben auch in gewisser Weise: Ein strukturierter globaler Minderaufwand, warum mache ich den? Aber – und darauf weisen auch meine Kolleginnen und Kollegen, vor allem die Kämmerer aus den Stärkungspaktkommunen, hin – es ist natürlich auch so, dass die Konsolidierungsbemühungen gerade in den einzelnen Stärkungspaktkommunen zum Tragen kommen – das heißt auch in der Politik angekommen sind, und man fühlt sich für den Haushalt schon verantwortlich –, und das kann natürlich wieder einen gewissen Wildwuchs geben.

Ich finde, wenn man mit einem solchen Instrument arbeitet, muss man feste Regeln haben. Dieses eindeutige „ich mache mal eben 1 % globalen Minderaufwand“ wäre bei einer großen Kommune ein zweistelliger Millionenbereich, den ich nicht einmal eben einsparen kann. Ich wollte deshalb darauf hinweisen, dass gerade für Stärkungspaktkommunen das Instrument des globalen Minderaufwands gegen die Disziplinierung der eigenen Verwaltung und des Rates schlagen kann.

Vielleicht noch etwas zum Thema „Wechselkurs“: Es gibt doch erhebliche Wechselkursrisiken. Bei festen Wechselkursen, die vorhanden sind und ...

(Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Gar keine Frage! – Mir geht es um die Tragfähigkeit der Formulierung. Wir haben ja das EU-Recht, und im EU-Recht geht es darum, dass wir das, was wir in Deutschland anwenden, auch in den EU-Staaten anwenden müssen. Da habe ich Bedenken, dass diese Formulierung tragfähig ist.)

– Ach so, alles klar. Das kann ich nicht beurteilen, aber gleichwohl finde ich, dass Wechselkursrisiken abgesichert werden müssen. Das sehe ich auch anhand der Erfahrung in meiner Kommune; es wäre sehr hilfreich gewesen, wenn es eine Absicherung gegeben hätte. – Danke.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Vielen Dank, Frau Dr. Hubbert. – Jetzt darf ich als nächsten Redner Herrn Tolkemitt aufrufen.

**Dirk Tolkemitt (Stadt Lemgo):** Herr Vorsitzender, ich habe keine Frage an mich genommen, aber ich beantworte gerne eine, wenn mir eine gestellt wird.

(Allgemeine Heiterkeit)

Zu den Stärkungspaktkommunen kann ich überhaupt nichts sagen, weil ich mich gar nicht in das Gefühl einer Stärkungspaktkommune hineinversetzen kann.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Ich darf dann – und ich bin mir relativ sicher, dass Herr Holz angesprochen wurde – Herrn Holz das Wort erteilen.

**Bernhard Holz (Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V., Fachausschuss für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen):** Herzlich gerne. – Ich wurde zu zwei Themen angesprochen – zum einen zu den größenabhängigen Befreiungen, was den Gesamtabschluss angeht, und zum anderen zu den Fremdwährungskrediten. Darauf gehe ich gerne ein.

Die Gesamtabschlussdiskussion hatten wir in der ersten Runde quasi in erheblichem Umfang. Dazu kann man sicherlich sehr gut die Auffassung vertreten – die auch schon vonseiten des Landschaftsverbandes angeklungen ist –, dass wir ohne Erfahrungen zu haben, sicherlich nur sehr schwer beurteilen können, ob das Instrument insgesamt tatsächlich so schlecht ist, wie es dargestellt ist.

Ansonsten würde ich als Wirtschaftsprüfer von kommunalen und privatrechtlichen Gesellschaften die Frage stellen, warum das Handelsgesetzbuch das für Unternehmen generell vorschreibt, sofern sie bestimmte Umsatz-, Bilanz- oder Mitarbeiterzahlen überschreiten. Diese Frage darf man durchaus aufwerfen und vor dem Hintergrund auch den Erfahrungsschatz einfordern, um hier tatsächlich abzurunden.

Die Kriterien, nach denen die größenabhängige Befreiung in dem Entwurf gesetzt wird, können Anlass zu Zweifeln geben. Diese sind beispielsweise unabhängig von der Einwohnerzahl einer Kommune gesetzt und richten sich nach einer Bilanzsumme der einzubeziehenden Einrichtungen verbunden mit der Frage, ob sie vollkonsolidiert – das Stichwort „RWE“ ist zu Beginn schon gefallen – oder anteilig in Höhe der Beteiligungsquote einbezogen werden sollen. Letztlich sind sie sicherlich anhand der Auswirkungen zu überprüfen, die das Ganze faktisch haben wird. Wenn 90 % der Kommunen – wie vorhin dargestellt – nicht unter diese Kriterien fallen, wird man zum einen sicherlich ergänzend überprüfen müssen, ob es sinnvoll ist, die verbleibenden 10 % zu erfassen, und zum anderen, ob damit die richtige Gruppe erfasst ist, die dann tatsächlich einen aussagefähigen Gesamtabschluss aufzustellen hat.

