

VORAB PER TELEFAX: 0211 / 884 - 3002



Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen

Der Hauptgeschäftsführer

Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Herrn Präsidenten Ulrich Schmidt  
Herrn Ausschuss-Assistenten Norbert Krause  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
13. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**

13/ 4 2 7 1

A 10 + A 06

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211-4587-1  
Telefax 0211-4587-211  
e-mail: info@nwstgb.de  
pers. e-mail: Claus.Hamacher@nwstgb.de  
Internet: www.nwstgb.de

Aktenzeichen: IV/1 904-05/6 wo/do  
Ansprechpartner: Beigeordneter Hamacher,  
Referent Wohland  
Durchwahl 0211-4587-220/255

7. September 2004

**Gesetzentwurf über ein Neues kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW), Drucksache 13/5567**  
**Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes NRW**

Sehr geehrter Herr Schmidt,

der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen bedankt sich für die Zusendung des Entwurfs eines Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen und die Anhörung zu dem Gesetzentwurf vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik sowie dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags. Nachfolgend nehmen wir gerne die Gelegenheit wahr, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen:

## 1. Bewertung des Gesetzentwurfs

### 1.1 Grundsätzliche Bewertung

Der Gesetzentwurf folgt von der grundsätzlichen Ausrichtung her der aktuellen Beschlusslage der Gremien des Städte- und Gemeindebundes NRW. Der StGB NRW hat in den letzten Jahren die Absicht der Landesregierung unterstützt, für die Kommunen in NRW ein neues Haushalts- und Rechnungswesen auf der Basis der doppelten kaufmännischen Buchführung unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Pilotprojekts "NKF" einzuführen. Auch die Einheitlichkeit des Haushalts- und Rechnungswesens für alle Städte und Gemeinden in NRW und der damit verbundene Verzicht auf eine Option für die "erweiterte Kameralistik" entspricht der aktuellen Beschlusslage im Verband.

Mit der Einführung der Doppik verbinden die Städte und Gemeinden die Erwartung, dass den kommunalpolitisch Verantwortlichen in Rat und Verwaltung bessere Steuerungsinformationen zur Verfügung gestellt werden können durch

- die Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- die Darstellung des Vermögens der Kommune,
- die Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns,

S. 2 v. 7

- die Unterstützung einer flexiblen Mittelbewirtschaftung und
- die Aufhebung der durch Auslagerung von bestimmten Aufgaben in selbständige Betriebe eingetretenen Zweiteilung des Rechnungswesens vieler Kommunen.

Für die Akzeptanz der Einführung des neuen Rechnungswesens in den Kommunen wäre es im Übrigen sicherlich von Vorteil, wenn das Land Nordrhein-Westfalen nicht nur die Sinnhaftigkeit einer Umstellung in den Städten, Gemeinden und Kreisen betonen, sondern auch eine klare politische Aussage hinsichtlich der Einführung des Neuen Finanzmanagements für das Land treffen würde.

### 1.2 NKF ersetzt keine Gemeindefinanzreform

Das Haushalts- und Rechnungswesen ist kein geeignetes Instrument, um die Finanzprobleme der Städte und Gemeinden zu lösen. Zwischen allen Beteiligten dürfte unstrittig sein, dass das NKF keinen zusätzlichen Euro in die kommunalen Kassen bringen wird. Im Gegenteil wird die Umstellung zunächst zusätzliche Kosten verursachen, die von den Städten und Gemeinden in einer ohnehin schon prekären finanziellen Situation getragen werden müssen.

Zudem wird der strukturelle Haushaltsausgleich – zumindest in einer Übergangsphase – tendenziell schwieriger. Die Erwirtschaftung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs einschließlich aller Abschreibungen und Rückstellungen wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur von wenigen Städten und Gemeinden geleistet werden können. Zwar wird das Instrument der Ausgleichsrücklage verhindern, dass in allen Fällen gleich ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden muss. Gleichwohl wird das NKF vorhandene strukturelle Defizite deutlicher als bisher aufzeigen. Die Lösung dieser Finanzprobleme kann nicht darin bestehen, die Kommunen auf die Möglichkeit der Veräußerung weiteren Vermögens zur Finanzierung laufender Ausgaben zu verweisen.

