



**Kämmerei
Landeshauptstadt Düsseldorf**

**Landeshauptstadt
Düsseldorf**
Der Oberbürgermeister
Kämmerei

Marktplatz 6
40213 Düsseldorf

Kontakt
Herr Hastrich
Zimmer
Raum 226
Telefon
0211.89 - 97170
Telefax
0211.89 - 37170
E-Mail
matthias.hastrich@
stadt.duesseldorf.de

Datum
01.09.2004
AZ
20/1

Briefpostanschrift: Stadtverwaltung Amt 20, 40200 Düsseldorf

Der Präsident des Landtages NRW
Sekt. des Ausschusses für Kommunalpolitik
z. Hd. Herrn Norbert Krause
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



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

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 19. Juli 2004 luden Sie zur öffentlichen Anhörung zum
o.g. Gesetzentwurf ein. Zur Vorbereitung auf das Hearing nutze ich gerne
die Gelegenheit, vorab schriftlich Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich ist der Gesetzentwurf zum Neuen Kommunalen
Finanzmanagement sehr zu begrüßen. Die Einführung des
Ressourcenverbrauchskonzepts auf Basis der kaufmännischen
Buchführung ist ein notwendiger Schritt, um die wirtschaftliche Lage der
Gemeinden transparent zu machen. Ferner können die Entscheidungen der
Gemeinde künftig besser im Hinblick auf finanzwirtschaftliche
Konsequenzen getroffen werden.

Durch die Beteiligung der Modellkommunen im Projekt "Doppischer
Kommunalhaushalt in NRW" an der Konzeptentwicklung sind praktikable
Regelungen gefunden worden, die einerseits durch die Anlehnung an das
kaufmännische Rechnungswesen, andererseits durch die Berücksichtigung
kommunaler Besonderheiten geprägt sind.

Insgesamt handelt es sich somit um ein Regelungswerk, das den Zielen

- Generationengerechtigkeit
- wirtschaftliches Verwaltungshandeln
- Transparenz sowie
- verbesserte Steuerung, insbesondere durch flexible Haushalts-
bewirtschaftung
gerecht wird.

Telefonzentrale
0211.89-91
www.duesseldorf.de

Sprechzeiten
Montag bis Donnerstag
8.00 bis 15.00 Uhr
Freitag
8.00 bis 13.00 Uhr

Bus, Bahn, U-Bahn
Heinrich-Heine-Allee

Stadtparkasse Düsseldorf
10000495
BLZ 30050110

Postbank Essen
3269-431
BLZ 36010043



Deshalb sei nochmals bekräftigt, dass die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements befürwortet wird. Es liegt im Interesse der Kommunen, dass das Gesetz zügig in Kraft tritt.

Allerdings ist das Regelwerk an der ein oder anderen Stelle verbesserungswürdig. Hierauf möchte ich im Folgendem eingehen.

1. Regelungen zum Haushaltsausgleich

a) Nach Art. 2 § 76 Abs. 1 Nr. 2 ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren eine Verringerung der allgemeinen Rücklage um jeweils mehr als ein Zwanzigstel erfolgt. Diese in den Regierungsentwurf eingefügte Bagatellgrenze entspricht grundsätzlich den in den vorhergegangenen Gesprächen mit Vertretern des Innenministeriums geäußerten Änderungswünschen zum Referentenentwurf.

Jedoch würde eine Erheblichkeitsgrenze bezogen auf den Zeitraum von 2 Haushaltsjahren mehr Flexibilität und Spielraum bedeuten.

Die Formulierung könnte daher z.B. lauten: "... wenn in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren eine Verringerung der allgemeinen Rücklage erfolgt und diese Verringerung insgesamt 10 % der Höhe der allgemeinen Rücklage ausmacht."

b) Nach Art. 2 § 75 Abs. 3 darf der Bestand der Ausgleichsrücklage im laufenden Betrieb nicht den in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Betrag übersteigen. Damit wird ein eher zufälliger Betrag der Ausgleichsrücklage festgeschrieben. Die wirtschaftliche Entwicklung der Kommune wird nicht berücksichtigt.

Durch die Deckelung der Ausgleichsrücklage können erzielte Überschüsse nicht zur Deckung späterer Fehlbeträge herangezogen werden. Dadurch geht für die Kommunen der Anreiz verloren, in guten Zeiten Rücklagen zu bilden und somit für wirtschaftliche Krisensituationen zu "sparen".

Daher wird vorgeschlagen, dass Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage ohne Deckelung zugeführt werden können. Dann könnte auch auf die Einführung einer Deckungsrücklage – über die Ausgleichsrücklage hinaus – verzichtet werden (s.u.).