Auf das Thema „Fremdwährungskredite“ gehe ich gerne ein; vonseiten des IDW sind wir in unserer Stellungnahme auch darauf eingegangen. Das Thema „Fremdwäh-

rungskredite“ ist in der Entwurfsfassung insoweit geregelt, indem man sagt, Fremdwährungskredite dürfen nur in Verbindung mit einem Rückdeckungsgeschäft aufgenommen werden, das das Fremdwährungsrisiko abdeckt.

Ich versuche das mal zu übersetzen: Letztendlich ist damit gemeint, dass bei der Aufnahme eines Darlehens in Schweizer Franken zur Finanzierung einer Investition gleichzeitig ein Währungssicherungsgeschäft geschlossen werden muss, das das Wechselkursrisiko des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro abdeckt. Das ist eine Vorgabe, die durchaus Sinn macht. Sie wird in der Gemeindeordnung außerhalb der Regelungen zum Jahresabschluss getroffen.

In diesem Zusammenhang haben wir zu folgendem Punkt einen Vorschlag gemacht: Wenn eine solche Kopplung gegeben sein muss, dann liegen wirtschaftlich gesehen zwei Geschäfte vor: erstens eine Kreditaufnahme in Schweizer Franken und zweitens ein Rückdeckungsgeschäft. Dieses Rückdeckungsgeschäft ist eng an das Darlehen gekoppelt; es ist ursächlich mit der Darlehensaufnahme verknüpft. Handelsrechtlich müssen diese beiden miteinander verflochtenen Geschäfte einheitlich bewertet und abgebildet werden. Das Darlehensgeschäft in Schweizer Franken darf nicht mit dem tatsächlichen Wechselkurs als Verpflichtung und ein möglicher Anspruch aus dem Rückdeckungsgeschäft als Vermögensgegenstand in der Bilanz stehen. Diese Saldierung in diesen ganz konkreten Sachverhalten macht handelsrechtlich Sinn und ist in § 254 HGB geregelt. Es wäre sinnvoll, dies für die Gemeindeordnung zu übernehmen.

**Paul-Georg Fritz (Stadt Wesel):** Zu den Fremdwährungskrediten habe ich in meiner Stellungnahme schon etwas angemerkt. In der EU genießen wir verschiedenste Grundfreiheiten wie die Warenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit. Diese sind in den EU-Verträgen verankert. Wenn ich als Kämmerer ein Darlehen in Kopenhagen aufnehmen möchte und das mit dem Darlehen einer niederländischen Bank vergleiche – Wesel liegt in der Nähe der Niederlande –, dann muss ich gemäß der Vergabekriterien das günstigste Darlehen wählen. Es war mir unklar, ob das dänische Kreditinstitut, das das Darlehen eventuell in Dänischen Kronen vergibt, durch diese Grundfreiheiten geschützt ist. Mir hat sich die Frage gestellt, ob der Gesetzentwurf sich nicht dazu positionieren müsste, an dieser Stelle die Grundfreiheiten eventuell einzuschränken – er verhält sich dazu nämlich nicht.

**Dr. Bernd Schulte (Stadt Hemer):** Ich hätte noch einige Erwiderungen, die allerdings von Herrn Müller vom Städte- und Gemeindebund bereits dargelegt wurden.

Da ich vom Präsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt direkt angesprochen wurde, möchte ich noch in einem Punkt widersprechen: Keine Kommune hat darauf spekuliert, irgendwann keine Gesamtabschlüsse mehr erstellen zu müssen. Vielmehr stellt sich die Frage nach den zur Verfügung stehenden Ressourcen und nach der Priorisierung. Daher befinden wir uns jetzt in einer Situation, in der die Kommunen sehr dankbar dafür wären, rückwirkend befreit zu werden.

**Prof. Dr. Bettina Golombiewski (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung):** Eine der an mich gerichteten Fragen bezog sich auf die größtenabhängigen Erleichterungen

für den Gesamtabschluss. Ich befürworte prinzipiell, dass es Grenzen geben muss und nicht jede Kommune nach gleichen rechtlichen Regelungen bei unterschiedlichen Beteiligungsstrukturen einen Gesamtabschluss zu erstellen hat. Allerdings ist der Umfang der größenabhängigen Erleichterung überraschend. Stellt man sich vor, dass eine Stadt wie Düsseldorf zukünftig von der Erstellung eines Gesamtabschlusses befreit ist, geht das weit über das Ziel hinaus. Ich glaube, das muss ich nicht weiter begründen.