Ein für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen besonders dringendes Problem bei einer Umstellung auf das NKF ist die Erwirtschaftung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs einschließlich der Abschreibungen und Rückstellungen bei den Umlageverbänden (Landschaftsverbände und Kreise). Der tendenziell schwieriger werdende strukturelle Haushaltsausgleich bei den Umlageverbänden darf nicht dazu führen, dass die Umlagesätze noch weiter steigen und der strukturelle Haushaltsausgleich für die Letzten in der Umlagekette, nämlich die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, noch schwieriger wird. Hier muss durch Regelungen in der Landschaftsverbandsordnung bzw. in der Kreisordnung sichergestellt sein, dass zunächst die Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich bei den Umlageverbänden herangezogen werden muss, ehe eine Umlagesatzerhöhung in Frage kommt.

Nach unserer diesjährigen Haushaltsumfrage ist damit zu rechnen, dass in 2004 mehr als 180 Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, in vielen Fällen wird dies nicht genehmigt werden. Dies zeigt überdeutlich die Notwendigkeit einer durchgreifenden Gemeindefinanzreform, und zwar sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite.

### 1.3 Verfahren der Vorbereitung des Gesetzentwurfs

Grundlage für den vorliegenden Gesetzentwurf des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen sind die Regelungsvorschläge für das NKF, die im Abschlussbericht des Modellprojekts zur

Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts in Nordrhein-Westfalen zusammengefasst sind, sowie der von der Innenministerkonferenz beschlossene Leittext. Diese Vorgehensweise der Erarbeitung von Regelungsvorschlägen unter frühzeitiger Einbeziehung des Sachverständigen der kommunalen Normadressaten sowie der kommunalen Spitzenverbände in einem praxisbezogenen Modellprojekt ist sehr zu begrüßen. Die aus Sicht des StGB NRW guten Erfahrungen aus dem Modellprojekt sollten für das Land Anlass sein, diese Verfahrensweise auch in anderen grundlegenden Reformvorhaben mit Auswirkungen auf die Kommunen zur Anwendung zu bringen.

Aufgrund der Besonderheiten des Verfahrens ist es aus Sicht der Geschäftsstelle nicht erforderlich, zu jeder einzelnen Detailvorschrift des Gesetzentwurfs Stellung zu nehmen. Dies bedeutet nicht, dass es nicht zu zahlreichen Einzelbereichen der Regelungsvorschläge kritische Anmerkungen und Änderungswünsche aus der Mitgliedschaft des Städte- und Gemeindebundes gäbe. Diese Anregungen sind in der Arbeitsgruppe NKF und im Finanzausschuss des StGB NRW diskutiert worden und haben zum Teil Eingang in die Einzelstellungen (Teil 2) gefunden. Dabei hat sich die Arbeitsgruppe jedoch von der Überlegung leiten lassen, dass es nicht zielführend ist, im Konsens gefundene Systementscheidungen der Modellkommunen (wie zum Beispiel die Berücksichtigung auch von „nicht-marktfähigem“ Infrastrukturvermögen zu seinem vollen Wert in der Bilanz oder die Festlegung auf 27 Produktgruppen) wieder vollständig in Frage zu stellen. Die Revisionsklausel in § 9 des Einführungsgesetzes zum NKF stellt sicher, dass nach einer angemessenen Zeit die Möglichkeit zur Nachsteuerung besteht, falls sich Fehlentwicklungen ergeben oder sich einzelne Vorschriften wider Erwarten als unpraktikabel erweisen.

Die nachfolgende Bewertung beschränkt sich deshalb auf einzelne zentrale Vorschriften des Gesetzentwurfs, die nicht aufgrund der im April abgegebenen Stellungnahme des StGB NRW zu dem Referentenentwurf geändert worden sind und aus Sicht der Städte und Gemeinden einer Modifikation bedürfen.