Alternativ könnte eine Regelung aufgenommen werden, die es gestattet, jeweils 1/3 entstandener Überschüsse in den Folgejahren auch über die in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Ausgleichsrücklage hinaus für Ausgleichszwecke zu thesaurieren; dies würde analog zum Berechnungsmodus der Ausgleichsrücklage zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz eine gleichmäßige Verteilung von Überschüssen innerhalb des Eigenkapitals gewährleisten.



2. Trennung der Kredite nach Investitionen und Liquiditätssicherung

Auch wenn Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz die Trennung in Investitions- und Kassenkredite aus Sicht der Landesregierung erforderlich macht, möchte ich dennoch darauf hinweisen, dass diese Trennung im Rahmen des Ressourcenverbrauchskonzepts und des kaufmännischen Rechnungswesens nicht mehr zeitgemäß ist. Durch diese Regelung wird weder eine Überschuldung vermieden noch der Haushaltsausgleich tangiert.

Darüber hinaus ist eine flexible Liquiditätssteuerung durch die Trennung in Kassenkredite und betragsmäßig begrenzte Investitionskredite nicht sichergestellt. Eine wirtschaftlich sinnvolle Umschuldung von kurz- in langfristige Kredite muss ggf. aufgrund der Deckelung der Investitionskredite unterbleiben.

Die Regelungen in Art. 2 §§ 86 Abs. 1 und 89 Abs. 2 sollten daher überarbeitet werden.

3. Weitere Anlagen zum Haushaltsplan

Nach Art. 15 § 1 Abs. 2 Nr. 9 sind eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Beteiligungen sowie deren neuesten Jahresabschlüsse dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen. Da diese Informationen im Gesamtabschluss aufgehen, kann auf diese Anlage verzichtet werden.

4. Verbindlichkeit des Kontenrahmens

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf wird der Kontenrahmen verbindlich vorgegeben (Art. 2 § 133 Abs. 4 Nr. 5 i.V.m. Art. 15 § 27 Abs. 7). Dies ist weder für Zwecke der Finanzstatistik, noch für Zwecke der Kommunalaufsicht oder für die Durchführung von interkommunalen Vergleichen erforderlich. Sowohl die bisherigen Erfahrungen der Modellkommunen als auch die Diskussion auf der Ebene der Innenministerkonferenz haben gezeigt, dass das NKF mit unterschiedlichen Kontenrahmen umgesetzt werden kann. Daher sollte auf eine verbindliche Vorgabe des Kontenrahmens verzichtet werden.

Um der Vereinbarung der Innenministerkonferenz zur Vorgabe eines Kontenrahmens dennoch gerecht zu werden, ist es ausreichend, die Kommunen zu verpflichten, die Ertrags- und Aufwandsarten sowie die Einzahlungs- und Auszahlungsarten entsprechend den Bezeichnungen im Ergebnis- und Finanzplan sowie die Bilanzpositionen in die örtlichen Kontenpläne zu integrieren (ohne Vorgabe von Kontenklassen und Kontennummern). Die Verpflichtung, einen systematisch gegliederten Kontenplan anzuwenden (z.B. nach dem Abschlussgliederungsprinzip) ergibt sich bereits aus den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und bedarf daher keiner expliziten Regelung im Gesetz.



Der Verzicht auf die Vorgabe eines bestimmten Kontenrahmens würde sowohl bei den Modellkommunen, aber auch bei allen anderen Kommunen, die im Vertrauen auf das NKF bereits einen Kontenplan nach den Vorschlägen der Modellkommunen eingerichtet haben, erhebliche Umstellungsaufwände ersparen und damit zur Akzeptanz des NKF beitragen.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass die Anforderungen der Finanzstatistik überprüft und auf ein notwendiges Maß beschränkt werden müssen. Insbesondere muß sich die Finanzstatistik zukünftig auf die doppischen Rechnungsgrößen beziehen. Dies entspricht zum einen den europäischen Vorgaben, zum anderen ist dies auch inhaltlich geboten, da die doppischen Rechnungsgrößen zukünftig die Grundlagen für die finanzwirtschaftliche Steuerung sind. Des Weiteren sind kleinteilige Vorgaben der Finanzstatistik mit erheblichen Eingriffen in das Rechnungswesen der Kommunen verbunden, da z.B. entsprechende Strukturen im Bereich des Kontenplans oder der Haushaltsgliederung geschaffen werden müssen oder umfangreiche Überleitungsrechnungen konzipiert werden müssen. Dies beeinflusst zwangsläufig die Kosten des Rechnungswesens, so dass kleinteilige und umfangreiche finanzstatistische Anforderungen mit erheblichen finanziellen Belastungen für die Kommunen verbunden sind.