Das zweite, was mich in Bezug auf dieses Thema umtreibt, ist das vorgesehene Vorgehen. In § 116a Abs. 2 im vorliegenden Entwurf der GO NRW wird festgelegt, dass der Rat über die Befreiung vom Gesamtabschluss entscheidet. Das sehe ich kritisch. Ich mache das an einem Beispiel deutlich: Wenn ich als Unternehmer bestimmte Umsatzgrenzen unterschreite und deswegen denke, dass ich mich von der Umsatzsteuer befreien lassen könnte, dann kann ich das allerdings nicht selbst entscheiden, sondern muss es beim zuständigen Finanzamt beantragen. Daher bin ich der Meinung, dass auch die Entscheidung über die Befreiung vom Gesamtabschluss einer Prüfung und einer aufsichtsrechtlichen Regelung bedarf.

Dazu passend zum Beteiligungsbericht: Sollte eine Befreiung vom Gesamtabschluss erfolgen, muss der Beteiligungsbericht gestärkt werden. Insbesondere sollten die Informationen über die Schuldenkonsolidierung und der Überblick über das Gebilde „Konzern“ – wie viel Schulden insgesamt im Gesamtgebilde vorhanden sind – nicht verloren gehen. Hinsichtlich des Ablaufs wird es wieder eine Umsetzungsschwierigkeit geben. Wie geht man nämlich mit Kommunen um, die später wieder verpflichtet sind, einen Gesamtabschluss zu erstellen? – Es wäre mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden, wenn man zwei Jahre vom Gesamtabschluss befreit war und dann die Arbeit wieder aufnehmen muss und die Neubewertung und ähnliche Dinge von vorne beginnen bzw. wieder neue Bewertungen erfolgen müssen.

Zur diskutierten Frage, ob man auch rückwirkend von der Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabschlusses befreit werden kann, kann ich nur sagen, dass ich froh bin, diese Entscheidung nicht treffen zu müssen. Ich verstehe beide Seiten sehr gut, und die jeweiligen Argumente sind gewichtig.

Die zweite mir gestellte Frage bezog sich auf die örtliche Rechnungsprüfung: Ergeben sich durch § 102 des vorliegenden Entwurfs der GO NRW Änderungen? – Dazu zitiere ich aus § 103 Abs. 5 der derzeit geltenden GO NRW: „Die örtliche Rechnungsprüfung kann sich mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses Dritter als Prüfer bedienen.“ – Die derzeitige Praxis sieht so aus: Sollte in den Rechnungsprüfungsämtern das Know-how nicht vorhanden sein oder die Ressourcen nicht ausreichen, wird mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsamtes die Beauftragung externer Dritter in Erwägung gezogen.

Diese Vorgehensweise hat sich in der Praxis bewährt und führt dazu, dass Wirtschaftsprüfer, die Gemeindeprüfungsanstalt und gegebenenfalls Kreise manchmal temporär oder auch dauerhaft mit der Prüfung beauftragt werden; aber immer unter Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes. Die zukünftig vorgesehene Regelung lautet: „Die Gemeinde kann mit der Durchführung der Jahresabschlussprüfung einen Wirtschaftsprüfer, eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft oder die Gemeindeprüfungsanstalt nach vorheriger Beschlussfassung durch den Rechnungsprüfungsausschuss beauftragen.“ – Das Rechnungsprüfungsamt ist dort nicht enthalten. Das schädigt die Unabhängigkeit

des Rechnungsprüfungsamtes, weil der Verlust der Prüfungshoheit droht, ohne dass es in irgendeiner Weise die Möglichkeit hat, sich entsprechend zu positionieren. Davon ist dringend abzuraten. Es hat sich bewährt, dass das Rechnungsprüfungsamt in der Entscheidung stärker berücksichtigt wird.

Noch ein Satz zu dem von mir angeblich kreierte Horrorszenerario: Es ist so, dass die Bundesländer, die das Wirklichkeitsprinzip ihr Eigen nennen, es originär für die Bewertung in der Eröffnungsbilanz eingeführt haben. Es ging nämlich um eine Rechtfertigung, das Vorsichtsprinzip etwas wegzustoßen und Zeitwertbewertungen zuzulassen. All diese Bundesländer haben umfangreiche Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinien, die über eine Haushaltsverordnung hinausgehen, um zu klären, was Investiv- und was Erhaltungsaufwand und Ähnliches ist. Wir haben das bisher nicht. Das wollte ich noch klarstellen.

**Michael Witek (Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland e. V.):** Ich wurde auch nach den größenunabhängigen Befreiungen von der Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabchlusses gefragt. Ich teile die diesbezüglichen Bedenken von Frau Prof. Dr. Golombiewski. Ich sehe die Praktikabilität ebenfalls als problematisch an. Immer wenn eine Pause bei der Aufstellung des Gesamtabchlusses eintreten wird – was ja durchaus nicht undenkbar ist –, fängt das ganze Verfahren von neuem an, und es muss eine fiktive Eröffnungsbilanz aufgestellt werden etc. Ich halte es also für sinnvoller, die Maßstäbe anders zu setzen; zumal ich die Meinung von Herrn Böckelühr durchaus nachvollziehen kann: Wenn mit einer Befreiungsquote von rund 90 % kalkuliert werden kann, dann kann man es wirklich fast ganz sein lassen; das spielt dann keine Rolle mehr.

