

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Der Präsident  
des Landtages  
Nordrhein-Westfalen  
z.Hd. Herrn Norbert Krause  
PF 10 11 43

40002 Düsseldorf



Marienburg  
Lindenallee 13 - 17  
50968 Köln

16.08.2004/gr

Telefon (02 21) 37 71-0  
Durchwahl 37 71-1 07  
Telefax (02 21) 37 71-1 60

E-Mail birgit.frischmuth  
@staedtetag.de

Bearbeitet von  
Dr. Birgit Frischmuth

Aktenzeichen  
20.22.02 N

**Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz – NKFG NRW); hier: Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen**

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrter Herr Thulke,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Ihrem Schreiben vom 19. Juli 2004 übermittelten Sie uns den Entwurf für das o.g. Gesetz zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtages am 15. September 2004. Gern nutzt der Städtetag Nordrhein-Westfalen vorab die Gelegenheit zu einer kurzen schriftlichen Stellungnahme.

**Zur generellen Bewertung des Reformvorhabens**

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt das Reformvorhaben zur Einführung eines neuen, integrierten kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der Doppik. Der Vorstand des Städtetages hat sich dafür ausgesprochen, zügig klare rechtliche Regelungen zur Einführung des Neuen Kommunales Finanzmanagements (NKF) zu treffen, das Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2004 abzuschließen und von einer fünfjährigen Übergangsfrist auszugehen. Als konzeptionelle Eckpunkte für die Reform des Gemeindehaushaltsrechts werden bestätigt:

- die Orientierung des Rechnungswesens an den kaufmännischen Standards,
- die Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten im Rechnungswesen,
- der Haushalt als produktbezogenes Steuerungs- und Rechnungslegungsinstrument,
- die flexible Haushaltsbewirtschaftung als Voraussetzung für wirtschaftliches Verwaltungshandeln,

- die Nutzung von Informationen aus der Bilanz zur Verbesserung von Transparenz und Steuerung,
- die Aufwertung des kommunalen Jahresabschlusses,
- die Generationengerechtigkeit als Maßstab für den Haushaltsausgleich,
- die Einbeziehung der Sondervermögen und Beteiligungen in die kommunale Rechenschaftslegung,
- die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Kassen- und Rechnungswesens.

Diese Eckpunkte haben auch in der bundesweiten Diskussion der Großstädte zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ihre Bestätigung gefunden.

Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die Einführung des NKF keine Lösung der finanziellen Probleme für die Städte bedeutet. Vielmehr ist davon auszugehen, dass mit der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens die wirtschaftliche Notlage der Großstädte mit aller Deutlichkeit und auf einer betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Grundlage dokumentiert wird. Mit dem Übergang zum NKF besteht aber auch die Chance für eine verbesserte Kommunikation zu den wirtschaftlichen Problemen der Städte.

Grundsätzlich spricht sich der Städtetag Nordrhein-Westfalen dafür aus, die gesetzlichen Regelungen im Rahmen des neuen Gemeindehaushaltsrechts auf Mindeststandards zu begrenzen. Das künftige Haushalts- und Rechnungswesen muss den Kommunen Freiräume zur individuellen Gestaltung und Anpassung an die örtlichen Erfordernisse ermöglichen. Kommunale Gestaltungsfreiräume sichern den Kommunen den Aufbau eines handhabbaren und der jeweiligen Größenklasse adäquaten Rechnungswesens, sie begrenzen den notwendigen Einführungsaufwand.

Hervorzuheben ist, dass das gewählte Verfahren zur Erarbeitung des Gesetzentwurfes sich nach unserer Einschätzung bewährt hat. Die intensiven Vorarbeiten zum Gesetzgebungsverfahren, der kontinuierliche, unmittelbare Dialog zwischen dem Innenministerium und der Geschäftsstelle des Städtetages sollte Vorbild für künftige Gesetzgebungsverfahren mit Bezug auf die kommunale Ebene sein. Insbesondere das Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ hat zu einem insgesamt akzeptablen Ergebnis beigetragen. An diesem Projekt waren die Mitgliedstädte des Städtetages Düsseldorf, Dortmund und Münster beteiligt. Die Orientierungen der Modellkommunen haben in unserem Verband Akzeptanz gefunden und sind damit auch wesentliche Basis für unsere Stellungnahme.

