

Stadt Hemer  
Der Bürgermeister  
Hademareplatz 44  
58675 Hemer

Telefon: 02372 551-0  
Fax: 02372 551-5000  
E-Mail: [info@hemer.de](mailto:info@hemer.de)  
Internet: [www.hemer.de](http://www.hemer.de)



Stadt Hemer Postfach 1161 58651 Hemer

Der Präsident des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen  
und Wohnen  
- Ausschussassistenz –  
per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Dr. Bernd Schulte  
Erster Beigeordneter  
und Stadtkämmerer

Rathaus, Raum 413  
Hademareplatz 44

Telefon: 02372-551230  
Telefax: 02372-5515230  
[b.schulte@hemer.de](mailto:b.schulte@hemer.de)

30. Oktober 2018

---

## 2. NKFVG – Anhörung A02 – 09.11.2018

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/914**

A02

---

nachfolgend übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 9. November 2018.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Bernd Schulte  
Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer

*Zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2.NKFWG NRW), Drs. 17/3570, wird wie folgt Stellung genommen:*

## **I. Einführung und Zusammenfassung der Ergebnisse**

***An die Weiterentwicklung des Neuen kommunalen Finanzmanagements knüpfen sich bereits seit einigen Jahren vielgestaltige Erwartungen. Der nunmehr vorliegende Entwurf des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes erfüllt diese Erwartungen in vielerlei Hinsicht: Das Gesetz verschafft den Kommunen haushalterisch mehr Handlungsfreiheit und Flexibilität. Der Haushaltsausgleich ist rechnerisch einfacher herbeizuführen. In Teilbereichen der Rechnungslegung wird der bürokratische Aufwand reduziert. Das 2. NKFWG ist damit ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem transparenten, für kommunale Zwecke geeigneten und sachgerechten kommunalen Finanzmanagement, der in die richtige Richtung weist.***

***Zu einzelnen Regelungsgegenständen des Gesetzentwurfs wird nachfolgend im Einzelnen Stellung genommen. Das Gros der Änderungsvorschläge wird dabei positiv bewertet. Einzig der Möglichkeit zur Einrechnung eines globalen Minderaufwands (Ziff. 1) begegnen umfassende, durchgreifende Bedenken. An zwei weiteren Stellen werden kleinere Änderungen vorgeschlagen: Die neu geschaffenen Möglichkeiten zur Rückstellungsbildung (Ziff. 3) sollten nicht für Umlageverbände gelten; der Wegfall der Pflicht zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen (Ziff. 6) sollte auch rückwirkend möglich sein.***

***Es wird darum gebeten, diese Vorschläge in der parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfes zu berücksichtigen.***

## **II. Die Regelungen im Einzelnen**

### **1. Globaler Minderaufwand, § 75 Abs. 2 GO-E**

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit, einen globalen Minderaufwand einzuplanen, verfolgt das richtige Ziel der Konsolidierung, erweist sich aber letztlich aus vielerlei Gründen nicht als taugliches Instrument.

Es obliegt der Budgethoheit der Räte und Kreistage, zu entscheiden und damit auch politisch zu verantworten, an welcher Stelle und in welchem Umfang Budgetkürzungen vorgenommen

werden. Dieser Grundsatz darf nicht unterlaufen werden. Zudem ist eine eindeutige Adressierung und Beschreibung der Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Ansonsten wird dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit nicht genüge getan.

So besteht insbesondere bei Haushaltssicherungskommunen, bei denen keine finanziellen Spielräume mehr vorhanden sind, die Gefahr, dass bei sachgerechter Veranschlagung auszuweisende Defizite kaschiert werden. Die Sicherungsmechanismen des kommunalaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens werden so unterlaufen – selbst wenn die Kommune über eine Ausgleichsrücklage verfügt. Die politische Verantwortung dafür würde auf die Finanzverantwortlichen der Verwaltung verlagert.

Ein solcher Schein-Haushaltsausgleich sollte vermieden werden. Es muss konkret gesagt werden, wo gespart werden soll. Nur eindeutig beschriebene produkt- und maßnahmenscharfe Einspargrößen sind durchsetzbar und überprüfbar. Es wird daher angeregt, die Regelungen zum globalen Minderaufwand aus dem Gesetzentwurf zu streichen.