5. Fristen der Umstellung und für den Gesamtabschluss

a) Nach Art. 1 § 1 Abs. 1 ist die Eröffnungsbilanz spätestens zum 1.1.2008 aufzustellen. Damit stehen nach In-Kraft-Treten des Gesetzes drei Jahre für die komplette Umstellung des Haushaltswesens zur Verfügung. Die Erfahrung der Modellkommunen zeigt, dass diese Frist zu gering bemessen ist.

Dies gilt nicht nur für Kommunen, die das In-Kraft-Treten des Gesetzes abwarten wollen, sondern auch für Kommunen, die bereits erste Schritte in Richtung NKF gegangen sind, da aufgrund der beabsichtigten Normierung des Kontenrahmens, des neuen Produktrahmens sowie der finanzstatistischen Anforderungen erhebliche und zeitaufwändige Umstellungsarbeiten erforderlich sind. Aus diesen Gründen halten wir eine Übergangsfrist für den **Umstellungsprozess von 5 Jahren** für notwendig.

b) Nach Art. 1 § 2 Abs. 1 ist der erste Gesamtabschluss spätestens zum 31. Dezember 2010 aufzustellen

Eine Kommune, die zum 1.1.2008 die Eröffnungsbilanz aufstellt, wird bis zur Aufstellung des ersten flächendeckenden Jahresabschlusses (bis März 2009) keine Kapazitäten haben, um intensiv die Einführung des Gesamtabschlusses zu betreiben. Da der Gesamtabschluss zum 31.12.2010 aufzustellen ist, müssen ferner bis zum 1.1.2010 alle



notwendigen Vorbereitungen bei der Kommune und bei den Beteiligungsunternehmen abgeschlossen sein (Konzernrichtlinie aufstellen, Kontenstruktur ggf. anpassen etc.). Damit steht der Kommune faktisch lediglich der Zeitraum von April 2009 bis Dezember 2009 für die konzeptionellen Vorüberlegungen bis zum Abschluss aller notwendigen Vorbereitungen zur Verfügung. Dies ist nicht zu schaffen. Daher schlagen wir vor, die Frist für die Aufstellung des ersten Gesamtabchlusses auf fünf Jahre zu verlängern.

6. Deckungsrücklage für übertragene Ermächtigungen

Nach Art. 15 § 43 Abs. 3 ist vorgesehen, eine zweckgebundene Deckungsrücklage für übertragene Ermächtigungen im Eigenkapital anzusetzen. Diese Regelung ist abzulehnen, da sie unpraktikabel erscheint und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen widerspricht.

Richtig ist, dass die Übertragung von Aufwands- und Auszahlungs-ermächtigungen zu Mehraufwendungen bzw. -auszahlungen im folgenden Jahr führt und hierdurch die Ergebnis- und/oder Finanzplanung des Folgejahres belastet werden. Daher sind auch im folgenden Jahr die Mehraufwendungen bzw. -auszahlungen zu erwirtschaften. Ein Bilanzausweis der übertragenen Ermächtigungen im "alten", laufenden Jahr würde somit eine falsche Periodenzuordnung darstellen.

Die Modellkommunen haben vorgeschlagen, dass der Rat über die Auswirkungen der Ermächtigungsübertragungen zeitnah informiert werden muss. Diesen Vorschlag hat das Innenministerium in Art. 15 § 22 Abs. 4 aufgenommen. Führt also die Ermächtigungsübertragung zu einer zusätzlichen Belastung des Eigenkapitals oder zu einem zusätzlichen Liquiditätsbedarf im folgenden Jahr, wird der Rat hierüber ausdrücklich und zeitnah in Kenntnis gesetzt. Eine nochmalige, spätere Information durch eine Deckungsrücklage ist daher nicht erforderlich.

Darüber hinaus sieht Art. 15 § 43 Abs. 3 vor, dass die Auflösung der Deckungsrücklage entsprechend der Inanspruchnahme oder mit Ablauf der Verfügbarkeit der Ermächtigung vorzunehmen ist. D.h., es ist erforderlich, für jede einzelne übertragene Ermächtigung eine Deckungsrücklage (auf Kontenebene) zu bilden und deren Entwicklung zu verfolgen. Der hierfür erforderliche Verwaltungsaufwand steht in keinem Verhältnis zum Informationsnutzen der Deckungsrücklage, insbesondere wenn man bedenkt, dass in der Bilanz nur die Gesamtsumme der Deckungsrücklage ausgewiesen wird.



Soweit die Inanspruchnahme von übertragenen Ermächtigungen tatsächlich zu einer Minderung der allgemeinen Rücklage, dem vollständigen Verzehr des Eigenkapitals oder der Notwendigkeit der Aufnahme zusätzlicher Kredite führt, sind ohnehin die entsprechenden Vorschriften zum Haushaltsausgleich bzw. zum Erlass einer Nachtragssatzung anzuwenden. Auch vor diesem Hintergrund ist das Instrument der Deckungsrücklage entbehrlich.