Nachdrücklich unterstützt der Städtetag die im NKF-Einführungsgesetz NRW vorgesehene Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes. Mit der Überprüfungsklausel nach Artikel 1 § 10 Abs. 1 wird eine Nachbesserung in jenen Bereichen ermöglicht, wo bisher keine ausreichenden praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung des NKF vorliegen.

Auch wenn der vorliegende Gesetzentwurf in weiten Teilen Ergebnisse des Modellprojektes „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ aufnimmt und einzelne Kritikpunkte des Städtetages am ursprünglichen Referentenentwurf in dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf berücksichtigt sind, ergab die Prüfung und Diskussion in unseren Gremien Änderungserfordernisse. Dazu gehören:

#### 1. Eine Begrenzung der Ansprüche der Finanzstatistik

Konzentration und Begrenzung ist aus unserer Sicht insbesondere bezüglich der *Anforderungen der Finanzstatistik* an das neue Rechnungswesen geboten. Eine Entbürokratisierung der

Statistik, der Abbau von kostenintensiven und unnötigen Standards der Finanzstatistik ist unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen für die Städte dringend geboten. Dieses Erfordernis manifestiert sich nach unserer Auffassung insbesondere an folgenden Punkten:

- *Dem Gliederungsprinzip des Haushalts* (nach Artikel 15 § 4)  
Die Abbildung von Produkten auf Basis örtlicher Verhältnisse und Notwendigkeiten ist zwar unbestritten und formal vorgesehen, tatsächlich jedoch rigide eingeschränkt. Bei der Wahlfreiheit zur Gliederung des Haushalts handelt es sich nämlich de facto um eine „Scheinfreiheit“, denn tatsächlich wird der doppelte Kommunalhaushalt künftig nach Kriterien der Finanzstatistik gegliedert werden müssen. Um die finanzstatistischen Vorgaben erfüllen zu können, müssen oft Feinstgliederungen der Konten vorgenommen werden (siehe Anlage 27 zum NKFG NRW). Darüber hinaus ergeben sich auch Widersprüchlichkeiten hinsichtlich des Produktrahmens: So werden zwar nur 17 Produktbereiche vorgeschrieben, wobei die weitere Gliederung von den Städten frei definiert werden könne. Tatsächlich müssen jedoch für rund 80 Produktgruppen Informationen für die kommunale Finanzstatistik geliefert werden (siehe Anlage 26 zum NKFG NRW). Eine Detailbetrachtung ergibt, dass diese finanzstatistischen Produktgruppen oftmals kaum zu den im NKF-Vorschlag (Anlage 4 B zum NKFG NRW) genannten Produktgruppen passen, sondern diese häufig "quer" schneiden. Wenn eine Kommune sich bei der Einrichtung der Produktstrukturen also nicht nach den finanzstatistischen Detailvorgaben richten würde, wären die statistisch abgeforderten Informationen nur mit hohen manuellen Aufwänden lieferbar. Das Durchgreifen der Finanzstatistik auf die Gliederung des Haushalts, die sich ständig ändernden Anforderungen der Finanzstatistik werden eine fortgesetzte Belastung der Kommunen durch notwendige Anpassungen des Rechnungswesens zur Folge haben. Auf Dauer ist mit einem hohen Aufwand zu rechnen. Da vielerorts künftig der Rat den Haushalt nach organisatorischen Gesichtspunkten gliedern möchte, stellt sich auch hier die Frage nach notwendigem Mehraufwand und einer praktikablen Umsetzung der gebotenen Möglichkeiten zur Haushaltsgliederung.
- *Der Vorgabe eines verbindlichen Kontenrahmens*  
Nach Artikel 15 § 27 Abs.7 ist der vom Innenministerium bekannt gegebene Kontenrahmen zu Grunde zu legen. Ferner sind nach Artikel 2 § 133 Abs. 4 die erlassenen Muster verbindlich; dies betrifft auch die Muster zur Buchführung und Zahlungsverwicklung. Damit wird der Kontenrahmen verbindlich vorgegeben. Laut Begründung ist diese Regelung erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Haushalte sicherzustellen und die „Überwachung“ zu gewährleisten. Diese Begründung ist im Hinblick auf den Kontenrahmen nicht nachvollziehbar. Da der Kontenrahmen nicht Bestandteil des veröffentlichten Haushalts ist, ist seine Normierung weder für die Vergleichbarkeit der Haushalte noch für die Überwachung durch die Aufsichtsbehörden notwendig. Betriebswirtschaftlich ist eine Normierung des Kontenrahmens ebenfalls nicht notwendig. In der Unternehmenspraxis gibt es mehrere Kontenrahmen (Industriekontenrahmen, Gemeinschaftskontenrahmen, DATEV-Kontenrahmen) die gleichermassen den Erfordernissen des Handelsgesetzbuches nachkommen. Im Übrigen hat auch die bundesweite Diskussion gezeigt, dass mehrere Kontenrahmen die Zwecke des doppelten Haushaltswesens erfüllen können. Nach Erfahrungen der Modellkommunen sind in Großstadtverwaltungen Umstellungszeiten von weit mehr als einem Jahr bei Änderungen des Kontenrahmens erforderlich. Recherchen haben auch ergeben, dass z.B. ein Umstellungstool von SAP zur Einarbeitung solcher Anpassungsanforderungen mit Kosten in Höhe von ca. 70.000 Euro verbunden ist. Hierbei sind der enorme interne Aufwand und Beratungs- und Programmierkosten noch nicht berücksichtigt.