## 2. Stellungnahme zu Einzelvorschriften

### 2.1 NKF-Einführungsgesetz NRW (Art. 1 des Gesetzentwurfs)

Zu der aus Sicht des StGB NRW zentralen Vorschrift aus Art. 1 des Gesetzentwurfs (NKF-Einführungsgesetz NRW), nämlich der Regelung der Übergangsfrist, ist Folgendes anzumerken:

#### *§ 1 NKFEGR NRW (Umstellung auf die doppelte Buchführung, Eröffnungsbilanzstichtag)*

Die Frist bis zur vollständigen Umstellung auf das System der doppelten Buchführung muss nach Ansicht des StGB NRW 4 Jahre (bis zum 1. Januar 2009) betragen.

Hintergrund der Forderung einer vierjährigen Übergangsfrist ist die Überlegung, dass eine Umstellung auf das neue Rechnungswesen ohne intensive Inanspruchnahme externer Dienstleister möglich sein muss. Dennoch werden gerade kleinere Städte und Gemeinden vielfach nicht umhin können, externe Beratungsangebote in Anspruch zu nehmen. Nach Beobachtung der Geschäftsstelle gibt es zwar viele Berater, die gerne am Umstellungsprozess in den Kommunen Geld verdienen möchten, jedoch ist nicht bei allen ausreichendes Wissen über kommunale Besonderheiten und Arbeitsabläufe in den Verwaltungen vorhanden. Seriöse Beratungsangebote werden daher gerade in der Anfangsphase nach In-Kraft-Treten der gesetzlichen Regelungen besonders begehrt sein. Angesichts einer Zahl von 426 Städten, Gemeinden und Kreisen und der zusätzlichen Nachfrage auch aus anderen Bundesländern ist zu befürchten, dass der Beratungsbedarf nur bei einer zeitlichen Streckung befriedigt werden kann. Bereits im Rahmen der Vermögenserfassung und -bewertung ist abzusehen, dass vorhandene

S. 4 v. 7

Unterstützungskapazitäten (z.B. bei den Gutachterausschüssen) schnell erschöpft sein werden.

Das vorstehend geschilderte Problem erstreckt sich auch auf den Bereich der EDV, wo es ebenfalls sinnvoll erscheint, die Dienstleistungsnachfrage zu entzerren.

Die längere Übergangsfrist von 4 Jahren entspricht letztlich auch dem bundesweiten Trend zumindest bei den Flächenländern.

Im Übrigen gewährleistet auch der Vorschlag des StGB NRW, dass die politische Zuständigkeit und Verantwortung für die vollständige Umstellung in der Wahlperiode der 2004 neu zu wählenden Kommunalparlamente und Bürgermeisterinnen/Bürgermeister fällt und nicht ein "unfertiger" Reformprozess in die darauf folgende Kommunalwahlperiode verschleppt wird.

Der StGB NRW regt im Übrigen an, den Anwendungsbereich der Übergangsvorschrift vollständig auch auf die Eigenbetriebsverordnung auszudehnen. Nach der derzeitigen Formulierung ist für die Änderung der Eigenbetriebsverordnung eine Übergangsregel für das Wirtschaftsjahr 2005 vorgesehen. Dies würde bedeuten, dass für die zahlreichen Eigenbetriebe die NKF-Einführung schon zum 01.01.2006 umgesetzt werden müsste. Eine vorgezogene Umstellung des Rechnungswesens für die Eigenbetriebe wird in vielen Kommunen zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand führen (Änderung der Ablauforganisation, Änderung der kassenmäßigen Abwicklung etc.), die der Intention der Einräumung einer Übergangsregel für den städtischen Haushalt als solchem zuwiderläuft.

## 2.2 NKF-GO (Art. 2 des Gesetzentwurfs)

Zu den einzelnen Vorschriften ist Folgendes anzumerken:

- *§ 41 (Zuständigkeiten des Rates)*

Die Aufzählung der Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen sowie zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen braucht in den Zuständigkeitskatalog des § 41 Abs. 1 nicht aufgenommen zu werden, da in § 83 die Zuständigkeit des Rates für erhebliche überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen ohnehin festgeschrieben ist. Bei unerheblichen überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen greift jedoch eine andere Zuständigkeitsregelung in § 83 Abs. 1. Die Aufnahme der Zuständigkeit in § 41 Abs. 1 ist daher im Ergebnis auch widersprüchlich.