Zur Beauftragung Dritter: Es ist nun mal so, dass die Rechnungsprüfungsämter – anders als zum Beispiel der Landesrechnungshof – alleine durch ihr tägliches Wirken Überzeugungsarbeit leisten und sozusagen ihren Status festigen können. Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer haben keine richterliche Unabhängigkeit. Eine solche ist auch nicht gewollt. Ich sagte ja bereits in meinem ersten Statement, dass wir Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung sind und auch sein wollen – personalrechtlich den Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten unterstellt; sachlich dem Rat, den wir übrigens auch mit prüfen und beraten. Jeder Umstand, der diese Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte, gefährdet sie auch.

Der Jahresabschluss wird sowohl in der alten GO NRW als auch in dem vorliegenden Entwurf als das erste Prüfungsthema, als die erste Aufgabe der Rechnungsprüfung genannt und ist damit offensichtlich ein ganz wesentlicher Punkt. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ist im Entwurf übrigens immer noch bei den fakultativen Aufgaben verortet. Wenn also die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, die wir durch die von uns unterjährig durchgeführten zahlreichen Prüfungen und die Ex-ante-Prüfungen im Auge haben, eine wesentliche Rolle spielen sollen, dann münden all diese unterjährig erledigten Aufgaben ohnehin in die Feststellung bzw. Prüfung des Jahresabschlusses. Auch aus synergetischen Gründen wäre es eigentlich völlig falsch, diese Aufgabe, dort, wo eine öffentliche Rechnungsprüfung vorhanden ist und diese das auch prüfen kann, jemand anderem zu übertragen. Diese Entscheidung wird aber der Rechnungsprüfung aus der Hand genommen.

Im Gesetz habe ich im Übrigen einen Umstand zur Kenntnis genommen, der mich verblüfft hat. Es gibt natürlich eine ganze Reihe von kreisangehörigen, also kleinen Gemeinden, die gar keine eigene örtliche Rechnungsprüfung haben. Denen ist es nach der im Entwurf vorgesehenen Gesetzeslage nicht mehr möglich, ihre Kreise dafür zu beauftragen – was bisher gang und gäbe war. Ich kann mir nicht vorstellen, dass dies die Intention des Gesetzgebers ist. Das würde nämlich bedeuten, dass all diese kleinen Kommunen zukünftig den Auftrag zur Prüfung des Jahresabschlusses an einen anderen Dritten – möglicherweise auch gegen eine andere Geldsumme – erteilen müssen, weil die Kreisregierungsprüfungsämter von solchen Aufträgen ausgenommen sind. Das ist eine problematische Situation. Ich würde daher empfehlen, entweder wortgleich die alte Vorschrift beizubehalten oder die in unserer Stellungnahme vorgeschlagene Formulierung zu übernehmen.

Die Stellung der Rechnungsprüfung ist nämlich wesentlich. Es wird – das weiß ich aus meiner beruflichen Erfahrung, ich bin seit mehr als 15 Jahren Rechnungsprüfer – immer wieder versucht, auf das Urteil und die Arbeit der Rechnungsprüfung Einfluss zu nehmen; sowohl vonseiten der Politik als auch vonseiten der Verwaltung. Das gehört zu unserem Spiel dazu. Deswegen ist das IDR natürlich der Meinung, dass die Position so weit wie möglich gestärkt bleiben sollte.

**Heinrich Böckelühr (Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen AöR):** Die Frage von Herrn Dahm bezog sich auf die Kriterien in § 116a des vorliegenden Entwurfs der GO NRW. Diese sind so formuliert, dass die Erstellung des Gesamtabchlusses zur Ausnahme wird und nicht mehr der Regelfall ist. Darauf wurde gerade schon hingewiesen. Deswegen lautet unser Vorschlag, es dann konsequenter zu regeln, sodass dies keine Ausnahme mehr darstellt, sondern obsolet wird.

In unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf haben wir infrage gestellt, ob die Regelung „mindestens zwei der drei Merkmale“ so richtig ist oder ob es nicht zwei harte Kriterien geben sollte, die zusammen dazu führen, dass die Option zur Nichterstellung des Gesamtabchlusses gezogen werden kann. Das ist sachgerechter, als sich aus drei Kriterien zwei auszuschauen – was wir auch für nicht richtig halten.

Wenn man es nicht zur Ausnahme machen will, dann muss man an den Kriterien etwas ändern. Das liegt in der Natur der Sache, aber ich habe die meisten Wortbeiträge heute auch nicht so verstanden, dass das für eine zielführende Lösung gehalten wird.