- *Den Vorgaben für die Finanzrechnung*  
Finanzhaushalt und Finanzrechnung stehen nicht im Mittelpunkt des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens. Die zentralen Elemente im neuen integrierten Rechnungswesen sind der Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung. Der Gesetzgeber sollte deshalb sowohl die direkten als auch die indirekten Methoden zur Ermittlung der Finanzdaten zulassen. Zwar ist die Notwendigkeit einer Finanzrechnung im investiven Bereich nachzuvollziehen. Jedoch ist der Nutzen einer Finanzrechnung im konsumtiven Bereich für die Städte nicht erkennbar. Der vorliegende Gesetzentwurf schließt eine indirekte Ermittlung der Finanzrechnung ausdrücklich aus (Artikel 15 § 27 Abs. 4). Durch die Pflicht zur Nutzung des Kontenplans nach Artikel 15 § 27 Abs. 7 wird auch eine direkte derivative Ermittlung der Finanzrechnung faktisch ausgeschlossen. In der Praxis wird es dazu führen, dass zu jedem einzelnen produktbezogenen Ergebniskonto auch noch ein produktbezogenes Finanzrechnungskonto zu planen und zu bewirtschaften ist. Dies führt im konsumtiven Bereich zu einer doppelten Planung und in der Bewirtschaftungsphase zu höchst komplexen Buchungsvorgängen, bei denen mit hohem Erfassungsaufwand immer neben den betroffenen Ergebnis- und Bestandskonten auch noch die zuständigen Finanzrechnungskonten zu erfassen sind. Vor diesem Hintergrund sind auch die Deckungsvorschriften für über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen überaus schwierig umzusetzen, insbesondere wenn sie in ihrer Höhe differieren. Dabei ist die Steuerungsrelevanz von produktorientierten Liquiditätsdarstellungen aus der konsumtiven Finanzrechnung fachlich nicht nachvollziehbar.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Aufwand und die Mehrbelastungen durch die Anforderungen der Finanzstatistik beträchtlich sein werden. Diese Anforderungen sind weiter infrage zu stellen – auch in der bundesweiten Diskussionen um die Zukunft des öffentlichen Rechnungswesens. Die Begründungen von Seiten der Statistik, dass in der Phase unterschiedlicher Rechnungsstile die Daten auf eine einheitliche Basis zurückgeführt werden müssten und deshalb ein weitgehendes Festhalten an den bisherigen Anforderungen erforderlich sei, greifen in NRW schon deshalb nicht, weil eine flächendeckende Einführung des NKF für den kommunalen Bereich vorgesehen ist. Die Ziele der Neugestaltung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (Planung, Steuerung, Dokumentation des Ressourcenverbrauchs) haben Vorrang gegenüber den Ansprüchen der Finanzstatistik. Selbstverständlich kommen die Städte den Datenanforderungen der Finanzstatistik nach. Gleichzeitig sind jedoch die Anforderungen der Statistik inhaltlich und methodisch grundsätzlich zu überprüfen.