- *§ 59 (Hauptausschuss, Finanzausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss)*

Der StGB NRW regt an, in § 59 Abs. 3 den Satz 2 neu zu fassen. Wir regen folgende Formulierung an:

"Er bedient sich hierbei grundsätzlich der örtlichen Rechnungsprüfung, soweit eine solche besteht, oder Dritter gem. § 103 Abs. 5."

Der Sinn dieser gegenüber dem Gesetzentwurf abweichenden Formulierung besteht darin, in Ausnahmefällen auch bei Vorhandensein eines eigenen Rechnungsprüfungsamtes die Inanspruchnahme externen Sachverständigen zu ermöglichen.

- *§ 76 (Haushaltssicherungskonzept)*

§ 76 Abs. 1 des Gesetzentwurfs weicht von den Vorschlägen der Modellkommunen deutlich ab. Hintergrund ist die Einschätzung des IM, wonach das Mittel des Haushaltssicherungskonzepts bei den von den Modellprojektkommunen gemachten Vorschlägen nicht früh genug greife. Auch die AG NKF des StGB NRW hat sich dafür ausgesprochen, die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts tendenziell früher einsetzen zu lassen, als es die Modellvorschläge vorsehen.

Nach dem Gesetzentwurf ist ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen, wenn bei der Aufstellung des Haushalts durch Veränderungen der Haushaltswirtschaft innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird oder in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz der allgemeinen Rücklage jeweils um mehr als 1/20 zu verringern oder innerhalb des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird.

Die Verringerung des Ansatzes der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel ist aus Sicht des StGB NRW eine akzeptable Voraussetzung, auch wenn die Pflicht zur Aufstellung eines HSK zahlreiche haushaltsrechtliche Restriktionen nach sich zieht. Ein kurzfristiges Zurückfahren der allgemeinen Rücklage um ein Viertel ist nach Verbrauch der Ausgleichsrücklage jedoch ein deutliches Warnsignal zur schlechten wirtschaftlichen Situation einer Kommune.

Die Verringerung der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren um jeweils 5 % ist aber noch kein Indiz für eine wirtschaftliche Schröglage. Aus Sicht des StGB NRW sollte geregelt werden, die Verringerung der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Jahren erst ab der gleichen Quantität wie bei der ersten Alternative (25 %) als Voraussetzung für die Aufstellung eines HSK anzusehen. Wir empfehlen in Ziffer 2 folgende Regelung:

"in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren eine Verringerung der allgemeinen Rücklage um insgesamt mehr als 25 % geplant wird oder"

- *§ 86 (Kredite)*

Die zeitliche Begrenzung der Kreditermächtigung in Abs. 2 sollte gestrichen werden, da sie den Erfordernissen aus der Praxis nicht entspricht. Eine zeitliche Befristung der Kreditermächtigung fördert nicht das wirtschaftliche Verhalten der Kommunen.

- *§ 93 (Finanzbuchhaltung)*

Die Vorschriften über die Finanzbuchhaltung und über die Übertragung der Finanzbuchhaltung entsprechen weitestgehend den Vorschlägen der Modellkommunen. Die erheblichen Vereinfachungen gegenüber der jetzigen Gemeindekassenverordnung sind zu begrüßen. Die Absätze 2 u. 3 enthalten jedoch reine Organisationsvorschriften und stellen daher einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Aus Sicht des StGB NRW sind die Vorschriften zu streichen, da jede Kommune selbst dafür verantwortlich ist, für die ordnungsgemäße Erledigung der Finanzbuchhaltung und die dazu notwendige Bestellung von Verantwortlichen zu sorgen.

