

PAUL-GEORG FRITZ

(Beigeordneter und Stadtkämmerer)

Pastor-Kühen-Platz 4
46487 Wesel

Paul-Georg Fritz; Pastor-Kühen-Platz 4; 46487 Wesel

Herr Präsident
des Landtages Nordrhein-Westfalen
André Kuper
Landtag NRW

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de



30. Oktober 2018

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

Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 9. November 2018

Hier: Meine Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme – auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes – wie folgt Stellung:

Zur Abkehr vom im Handelsrecht verankerten Vorsichtsprinzip zum „Wirklichkeitsprinzip“

Bislang galt für den Wert von Vermögensgegenständen als Obergrenze der Wert der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten. Durch die Einführung des „Wirklichkeitsprinzips“ wird diese Obergrenze für Vermögensgegenstände durch die Möglichkeit eines unbegrenzten Hinzuschreibens von Instandhaltungsaufwendungen aufgegeben.

Dies ist in mehrfacher Hinsicht problematisch:

- Durch das Verlagern von direkt ergebniswirksamen Aufwendungen auf Aufwendungen späterer Haushalte, in denen dann eine entsprechende Abschreibung erfolgt, werden entgegen dem Gedanken der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit derzeitige Aufwendungen in spätere Perioden bzw. Haushaltsjahre verlagert.

- Die tatsächliche wirtschaftliche Lage der Kommune im Haushaltsjahr wird wegen dieser Abweichung vom Grundsatz der Periodengerechtigkeit nicht mehr zutreffend dargestellt.
- Das NKF-Ziel, eine Vergleichbarkeit von öffentlichem und privatem Sektor herbeizuführen, wird aufgegeben.
- Es erscheint fraglich, ob für den Bereich der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune das „Wirklichkeitsprinzip“ im Hinblick auf steuerrelevante Angelegenheiten so angewandt werden kann. Da eine Steuerbilanz aus einer Handelsbilanz abgeleitet wird, muss voraussichtlich für den wirtschaftlichen Bereich kommunalen Handelns eine Nebenbilanz nach dem Handelsrecht geführt werden.
- Das Problem der mangelnden Finanzausstattung der Kommunen, das u.a. durch hohe Standards in allen Bereichen kommunal zu finanzierenden Sozialaufwendungen und fehlender Konnexität verursacht wird, wird durch die Einführung des „Wirklichkeitsprinzipes“ nicht behoben, sondern lediglich verdeckt.

Zu „globalen Minderaufwendungen“ (§ 75 Abs. 2 GO-E)

Die vorgesehene Möglichkeit, einen „globalen Minderaufwand“ im Haushaltsaufstellungsprozess zum Haushaltsausgleich darstellen zu können, ist in mehrfacher Hinsicht problematisch:

- Gerade bei den Kommunen, die keine Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich einsetzen können, besteht die Gefahr, dass strukturelle Defizite verdeckt werden und die Verantwortung für eine negative Entwicklung der finanziellen Situation der Kommune anschließend den Finanzverantwortlichen in der Verwaltung zugeschoben wird.
- Durch das Instrument des „globalen Minderaufwandes“ können Sicherungsmechanismen der Gemeindeordnung und des kommunalen Haushaltsrechtes, wie die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder des kommunalaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens, unterlaufen werden. Dies ist im Hinblick auf eine generationengerechte, nachhaltige kommunale Finanzwirtschaft nicht akzeptabel.
- Die Budgetpflicht des Rates gebietet es, dass der Rat selbst entscheidet, wo Kürzungen zum Haushaltsausgleich vorgenommen werden sollen. Eine Verlagerung auf die Verantwortlichen in der Verwaltung verschiebt in einem fragwürdigen Umfang die Kompetenzordnung der Kommunalverfassung.

Zum neu eingefügten § 77 Abs. 3 GO-E

Durch diesen neuen Absatz würden erhebliche Unsicherheiten geschaffen: Welche Folgen hat dieser Absatz? Wann verstoßen Kommunen gegen dieses Gesetz? Wer gilt als Abgabepflichtiger – nur der Grundstückseigentümer? Über die Ne-

benkosten erreicht die Grundsteuer B auch die Mieter – wer benennt den Maßstab für die wirtschaftliche Kraft des Einzelnen?

Zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen (§ 83 GO-E)

Zukünftig muss die Deckung überplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen nicht im laufenden Haushaltsjahr gewährleistet sein – das „muss“ wird durch „soll“ ersetzt. Da überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen bereits durch § 77 (1) Satz 1 GO NRW nur zulässig sind, wenn sie unabweisbar sind und somit bereits eine grundlegende Beschränkung vorliegt, kann diese Änderung nur als pragmatisch angesehen werden.

Zur Absicherungspflicht von Fremdwährungskrediten (§ 86 Abs. 2 GO-E)

Im Hinblick auf die Vorgaben der Rechtssetzung der Europäischen Union (Diskriminierungsverbot) ist es fraglich, ob eine Einschränkung der Kreditaufnahme in anderen Ländern der Europäischen Union zulässig ist. Hier wäre zu überlegen, ob eine Beschränkung der Norm auf Kredite in Währungen, die aus Nicht-EU-Staaten stammen, angezeigt wäre.