Bezüglich der Abwicklung bleibt im vorliegenden Gesetzentwurf ungeklärt, wer zu welchem Zeitpunkt über die Bildung dieser Rücklage entscheidet. Da die Bilanz erst im Rahmen des Jahresabschlusses durch den Rat festgestellt wird, kann auch erst zu diesem Zeitpunkt die Deckungsrücklage festgestellt werden. Praktische Relevanz für die Bewirtschaftung der übertragenen Ermächtigungen im laufenden Jahr hat sie demnach erst zu einem relativ späten Zeitpunkt und sie wird auch dem Rat erst nach Fertigstellung des Jahresabschlusses zur Kenntnis gebracht werden können. Gerade diese zeitliche Verknüpfung von Jahresabschluss und Ermächtigungsübertragung sollte vermieden werden. Zumal im Anschluss an die Feststellung des Jahresabschlusses eine Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde erforderlich ist, falls die Bildung der Deckungsrücklage zu Lasten der allgemeinen Rücklage erfolgt. Dies kann bei der Übertragung von Ermächtigungen nicht gewollt sein.

Die Ausführungen machen deutlich, dass die Deckungsrücklage ein nachträglich eingefügter Fremdkörper in dem Konzept der Modellkommunen darstellt, der keinen erkennbaren Mehrwert hat und nicht praktikabel ist. Die Regelung im Art. 15 § 22 Abs. 4 stellt eine unverzügliche und vollständige Information des Rates über die Auswirkungen der Mittelübertragungen sicher und bedarf keiner Ergänzung durch den Ausweis einer Deckungsrücklage.

7. Zu einzelnen Regelungen im Gesetzentwurf

a) Nach Art 15 § 35 Abs. 5 Satz 1 sind Vermögensgegenstände des Anlagevermögens bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung außerplanmäßig abzuschreiben. Satz 2 sieht diesbezüglich ein Wahlrecht für Finanzanlagen vor. Dies entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung bzw. dem Handelsgesetzbuch. Eine Anpassung an § 253 Abs. 2 HGB ist wünschenswert.

b) Nach Art. 15 § 43 Abs. 4 S. 4 ist ferner geregelt, dass Sonderrücklagen nur gebildet werden dürfen, soweit diese durch Gesetz oder Verordnung zugelassen sind. Diese Regelung ist unnötig restriktiv. Es besteht m.E. kein Grund, die Bildung von Sonderrücklagen zu verbieten.



Da bilanzielle Rücklagen typischerweise aus Jahresüberschüssen gebildet werden, ergeben sich hieraus keine Konsequenzen auf die Haushaltsausgleichssystematik. Das Verbot der Bildung von Sonderrücklagen in Verbindung mit der Deckelung der Ausgleichsrücklage (s. Punkt 1b) nimmt den Kommunen faktisch jede substantielle Entscheidungsfreiheit über die Verwendung eines Jahresüberschusses. Dies ist ein unnötiger Eingriff in die Selbstverwaltung der Kommunen.

c) Nach Art. 15 § 55 Abs. 6 sollen Beteiligungen an (verbundenen) Unternehmen für die Eröffnungsbilanz anhand des Ertragswert- oder des Substanzwertverfahrens bewertet werden. Dies kann - insbesondere bei Anwendung des Ertragswertverfahrens - zu erheblichen Kosten bei den Gemeinden führen, da ggf. externe Gutachter, z.B. Wirtschaftsprüfer, mit der Unternehmensbewertung beauftragt werden müssen.

Voraussetzung für die erfolgreiche Einführung des NKF sind praktikable Verfahren für die Bewertung des Vermögens. Daher sollte die Regelung des ursprünglichen Referentenentwurfs wieder aufgenommen werden: "Beteiligungen an Unternehmen sollen mit ihrem Wert, der überschlägig ermittelt werden kann, angesetzt werden."

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum vorliegenden Gesetzentwurf ausdrücklich von meiner Seite unterstützt wird.

Trotz aller Kritik an den o.g. Regelungen soll aber noch einmal bekräftigt werden, dass der vorliegende Gesetzentwurf in Summe den Reformzielen gerecht wird und von den Gemeinden auch grundsätzlich umgesetzt werden kann. Daher sollte insbesondere das In-Kraft-treten zum 1.1.2005 nicht in Frage gestellt werden.

Zur vertiefenden Erörterung der hier angesprochenen Punkte werde ich gerne im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 15. September 2004 zur Verfügung stehen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Jahnke