## 2. Zur Übergangsfrist für die Einführung des NKF

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen fordert eine fünfjährige Übergangsfrist zur Einführung des NKF. Diese notwendige Frist war auch eindeutiges Ergebnis der vom Innenministerium Nordrhein-Westfalen 2002 durchgeführten Befragung der Kämmerer. Hier hatten über 70 % der Befragten angegeben, dass ein Übergangszeitraum von fünf Jahren als angemessen angesehen wird. Der Gesetzentwurf sieht eine dreijährige Übergangsfrist vor, beginnend ab dem 01.01.2005. Diese Zeit ist in Anbetracht der zu leistenden Aufwendungen (z. B. Vermögenserfassung und -bewertung, Einrichtung von Buchhaltungssoftware, Qualifizierung der Mitarbeiter) zu kurz bemessen. Dies wird noch dadurch verschärft, dass nach bisherigen Planungen die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes frühestens im November/Dezember 2004 erfolgen wird, so also erst zu diesem Zeitpunkt Rechtssicherheit bestehen kann. Da kommunale Haushalte bereits vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde anzuzeigen sind

(§ 79 Abs. 5 GO NRW bzw. Artikel 2 § 80 Abs. 5 NKFG NRW), beginnt die Aufstellung des Haushaltsplanes in der kommunalen Praxis in der Mitte des Vorjahres. Mitte 2004 war aber das NKFG NRW noch nicht beschlossen, so dass für 2005 nur die Aufstellung eines kameralellen Haushalts auf der Basis der gültigen Vorschriften zulässig ist. Hierdurch wird die Übergangsfrist tatsächlich nochmals um ein Jahr verkürzt.

### 3. Zu den Regelungen für den Haushaltsausgleich

Zunächst ist festzustellen, dass die im Entwurf enthaltenen Regelungen restriktiver sind, als von den Kommunen im Rahmen des Modellprojektes „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ vorgeschlagen. Dazu gibt es im kommunalen Bereich durchaus unterschiedlich Einschätzungen.

Grundsätzliche Kritik ist aus Sicht des Städtetages Nordrhein-Westfalen vor allem an den nun vorgesehenen Regelungen für die Ausgleichsrücklage zu üben: Zum Erreichen des Haushaltsausgleichs nach Artikel 2 § 75 Abs. 3 kann eine Ausgleichsrücklage in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Einnahmen und der allgemeinen Zuweisungen. Die Höhe der Erträge bemisst sich nach dem Durchschnitt der drei dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangegangenen Haushaltsjahre.

Die Notwendigkeit einer Ausgleichsrücklage ist unbestritten

- zur Abfederung der im Zuge der Einführung der Doppik erstmalig transparent werdenden Belastungen aus Abschreibungen und Rückstellungen,
- als auch für eine überjährige Pufferfunktion, die im kaufmännischen Rechnungswesen ein Ergebnisvortrag hat.

Unsere Kritik richtet sich gegen die im Gesetzentwurf vorgesehene Restriktion zur Bildung der Ausgleichsrücklage. So soll ihre Höhe einmalig auf der Basis der Daten der Eröffnungsbilanz festgelegt werden. Die Ausgleichsrücklage wird damit „gedeckelt“ und eine Auffüllung soll jeweils nur bis zu dieser Grenze zugelassen werden.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen fordert, dass eine *Dynamisierung der Ausgleichsrücklage* zugelassen wird. Dafür lassen sich folgende Gründe anführen:

- Mit der Festlegung der Ausgleichsrücklage ausgehend von der Eröffnungsbilanz wird ein eher zufälliger Betrag als Rechnungsbasis gewählt.
- Es handelt sich dabei um einen absoluten Betrag. Eine restriktive Festschreibung der Ausgleichsrücklage ist nicht sachgerecht; es ist keine dynamische Anpassung zum Beispiel unter Berücksichtigung der Inflationsrate oder einer positiven Entwicklung des Eigenkapitals vorgesehen.
- Kommunen, die in der Eröffnungsbilanz ein negatives Eigenkapital ausweisen, können auf Dauer keine Ausgleichsrücklage bilden.

### 4. Zur notwendigen Neufassung des Kreditbegriffs

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen unterstützt die Auffassung der Modellkommunen zur künftigen Neufassung des Kreditbegriffs in Artikel 2 § 86. Es entspricht der Logik des künftigen Rechnungswesens, dass kurz- und langfristige Kredite zwar in der Bilanz ausgewiesen werden, eine Differenzierung nach „Krediten“ und „Kassenkrediten“ jedoch nicht mehr erfolgt. Auch die Bindung an konsumtive und investive Zahlungen ist mit dem kaufmännisch geprägten Rechnungswesen nicht vereinbar. Das NKFG erfordert vielmehr eine neue Begriffs-

fassung, um eine wirtschaftsorientierte Liquiditätssteuerung innerhalb der Kommune zu gewährleisten.