Jedenfalls fehlt eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik in der Begründung des Gesetzes.

Zur Zulässigkeit von Rückstellungen für „ungewisse Verpflichtungen“ (§ 88 GO-E)

Hier wird die Gefahr gesehen, dass bei Bildung von Rückstellen eines Kreises für „ungewisse Landschaftsverbandsumlagen“ die Kreisumlage für die kreisangehörigen Kommunen künstlich hoch gehalten werden könnte.

Dies sollte durch gesetzliche Vorgaben ausgeschlossen werden.

Zur Möglichkeit der Abstufung der Bildung von Rückstellungen für Pensionen und Versorgungsaufwendungen (§ 88 GO-E i.V.m. § 36 GemHVO)

Durch die Einführung dieser Regelung würden Schulden einer Kommune zum jeweiligen Bilanzstichtag nicht vollständig ausgewiesen.

Inventar, Inventur und allgemeine Bewertungsgrundsätze (§ 91 GO-E)

In § 91 Absatz 4 Nr. 3 wird Bezug auf das neu eingeführte „Wirklichkeitsprinzip“ mit Betonung auf den Verzicht des handelsrechtlichen Vorsichtsprinzips genommen. Demnach ist „wirklichkeitsgetreu“ zu bewerten, allerdings wird in den Erläuterungen

ausgeführt, dass das Wirklichkeitsprinzip nicht mit einer reinen Marktwertbetrachtung gleichzusetzen ist und es auch in Zukunft zur Bildung von stillen Reserven durch einen „wirklichkeitsgetreuen“ Ansatz kommen kann.

Die Einführung des Wirklichkeitsprinzips lässt befürchten, dass in den Kommunen eine große Unsicherheit entstehen wird, da es zukünftig keinerlei Anhaltspunkte für eine zulässige Bewertung geben wird.

Die Frage ist, welche Rolle einer zukünftigen Inventur zukommen soll. Die Inventur dient auch dem Gläubigerschutz zur Sicherstellung seiner Ansprüche. Eine Abkehr vom Gläubigerschutz reduziert die Inventur auf eine reine Bestandsaufnahme und steht zukünftig in keinem Verhältnis zum dafür zu betreibenden Aufwand. Dann muss auch die Frage erlaubt sein, inwieweit die Verpflichtung zur Inventur sinnvoll ist.

Jahresabschluss (§ 95 GO-E)

Einerseits die Abkehr vom Vorsichtsprinzip vorzuschlagen, andererseits hier die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung zu fordern, damit der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde vermittelt, zeigt eine Diskrepanz auf. Angesichts eines unbestimmten Rechtsbegriffes „Wirklichkeitsprinzip“ ist es nur schwer möglich, die tatsächlichen Verhältnisse verbindlich darzustellen oder die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung einzuhalten.

Örtliche Rechnungsprüfung (§ 101 GO-E)

Zukünftig kann der/die Leiter/in des Rechnungsprüfungsamtes nur mit einer qualifizierten Ratsmehrheit von zwei Dritteln der Stimmen abberufen werden, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist. Zudem ist dies der Aufsichtsbehörde anzuzeigen.

Es ergibt sich aus der Begründung nicht, warum eine solche Stärkung der Stellung der/des Leiterin/s des Rechnungsprüfungsamtes sinnvoll wäre. Ist eine konstruktive Aufgabenerfüllung nicht mehr möglich, sollte es auch ohne wesentliche Erschwernisse möglich sein, personelle Veränderungen durchzuführen.

Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses (§ 102 GO-E)

Abgeschafft wurde der Absatz 2, wonach vor Abgabe des Prüfungsberichtes durch den Rechnungsprüfungsausschuss an den Rat dem Bürgermeister Gelegenheit zur Stellungnahme zum Prüfungsbericht geben wird. Begründet wird dies mit dem Usus, dass das Ergebnis einer Jahresabschlussprüfung vor Beschlussfassung durch ein Kontrollorgan mit dem jeweiligen Organ, das den Jahresabschluss aufstellt, im Rahmen eines Abschlussgespräches erläutert wird.

Angesichts der Stärkung der Position des Rechnungsprüfungsamtes scheint es geboten zu sein, die Möglichkeit zur Stellungnahme weiterhin gesetzlich zu fixieren.

Gesamtabschluss (§ 116 Abs. 4 GO-E)

Da das neu eingeführte Wirklichkeitsprinzip auch für den Gesamtabschluss gelten soll, wird es Verwerfungen im Hinblick auf die nach HGB bilanzierenden Gesellschaften geben. Dies wird – ähnlich wie im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune im Hinblick auf Steuertatbestände – zu erheblichem Aufwand für die Umschreibung der verschiedenen Rechnungslegungen und Bilanzen führen.

Größenabhängige Befreiungsmöglichkeiten von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses (§116a Abs. 1 GO-E)

Im Hinblick auf geringe Steuerungsmöglichkeiten bei Vorliegen der hier benannten Ausnahmemerkmale ist diese Regelung sinnvoll.

Mit freundlichen Grüßen