Damit es keine Irritationen gibt: Ich bin nicht der Auffassung, dass die Kommunen es bei der Erstellung von Gesamtab schlüssen bisher vorsätzlich und absichtlich so gehandhabt haben. Wie denn auch? – Wir beschäftigen uns erst seit knapp einem halben Jahr, nämlich seitdem der Referentenentwurf in der Sommerpause vorgelegt wurde, damit. Von daher kann man das niemandem unterstellen.

Gleichwohl muss ich als Vertreter der gpaNRW feststellen, dass aus nicht wenigen Kommunen noch eine Vielzahl von Gesamtab schlüssen aussteht. Deswegen haben wir immer darauf hingewiesen, dass eine rückwirkende Regelung entsprechende monetäre Auswirkungen hat. Wenn man schon dieser Vielzahl von Kommunen damit ent-

gegenkommen will, dass sie in Zukunft keinen Gesamtabschluss mehr erstellen müssen, dann sollte die übrige kommunale Familie zumindest nicht durch eine Gebührenerhöhung in der Prüfung dafür einstehen müssen.

Denn vorhin hörten wir, dass insbesondere die Kredit- und Finanzwirtschaft den Gesamtabschluss noch will; von daher gehört ein geprüfter Gesamtabschluss dazu. Die Kosten der Prüfung der Gesamtabschlüsse machen für die mittleren kreisangehörigen Kommunen etwa 6.000 Euro aus und für die kreisfreien Städte 19.000 Euro. – Das ist maßvoll; aber es ist ärgerlich, wenn man dieses Geld auszugeben hat.

Zur Frage nach Stärkungspaktkommunen und globalem Minderaufwand – auch wenn diese nicht direkt an mich gerichtet war –: Nach unserer Lesart betrifft die Ergänzung in § 75 Abs. 2 die Stärkungspaktkommunen bezogen auf die Darstellung des globalen Minderaufwands schon deshalb nicht, weil die Ausgleichsrücklage ein entscheidendes Kriterium ist. Da Stärkungspaktkommunen aber keine Ausgleichsrücklagen mehr haben, kann für diese der globale Minderaufwand, zumindest an der Stelle, nicht gestalterisch eingebracht werden.

**Stefan Kämmerling (SPD):** Ich kenne das Gefühl, wenn man Teil einer Regierungskoalition ist und eine Anhörung wie die heutige im Ergebnis miterleben muss. Das wird ein hartes Wochenende für Sie, aber ich darf noch nicht auswerten, sondern muss jetzt meine Fragen begründen – das tue ich gerne.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Das wäre jetzt auch mein Hinweis gewesen, Herr Kollege, dass wir uns noch nicht in der Auswertung befinden.

(Dr. Ralf Nolten [CDU]: Den würde ich unterstützen wollen!)

**Stefan Kämmerling (SPD):** – Ich hatte das befürchtet. – Für die Diskussion ist es nicht unwesentlich, dass noch Anschlussgesetze fehlen. Außerdem nicht unwesentlich ist, dass die Gemeindehaushaltsverordnung in Ihrem neuen Entwurf – wenn ich das richtig gerechnet habe – vor sechs oder sieben Tagen ...

(Zuruf: Diese Woche Montag!)

– Montag dieser Woche? – ... vor fünf Tagen zur Verfügung gestellt wurde. Vor dem Hintergrund, dass die Sachverständigen nun eine Möglichkeit bekommen müssen, sich ein Bild machen zu können, möchte ich es nicht künstlich verlängern und jeden im Raum fragen. Das könnte man auch noch machen, aber ich möchte das beschränken, um so ein weiteres Bild zu bekommen.

Wir alle kennen die große Fachlichkeit der Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände, aber eine ihrer Stärken ist auch die breite Vertretung durch Ehrenamtler in ihren Gremien. Deshalb habe ich an Sie folgende Frage: Wie hat sich angesichts fehlender Anschlussgesetze und der Kurzfristigkeit der Übermittlung des Entwurfs der neuen Gemeindehaushaltsverordnung die innerverbandliche Willensbildung bezüglich Ihrer Stellungnahme dargestellt? Das ist für uns bei der Beurteilung Ihrer heutigen Aussage sehr wichtig.

Eine weitere Frage richtet sich ebenfalls an die kommunalen Spitzenverbände: Ist es der Landesregierung in Anbetracht der so kurzfristig zur Verfügung gestellten Unterlagen und des auf die Kommunen im Falle einer Umsetzung zukommenden Schulungsbedarfs überhaupt zu empfehlen, den jetzt vorgelegten Entwurf zum 1. Januar 2019 umzusetzen?

Abschließend habe ich noch eine Frage an Frau Prof. Dr. Golombiewski: Würden Sie der Landesregierung vor dem Hintergrund der in der heutigen Anhörung gesammelten Eindrücke empfehlen, den Entwurf zum 1. Januar 2019 umzusetzen? Welche Risiken wären Ihrer Ansicht nach damit verbunden?