Betriebswirtschaftlich macht eine Unterscheidung in kurz- oder langfristige Kredite Sinn, da anhand der Fristigkeit die zukünftige Liquiditätsbelastung erkennbar wird. Die Fristigkeit ist damit Grundlage für eine Liquiditätsplanung zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Ferner sollte die Aufnahme eines Kredites unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Von vornherein festzulegen, dass langfristige Kredite nur in Höhe des Investitionsvolumens aufgenommen werden dürfen, kann der Forderung nach wirtschaftlichem Handeln der Kommune entgegen stehen. In der Praxis, aber auch unter bilanziellen Gesichtspunkten ist die Zurechnung von bestimmten Krediten zu bestimmten Investitionsmaßnahmen weder sinnvoll noch möglich, es sei denn, man würde eine – wirtschaftlich unsinnige - Einzelfinanzierung durchführen. Daher ist es auch kaum durchführbar, bei der Verwendung einer Krediteinzahlung zwischen laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit zu unterscheiden.

Auch ist die Unterscheidung zwischen Investitionskrediten und Krediten zur Deckung des Liquiditätsbedarfs wenig sinnvoll, da jeder Kredit zur Deckung des Liquiditätsbedarfs dient. Die Aufnahme und die Tilgung eines Kredites sind nicht ergebniswirksam. Lediglich die Zinszahlungen stellen Aufwand dar und sind somit im Rahmen des Haushaltsausgleichs relevant. Es ist aus unserer Sicht nicht zu befürchten, dass die Kommunen übermäßig Kredite für konsumtive Zwecke aufnehmen und z.B. die Steuern senken, da die konsumtiven Zwecke sowie die Kreditzinsen Aufwand darstellen und dieser Aufwand nicht durch die Krediteinzahlung im Rahmen des Haushaltsausgleichs gedeckt werden kann. Ein solches Verhalten der Kommune würde somit in kürzester Zeit zu einer Verringerung des Eigenkapitals und in dessen Folge zu einem Haushaltssicherungskonzept führen.

Der bisherige Haushaltsgrundsatz nach Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz greift nach unserer Auffassung bei der Neufassung des Kreditbegriffs nicht, da dieser Grundsatz für die Kameralistik formuliert wurde. Mit dem Wechsel zu einem Haushalts- und Rechnungswesen auf kaufmännischer Basis ist dieser Grundsatz neu zu fassen. Die nach Artikel 2 § 86 Abs. 1 des Arbeitsentwurfes des Gesetzes entworfene Regelung zwingt in der kommunalen Praxis zu unwirtschaftlicher Kreditaufnahme. Danach wird eine zeitlich kongruente Finanzierung gefordert. Für ein effizientes Kreditmanagement ist damit die Grundlage entzogen bzw. auf die Zeit der Kreditermächtigung beschränkt, da nur in diesem Zeitraum eine Flexibilität zugelassen wird. So wäre zumindest in Artikel 2 § 86 Abs. 2 die zeitliche Begrenzung der Kreditermächtigung zu streichen, denn diese Regelung behindert zusätzlich wirtschaftliches Handeln der Kommunen.

Mit der Einführung des doppischen Rechnungswesens werden neue Kennzahlen und damit auch eine neue Transparenz begründet. Alte politische Begrenzungen zur Kreditaufnahme sind obsolet.

#### 5. Die Deckungsrücklage wird abgelehnt

In Artikel 15 § 43 Abs. 3 soll geregelt werden: „Werden Ermächtigungen gemäß § 22 übertragen, ist in deren Höhe im Eigenkapital eine zweckgebundene Deckungsrücklage einzusetzen. Die Auflösung ist entsprechend der Inanspruchnahme oder mit Ablauf der Verfügbarkeit der Ermächtigungen vorzunehmen. In Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen ist diese zweckgebundene Rücklage durch Umschichtungen in die allgemeine Rücklage aufzulösen.“ Diese Regelung ist nach Auffassung des Städtetages Nordrhein-Westfalen

weder sachgerecht noch nachvollziehbar. Die Deckungsrücklage als spezielles Instrument im kommunalen Jahresabschluss sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