### 2.3 NKF-Kreisordnung (Art. 4 des Gesetzentwurfs)

Der StGB NRW fordert eine Ergänzung des § 56 Abs. 3, um sicherzustellen, dass eine Erhöhung des Umlagesatzes der Kreisumlage nur dann zulässig ist, wenn die Ausgleichsrücklage des Kreises vollständig aufgebraucht ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass nicht die Umlageverbände den nach Einführung des NKF tendenziell schwieriger werdenden strukturellen Haushaltsausgleich einfach durch eine Erhöhung der Umlagesätze herbeiführen. Dies hätte nämlich zur Folge, dass die meisten kreisangehörigen Städte und Gemeinden ihre Ausgleichsrücklage in einem umso höheren Umfang abschmelzen müssten, um die Kreishaushalte strukturell auszugleichen. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

"Eine Erhöhung des Umlagesatzes der Kreisumlage ist nur zulässig, wenn alle anderen Möglichkeiten, den Kreishaushalt auszugleichen, ausgeschöpft sind. Zu diesen Möglichkeiten zählt auch ein Absenken der Ausgleichsrücklage auf Null. ..."

Eine vergleichbare Regelung ist auch für die Landschaftsverbandsordnung einzuführen.

### 2.4 Gemeindehaushaltsverordnung NRW - GemHVO NRW (Art. 15 des Gesetzentwurfs)

Die einzelnen Vorschriften werden vom StGB NRW wie folgt bewertet:

- § 27 (Buchführung)

Die Regelungen bestimmen in Anlehnung an das Handelsrecht die Grundsätze der Buchführung. Damit wird die Gemeinde verpflichtet, alle Geschäftsvorfälle nach den Regeln der doppelten Buchführung nachprüfbar aufzuzeichnen. Diese geänderte Buchführungspflicht ist ein Kernbestandteil des neuen kommunalen Haushalts- und Finanzmanagements. Durch die Einbeziehung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) wird die Buchführung nach einheitlichen Maßstäben gewährleistet. Die Vorschrift ist detaillierter als die von den Modellkommunen gemachten Vorschläge. Insbesondere die Vorgaben bei der DV-Buchführung sind detaillierter gefasst. Aus kommunaler Sicht begegnen diese detaillierteren Regelungen aber Bedenken. Unnötig detaillierte Vorgaben engen den kommunalen Handlungsspielraum ein und erzeugen unnötigen Verwaltungsaufwand.

- § 31 (Sicherheitsstandards und interne Aufsicht)

Abs. 4 enthält einen redaktionellen Fehler. Statt "§ 92 Abs. 2" muss es heißen "§ 93 Abs. 2".

- § 36 (Rückstellungen)

Der Städte- und Gemeindebund NRW fordert eine Klarstellung zu § 36 Abs. 3. Nach dieser Vorschrift sind für unterlassene Instandhaltungen von Sachanlagen Rückstellungen zu bilden. In der Beratungspraxis hat diese Regelung im Entwurf schon Unsicherheit erzeugt.

Nach Aussage des Innenministeriums (Haushaltsabteilung und KAG-Abteilung) sind mit den unterlassenen Instandhaltungen in diesem Sinn keine Abwasserkanäle, die kalkulatorisch abgeschrieben werden, gemeint, weil bei diesen Sachanlagen keine unterlassene Instandhaltung vorliegt. Aus unserer Sicht ist jedoch eine Klarstellung in geeigneter Weise (etwa durch Erlass) sinnvoll, um Unsicherheiten oder Rechtsstreitigkeiten im Vorfeld zu vermeiden.

S. 7 v. 7

- § 52 (Beteiligungsbericht)

Die detaillierten Vorgaben zur Erstellung eines Beteiligungsberichts ohne zeitliche Übergangsfrist stoßen in den Kommunen auf erheblichen Widerstand. In welcher Form eine Kommune einen Beteiligungsbericht zur besseren Steuerung benötigt, kann nur im Einzelfall von jeder Kommune für sich entschieden werden. Detaillierte Vorgaben führen zu zum Teil nicht gerechtfertigtem Verwaltungsaufwand ohne einen Mehrwert an Erkenntnis. Ohne eine Übergangsfrist zur Erstellung des Beteiligungsberichts sind die Kommunen im Übrigen vielfach überfordert, da gerade in Zeiten schwieriger Haushaltssituation die personellen Kapazitäten stark angespannt sind.

Wir bitten, diese Hinweise und Anregungen im weiteren Beratungsverfahren des Gesetzesentwurfs zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Bernd Jürgen Schneider)