**Katharina Suhren (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Zunächst gehe ich auf die Frage nach der innerverbandlichen Willensbildung ein. Wie Sie vielleicht schon herausgehört haben, wurde diesbezüglich kontrovers und viel diskutiert – gerade in Bezug auf den Gesetzentwurf. Ich betone, dass das immer vorbehaltlich der Vorlage der untergesetzlichen Norm passiert ist.

Alles, was wir heute an Stellungnahmen bzw. Äußerungen präsentiert haben, steht also immer unter dem weiteren Vorbehalt unserer Gremien, die sich jetzt mit der kommunalen Haushaltsverordnung und gegebenenfalls mit den entsprechenden Vorlagen zum Wirklichkeitsprinzip usw. beschäftigen müssen. Daher ist uns nach jetzigem Stand keine abschließende Beurteilung möglich.

Zur Frage danach, ob wir empfehlen können, dieses Gesetz 2019 in Kraft treten zu lassen, haben wir uns schon in unserer Stellungnahme geäußert: Unabhängig von der Umsetzbarkeit fehlt uns eine klare Übergangsregelung.

(Stefan Kämmerling [SPD]: So ist es!)

Um meine Ausführungen nicht unnötig in die Länge zu ziehen, verweise ich auf unsere Stellungnahme und übergebe an die Kollegen, sofern diese noch etwas ergänzen möchten.

**Carl Georg Müller (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen e. V.):** Ich danke Herrn Kämmerling insbesondere für die an uns gerichtete Frage nach dem Inkrafttreten. Das ist in der Tat ein sehr wichtiger Punkt, der heute noch nicht zur Sprache kam, der aber in unserer Stellungnahme sehr breiten Raum eingenommen hat.

Sie haben unsere Vertretung in den Gremien angesprochen; wir haben natürlich auch noch einen ganz anderen – so will ich es mal nennen – Resonanzkörper, nämlich die Mitgliedschaft selber. Wir bekommen täglich Anrufe von Kommunen, die nicht wissen, was sie auf Basis des Gesetzentwurfs tun sollen – das muss man ehrlicherweise sagen.

Vor allem die Stärkungspaktkommunen hängen natürlich in der Luft; die müssen da besonders schnell sein. Wenn man den Gesetzentwurf ernst nimmt, müsste jetzt nach altem Recht geplant werden und innerhalb der Haushaltsausführung 2019 umgestellt werden, also letztendlich nach neuem Recht ausgeführt werden.

(Stefan Kämmerling [SPD]: Genau!)

Wie funktioniert das? In allen von Änderungen betroffenen Bereichen müsste man zwingend entsprechend reagieren. Aus unserer Sicht drohen flächendeckend Nachtragshaushalte; Personalprobleme haben wir ohnehin. Insofern ist das kein schöner Zustand, der aber – auch wenn es bei Rechtsumstellungen immer Brüche gibt – ohne Weiteres behebbar wäre.

Die von uns vorgeschlagene Lösung schafft meiner Ansicht nach den Spagat zwischen notwendiger Fortgeltung des alten Rechts und Einführung des neuen Rechts etwas besser: Das neue Recht würde erst 2020 zwingend in Kraft treten, aber schon 2019 bestünde die Möglichkeit, sich immer, wenn es sich anbietet, auf die neuen Regelungen zu berufen. Meines Wissens gab es beim ersten NKF-Weiterentwicklungsgesetz eine ähnliche Regelung.

Wir brauchen einen sanfteren Übergang, weil die Zeit ansonsten einfach zu knapp wird. Meiner Erinnerung nach war in der Begründung des Referentenentwurfs eine Passage enthalten, die einen sanften Übergang für 2019 beschrieb. Wir wissen nicht, wie das gehen soll und bitten deshalb um eine klare Regelung: Das neue Recht würde ab 2020 gelten, aber schon 2019 wäre die Anwendung optional. Ich denke, damit wäre jedem geholfen: Man könnte die Regelungen, die bereits Sinn machen, anwenden und die Übrigen ließe man zunächst außen vor. Das wäre sehr wichtig.

Eine weitere an uns gerichtete Frage war die nach der Willensbildung. Diesbezüglich kann ich mich der Kollegin nur anschließen: Die Willensbildung hat natürlich unter Vorbehalt stattfinden müssen, so ist es auch unserer Stellungnahme zu entnehmen. Wir haben versucht, abzugrenzen, welchen Punkten wir zustimmen können und bei welchen wir wegen der fehlenden untergesetzlichen Konkretisierung noch Vorbehalte geltend machen müssen. Wir hoffen, alle Punkte gefunden zu haben, die für uns noch unter Vorbehalt stehen, damit uns hinterher nichts auf die Füße fällt.