## 6. Zu einzelnen Regelungen im Gesetzentwurf

### 6.1 *Zu Artikel 2 des NKFG NRW (GO)*

- § 37 Abs. 4 fordert, dass den Bezirksvertretungen eine geeignete Übersicht als Auszug aus dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen ist. Da nicht klar ist, was damit gemeint ist, schlagen wir vor zu formulieren: „... ist den Bezirksvertretungen eine geeignete Übersicht als Beratungsunterlage über die bezirksbezogenen Haushaltspositionen vorzulegen...“.
- § 75 Abs. 1 schreibt den Gemeinden auch weiterhin vor, dass ihre Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat. Diese Forderung ist im Kontext der übrigen Haushaltsvorschriften durch die Kommunen gar nicht leistbar. Der Rechtsgrundsatz, dass Unmögliches nicht gefordert werden kann, sollte auch hier gelten und zumindest zu einem Nachdenken über diese Vorgabe führen. Selbstverständlich sind die durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz begründeten konkreten Maßnahmen der Konjunktursteuerung über die öffentlichen Haushalte nicht gemeint.
- § 76 – Haushaltssicherungskonzept  
Die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes wird ohne Einschränkung daran geknüpft, dass das Konzept eine Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs innerhalb von drei Jahren vorsieht (Abs. 2). Diese Forderung geht an der Realität vieler Städte nach unserer Einschätzung vorbei.  
Wir begrüßen jedoch die Einführung der Bagatellgrenze für die Verpflichtung zum Haushaltssicherungskonzept nach Artikel 2 § 76 Abs. 1 unter 2 nach dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf.  
Der Gesetzentwurf sieht eine Bagatellgrenze von 1/20 der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren vor. Eine Bagatellgrenze ist notwendig und sollte auf 1/10 der allgemeinen Rücklage in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren erhöht werden.
- § 80 Abs. 3 – Danach ist der Entwurf der Haushaltssatzung während der gesamten parlamentarischen Beratungsphase zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. Dies bedingt besondere organisatorische Vorkehrungen in den Kämmereien; denn es muss stets Personal vorgehalten werden, um die Einsichtnahme zu ermöglichen und darüber hinaus ggf. sachkundige Auskünfte zu geben. Gleiches gilt für die bekannt gemachte entgeltliche Haushaltssatzung (§ 80 Abs. 6). Sie ist permanent bis zum Ende der Auslegung des Jahresabschlusses zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. Diese Regelungen sind organisatorisch belastend und praxisfremd. Es versteht sich von selbst, dass Interessenten bei Bedarf jederzeit nach Vereinbarung in die Kämmerei kommen können, um Einsicht in die ohnehin öffentlichen Unterlagen zu nehmen. Eine wie hier im Gesetzentwurf vorgesehene umfassende Normierung ist nicht notwendig. Es wird vorgeschlagen, den von den Modellkommunen erarbeiteten Regelungsvorschlag zu übernehmen: „Der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen ist nach vorheriger öff-

fentlicher Bekanntgabe mindestens 14 Tage zur Einsicht verfügbar zu machen.“

- § 90 Abs. 3 – Konsequenzen für die Nutzung von PPP-Modellen  
„Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht, veräußern. Vermögensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden.“ Der Absatz 4 regelt es sinngemäß für die Überlassung der Nutzung von Vermögensgegenständen. Mit Blick auf die Notwendigkeit, kommunaler Investitionen (insbesondere auch Sanierungsmaßnahmen) über Public-Private-Partnership zu realisieren, sollte es künftig in der Verantwortung der Kommunen liegen, Vermögensgegenstände zu veräußern. Die Regelungen des NKF sollten die Nutzung von PPP-Modellen nicht behindern und auch alternative Finanzierungsinstrumente weiter zulassen. So könnten aus dem Gesetzeswortlaut Probleme für die PPP-Projektrealisierung z.B. erwachsen, da typischerweise im Rahmen der Nutzungsüberlassung an den privaten Investor die im öffentlichen Eigentum stehende Liegenschaft für einen geringen Preis (z.B. 1 €) verpachtet wird, um negative steuerliche Auswirkungen zu vermeiden. Aus unserer Sicht wäre es daher sinnvoll, in die Begründung zum Gesetzestext eine Formulierung aufzunehmen, nach der diese Vorschrift nicht anwendbar ist, bei einer fortgesetzten Nutzung des Vermögensgegenstand durch die Kommune. Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sind grundsätzlich Einzelfallentscheidungen. Die Nutzung privater Finanzierungs- und Betreibermodelle für die Erfüllung kommunaler Aufgaben ist primär von der Wirtschaftlichkeit der Vorhaben abhängig. Gleichzeitig sind z.B. bei der Beurteilung von PPP im öffentlichen Hochbau auch die Risikoverteilung, die Bauzeiten, die Qualität der Dienstleistungen und die mögliche Nutzung von externem Sachverstand zu berücksichtigen. Einer Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Kommunen durch die Regelung, dass Vermögen nur veräußert oder zur Nutzung überlassen werden darf, wenn die Vermögensgegenstände zur Erfüllung der Aufgaben in absehbarer Zeit nicht gebraucht werden, sollte – weil viel zu eng gefasst - in dieser Form nicht fortbestehen.
- § 95 Abs. 3 – Da die Arbeiten im Rahmen des doppischen Jahresabschlusses umfangreicher sind als bei der kameraleen Jahresrechnung, plädieren wir für die Ausweitung der Aufstellungsfristen auf 4 Monate.
- § 96 Abs. 2 – Die Erweiterung der Möglichkeit der Einsichtnahme in den Jahresabschluss auf den Zeitraum bis zur Erstellung des folgenden Jahresabschlusses wird vom Städtetag Nordrhein-Westfalen abgelehnt.