**Dr. Kai Zentara (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Viel gibt es nicht zu ergänzen. In der Tat hat uns die kommunale Haushaltsverordnung im Entwurf am Montagmittag erreicht. Ich habe sie dann ruckzuck weitergeleitet, aber es ist natürlich vollkommen aussichtslos, bis heute Mittag irgendeine substanzielle Rückmeldung zu bekommen. Ehrlich gesagt habe ich es selber noch nicht geschafft, den Text gründlich zu lesen. Es fehlt auch eine Begründung zum Text. – Das ist schon misslich.

Ob daraus die Konsequenz zu ziehen ist, das ganze Verfahren anzuhalten und den 1. Januar als Stichtag zu verpassen, liegt in Ihren Händen. Das birgt auch Risiken, insbesondere die Gestaltungsmöglichkeiten im Vollzug des Haushalts 2019 betreffend. Da kann man natürlich schauen, was für einen günstig und was nicht so günstig ist. Ich tendiere dazu, das jetzt durchzuziehen und hinterher zu prüfen, was man reparieren muss. Wegen des zeitlichen Verzugs ist das leider schwerlich anders darstellbar.

Zudem werden sich Schulungsprobleme ergeben, das ist völlig klar. Wir, aber auch das Ministerium, werden jede Menge Anrufe erhalten. Das wird eine chaotische Phase – das muss man so hinnehmen oder auch nicht.

**Prof. Dr. Bettina Golombiewski (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung):** Es ist

schön, abschließend noch Wünsche äußern zu dürfen. Wenn ich Empfehlungen mal mit Wünschen gleichsetzen darf, kann ich nur sagen: Nehmen Sie sich Zeit für eine Neufassung der Gemeindeordnung und bringen Sie diese mit der kommunalen Haushaltsverordnung in Einklang.

Mit „sich Zeit nehmen“ meine ich, vor allem die Einführung des globalen Minderaufwands zu prüfen. Außerdem sollten Sie die Neuregelung § 75 Abs. 3 GO – die Gliederung des Eigenkapitals, die Höhe der Ausgleichsrücklage – prüfen; das wurde heute noch nicht angesprochen. Darüber hinaus sollten wir alle Fälle durchspielen und anhand der jeweiligen Gegebenheiten der Kommunen prüfen, welche Auswirkungen diese Regelungen auf die Darstellungen des Jahresabschlusses haben.

Zukünftig werden viele Ungereimtheiten auftreten. Gerade bezogen auf die Frage des Haushaltsausgleichs wird die Regelung § 75 Abs. 3 für viele Kommunen mit geringen Jahresfehlbeträgen dazu führen, dass sie sich wieder in Haushaltssicherung befinden. Alle Bedürfnisse und Grundlagen müssen durchgespielt werden, sodass man vorab die Fälle identifizieren kann, die auch jetzt schon teilweise von Kommunen in Fragen thematisiert werden.

Ähnliches gilt für die Frage des Wirklichkeitsmaßstabs: Zuerst sind Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinien zu erstellen und der Gemeindehaushaltsverordnung anzupassen, die dann zusammen mit der GO auf den Weg zu bringen sind.

Ein persönliches Anliegen ist es mir außerdem, dass überprüft werden sollte, ob man § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung braucht, oder ob man nicht wieder zum Prinzip der Vollständigkeit zurückkehrt und somit eine Ergebnisrechnung erhält, die alle Erträge und Aufwendungen abbildet. – Das war mein Schlussappell.

**Stefan Kämmerling (SPD):** Ich will die Anhörung nicht künstlich in die Länge ziehen; das ist – versprochen! – meine letzte Frage.

Herr Dr. Zentara, Sie haben gerade etwas bei mir ausgelöst. Ich habe großes Verständnis dafür, dass Ihre Mitglieder sich nicht mehr äußern konnten, weil wesentliche Informationen erst am Montag eingegangen sind und heute schließlich Freitag ist.

Aber zum Beratungsgegenstand findet jetzt noch eine Anhörung statt, ansonsten befinden wir uns im Gesetzgebungsverfahren. Sie repräsentieren die Geschäftsstelle, und ich habe eben schon Ihre Fachlichkeit gelobt. Es soll sich nicht so anhören, als würde ich nur auf Ihre Mitglieder abstellen; die allerdings auch nicht ganz unwesentlich sind.

Ich stelle mir gerade die Frage, was Sie jetzt machen; schließlich wird es ab dem 1. Januar 2019 Auswirkungen für sämtliche Kommunen im Land geben. Wie kommunizieren Sie jetzt das Ergebnis Ihrer innerverbandlichen Willensbildung nach dieser Anhörung? Schließlich ist das im Verfahren überhaupt nicht mehr vorgesehen. Ich darf nicht auswerten, aber offensichtlich wird das hier und heute als nicht ganz unproblematisch gesehen – um es mal sehr vorsichtig zu formulieren.

**Dr. Kai Zentara (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Ich würde im Verband vorschlagen, wie folgt vorzugehen: Wir haben eine Fristsetzung 29. November für die Stellung-

nahme zum Entwurf einer Kommunalhaushaltsverordnung. Das ist eine untergesetzliche Norm, die – ich weiß es nicht genau – mit Anhörung dieses Ausschusses oder einfach nur durch Entscheidung der Landesregierung in Kraft gesetzt werden kann. Das müsste man nachgucken.

Wir haben intern verabredet, dazu Stellung zu nehmen. Wir werden natürlich mithilfe unserer Mitgliedschaft und der Praktiker vor Ort prüfen, ob sich eine Konsistenz zum jetzigen Regelungsentwurf ergibt oder auch nicht. Das ist schon schwierig genug.

Richtig schwierig wird es, wenn dann hier im Hause noch entschieden wird, dass man Änderungsanträge macht, die wiederum Auswirkungen auf die Kommunalhaushaltsverordnung haben müssen.

Insofern werden wir uns bemühen, da möglichst in den nächsten Wochen im Zusammenspiel mit dem, was wir von Ihnen erfahren, auch konstruktive Vorschläge zur Ausgestaltung der KommHVO zu machen bzw. auch wiederum rückwirkend zur Ausgestaltung der Gemeindeordnung, Kreisordnung usw. Aber das ist eine sportliche Aufgabe. Das ist so.

**Vorsitzender Hans-Willi Körfges:** Dann darf ich mich auch, meine Damen und Herren, ganz herzlich bedanken für die Teilnahme an der Sitzung. Mein besonderer Dank gilt natürlich denjenigen Sachverständigen, die uns hier heute bezogen auf ihre Stellungnahmen die Gelegenheit gegeben haben, nachzufragen.

Ich bedanke mich ganz besonders herzlich auch beim Sitzungsdokumentarischen Dienst, der uns versprochen hat, die Mitschrift der Anhörung zum Ende der 46. Kalenderwoche zur Verfügung zu stellen. Hier im Hause ist das auch sehr sportlich. Von daher noch einmal wirklich vielen Dank für Ihre Arbeit.

Zum weiteren Beratungsverfahren will ich darauf hinweisen, dass wir voraussichtlich in der Sitzung am 23. November 2018 zu einer Auswertung der Anhörung kommen werden.

Darüber hinaus werden wir dann, wenn wir im Zeitplan bleiben, die zweite Lesung des Gesetzentwurfes im Plenum im November durchführen und abschließend beraten.

Ich darf mich ganz herzlich für die große Disziplin und den guten Verlauf der Sitzung auch bei den Kolleginnen und Kollegen bedanken.

Ich wünsche allen Anwesenden ein angenehmes und ruhiges Wochenende. Ich schließe damit die Sitzung.

gez. Hans-Willi Körfges  
Vorsitzender

## Anlage

15.11.2018/15.11.2018



**Anhörung von Sachverständigen**

Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

**"Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - 2.NKFWG NRW)"**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3570

am Freitag, dem 9. November 2018  
12.00 bis maximal 14.30 Uhr, Raum E 3 D 01**Tableau**

eingeladen	Redner/in Weitere Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Helmut Dedy Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	<b>Katharina Suhren</b> Dr. Eva Maria Hubbert	
Dr. Bernd-Jürgen Schneider Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>Carl Georg Müller</b>	<b>17/909</b> <b>17/960</b>
Dr. Martin Klein Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>Dr. Kai Zentara</b>	
Dirk Tolkemitt Stadt Lemgo Lemgo	<b>Dirk Tolkemitt</b>	<b>17/912</b>
Bernhard Holz Institut der Wirtschaftsprüfer Fachausschuss für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen Düsseldorf	<b>Bernhard Holz</b> Dr. Viola Eulner	<b>17/872</b>
Renate Hötte Landschaftsverband Rheinland Köln	<b>Renate Hötte</b> Guido Soethout	<b>17/915</b>

<b>eingeladen</b>	<b>Redner/in</b> Weitere Teilnehmer/-innen	<b>Stellungnahme</b>
Paul-Georg Fritz Stadt Wesel Wesel	<b>Paul-Georg Fritz</b>	<b>17/908</b>
Dr. Bernd Schulte Stadt Hemer Hemer	<b>Dr. Bernd Schulte</b> Sven Frohwein Manuela Weise	<b>17/914</b>
Prof. Dr. Bettina Golombiewski Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW Duisburg	<b>Prof. Dr. Bettina Golombiewski</b>	<b>17/905</b>
Heinrich Böckelühr Gemeindeprüfungsanstalt NRW Herne	<b>Heinrich Böckelühr</b> Simone Kaspar Jan Boneberger	<b>17/907</b>
Hans-Dieter Wieden Institut der Rechnungsprüfer Köln	<b>Michael Witek</b> Hildegard Brockhaus	<b>17/921</b> <b>17/949</b>