#### Zur Rechnungsprüfung

- § 102 Abs. 2 – Danach ist geregelt, dass kreisangehörige Gemeinden mit dem Kreis eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Inhalt abschließen können, dass die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in einer Gemeinde gegen Kostenerstattung wahrnimmt. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen spricht sich dafür aus, diese eingeräumte Möglichkeit für kreisangehörige Gemeinden nicht ausschließlich auf den Kreis zu beschränken, sondern hier auch die Möglichkeit für die Kooperation mit kreisfreien Städten und Gemeindeverbänden einzuräumen.



- § 103 Abs. 1 – Hier sind die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung genannt. Unter 6. heißt es „bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung“. Es ist unrealistisch, alle diese Programme *vor ihrer Anwendung* zu prüfen. Deshalb spricht sich der Städtetag Nordrhein-Westfalen dafür aus, eine begleitende Prüfung der Programme für die Haushaltswirtschaft als Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung vorzusehen.
- § 103 Abs. 2 – Hier spricht sich der Städtetag Nordrhein-Westfalen dafür aus, die im bisherigen § 103 Abs. 2 Nr. 4 genannte „Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen“ ebenfalls in den neuen Regelungen vorzusehen.
- § 116 – Übergangsfrist für den Gesamtabschluss

Die Regelungen zum Gesamtabschluss entsprechen weitestgehend den Vorschlägen der Modellkommunen. Nicht mehr genannt wird im vorliegenden Gesetzentwurf die vorgesehene Übergangsfrist für den Gesamtabschluss. Hier sind nach unserer Auffassung die von den Modellkommunen vorgeschlagenen fünf Jahre nach dem Eröffnungsbilanzstichtag in das Gesetz zu übernehmen. Bisher gibt es keine verlässlichen Grundlagen für eine Einschätzung, mit welchem Aufwand die vorgesehene Vollkonsolidierung der wesentlichen Beteiligungen verbunden ist. Dies bedarf einer gesonderten Überprüfung.

#### 6.2 *Zu Artikel 15 des NKFG NRW (GemHVO NRW)*

- § 1 Abs.2 - Entgegen den Vorschlägen der Modellkommunen wurden die Pflichtanlagen zum Haushaltsplan ausgeweitet. Insbesondere wurden die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse sowie eine Übersicht über die Wirtschaftslage der Beteiligungen hier eingefügt. Zum Teil sind dieselben Unterlagen im Gesamtabschluss oder im Beteiligungsbericht enthalten. Die zusätzliche Aufnahme als Anlage in den Haushaltsplan wird vom Städtetag Nordrhein-Westfalen abgelehnt.
- § 4 Abs.1, Gliederung kommunaler Haushalte in NRW (zu Anlage 4B und Anlage 26)

Sowohl die in der Anlage 4 B genannten Produktgruppen als auch die Produkte sind für die Städte fakultativ. Wir begrüßen es ausdrücklich, dass durch den Gesetzgeber keine verbindliche Vorgabe eines Produktplanes erfolgt und ausschließlich die Produktbereiche verbindlich eingeführt werden sollen. Trotzdem ist davon auszugehen, dass sich die Mehrzahl der Kommunen an den Empfehlungen der Anlage 4 B und (den Zwängen der finanzstatistischen Anforderungen folgend) an der Anlage 26 orientieren. So scheint es zweckmäßig, dass die gewählten Abgrenzungen dieser Gliederungen von den Fachpolitikern hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit eingehender geprüft und gewertet werden, auch um beim interkommunalen Vergleich von Kennzahlen auf eine solide Basis zurückgreifen zu können. Es ist zu vermuten, dass die Gliederung der Produkte noch einzelne Schwachpunkte aufweist. Beispielsweise fehlt für den Produktbereich Kultur die Zuordnung für Jugendkunstschulen, kulturpädagogische Einrichtungen, Soziokultur sowie Konzerte. In der Produktgruppe „Archiv“ sollte unbedingt der Begriff des „Verwahrens“ in die Produktbeschreibung übernommen werden. Auch für die Systematik der Produktgruppen der kommunalen Finanzstatistik in NRW (Anlage 26) ist im Detail noch mit Zuordnungsproblemen zu rechnen. So

sind die Archive z.B. doppelt aufgeführt (Produktgruppe 252 und 281). Zudem ist die Behandlung von wissenschaftlichen Einrichtungen nicht praxisgerecht (auch Kommunen unterhalten wissenschaftliche Museen) und entspricht so weit uns bekannt nicht den Gliederungsüberlegungen der Europäischen Union.

- § 55 Abs. 6 - Besondere Bewertungsvorschriften für Beteiligungen  
Im achten Abschnitt des Artikel 15 sind Sonderbestimmungen für die erstmalige Bewertung von Vermögen für die Eröffnungsbilanz aufgenommen. Der § 55 enthält besondere Bewertungsvorschriften. Im Abs. 6 wird wesentlich von den Vorschlägen der Modellkommunen abgewichen. Nunmehr ist formuliert, dass Beteiligungen anhand des Ertragswertverfahrens oder des Substanzwertverfahrens zu bewerten sind. Bei dieser Neufassung der Regelung besteht die Gefahr, dass der Bewertungsaufwand sehr hoch ist, die Bewertung grundsätzlich durch Dritte erfolgen muss und damit die Einführungskosten für das neue Rechnungswesen zusätzlich steigen. Die Vorschläge der Modellkommunen waren praxistauglich und mit geringerem Aufwand umsetzbar. Sie sollten in das Gesetz übernommen werden: "Beteiligungen an einem Unternehmen sollen mit ihrem Wert, der überschlägig ermittelt werden kann, angesetzt werden..."
- Im § 58 Abs.2 sind die Aufbewahrung von Unterlagen sowie die Aufbewahrungsfristen geregelt. Danach sind „Belege und die sonstigen Unterlagen sechs Jahre aufzubewahren“. Es fehlt allerdings eine Regelung, wonach Belege und sonstige Unterlagen nach Übernahme auf Daten- und Bildträger vernichtet werden können.

### 6.3 *Zu Artikel 16 des NKFG NRW (Eigenbetriebsverordnung NRW)*

- § 6 Abs. 1 – Die Formulierung des Absatzes geht nicht weit genug. Der letzte Satz sieht ein Vorschlagsrecht für die Betriebsleitung bei Anstellung, Höhergruppierung und Entlassung vor. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen fordert neben dem Vorschlagsrecht auch eine Regelung, dass die fraglichen Maßnahmen im Einvernehmen mit der Betriebsleitung getroffen werden.
- § 10 Abs. 6 – Satz 3 schreibt nach wie vor zwingend einen Verlustausgleich nach Ablauf von fünf Jahren aus Haushaltsmitteln vor. Im Hinblick auf die gewünschte Flexibilisierung sollte diese zeitliche Vorgabe als Sollvorschrift formuliert werden. Mit Blick auf die beabsichtigte Vollkonsolidierung der kommunalen Bilanzen macht die Vorschrift auch wenig Sinn. Unklar ist auch die vorgesehene Regelung in § 10 Abs. 1 S. 3 zu den Maßnahmen des Risikomanagements. Die genannten Begrifflichkeiten sind sehr allgemein gehalten und widersprechen damit der mit der Gesetzesnovellierung verfolgten Tendenz. Für die Praxis wäre eine etwas genauere Konkretisierung wünschenswert.

Im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtages am 15. September 2004 werden wir gern die Gelegenheit nutzen, auf einzelne hier angesprochene Punkte vertiefend einzugehen.

Mit freundlichen Grüßen

Monika Kuban