## **2. Dynamisierung der Ausgleichsrücklage, § 75 Abs. 3 GO-E**

Die Änderung des § 75 Abs. 3 Satz 2 betrifft die Möglichkeit einer Dynamisierung der Ausgleichsrücklage durch Wegfall der bisherigen Deckelung. Die Zulässigkeit soll nunmehr an bestimmte Größenordnungen der städtischen Bilanzsumme geknüpft werden. Diese Dynamisierung führt zu mehr Handlungsspielräumen in den Jahresabschlüssen. Sie erleichtert den fiktiven Haushaltsausgleich. Dies ist uneingeschränkt zu befürworten.

## **3. Rückstellungsbildung, § 88 GO-E**

Die geplanten Neuregelungen zu Rückstellungen sind geeignet, Sprünge in der Ergebnisrechnung zu glätten: Auf eine positive Entwicklung der Steuerkraft folgen im Folgejahr Mehrbelastungen durch Kreisumlage und Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen. Die Regelung hilft, dafür Vorsorge zu treffen. Das Ziel, den Kommunen weitere Handlungsspielräume zu eröffnen, wird erreicht. Freilich darf die Bildung einer unbestimmten Aufwandsrückstellung nicht darüber hinweg täuschen, dass grundsätzlich auch eine Rücklage mit entsprechender Liquidität gebildet werden müsste. Die Regelung ist dennoch zu begrüßen.

Hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit der Regelungen im Gesamtkontext der Rückstellungssystematik ist festzustellen, dass die vorgeschlagene Regelung von § 249 HGB abweicht. Dort ist ein Verbot für Aufwandsrückstellungen (Ausnahme: unterlassene Instandhaltung) formuliert. Dem statischen Verweis vom NKF ins HGB wird damit ein weiterer Ausnametatbestand hinzugefügt, was jedoch aufgrund der kommunalen Besonderheiten begründbar ist.

Kontraproduktiv erscheint dagegen die Regelung dagegen für Umlageverbände. So könnten die Kreise etwa Rückstellungen „für ungewisse Landschaftsverbandsumlagen“ bilden und so künst-

lich – und liquiditätswirksam – die Kreisumlage zu Lasten der Kommunen erhöhen. Es wird daher angeregt, für umlageberechtigte Körperschaften einen Rückausnahmetatbestand vorzusehen.

#### **4. Wirklichkeitstreue Bewertung, § 91 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 GO-E**

Der im Gesetzesentwurf angelegte Kurs hin zu einer partiellen investiven Veranschlagung von Erneuerungsmaßnahmen folgt dem politischen Ziel, Sanierungsstau entgegenzuwirken und die Rahmenbedingungen für den kommunalen Vermögenserhalt zu verbessern. Dies ist zu begrüßen. Die Instandsetzung kommunaler Infrastruktur auch bei finanziell engen Spielräumen dürfte erleichtert und damit letztlich forciert werden.

Das Wirklichkeitsprinzip geht dabei zu Lasten des Vorsichts- und des Anschaffungskostenprinzips. Letztere sind die Basis für eine kaufmännisch ausgerichtete Rechnungslegung und Bilanzierung und damit bislang tragende Grundsätze des NKF. Bei einer Bewertung eines Sachverhaltes nach dem Wirklichkeitsprinzip kann weder die Vermögens- noch die Ertragslage vollständig abgebildet werden. Dies ist grundsätzlich ein kleiner Schritt zurück zur Kameralistik, der jedoch einer richtigen Zielsetzung folgt.

Der Begründungsansatz über den Grundsatz der Generationengerechtigkeit ist ambivalent zu betrachten: Einerseits ist es von großer Bedeutung, das kommunale Anlagevermögen auch für nachfolgende Generationen stetig zu erneuern und instand zu setzen. Die vorgesehene Regelung schafft dafür Anreize. Andererseits wird die Aktivierungsfähigkeit von größeren Instandsetzungsmaßnahmen dazu führen, dass der tatsächliche Ressourcenverbrauch über die Periode der Abschreibung gestreckt wird und sich Wertminderungen des kommunalen Vermögens weniger abbilden. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass die im Gesetzentwurf gewählte Formulierung letztlich die Frage der bilanziellen Abschreibungen unangetastet lässt.

#### **5. Jahresabschlussprüfung bei Kommunen und Eigenbetrieben, §§ 101-103 GO-E**

Es wird begrüßt, die Vorschriften zur Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung zu flexibilisieren bzw. die interkommunale Zusammenarbeit in der Rechnungsprüfung zu stärken. Besonders positiv hervorzuheben ist, dass die Prüfung der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zukünftig der örtlichen Rechnungsprüfung übertragen wird. Auch die weiteren Regelungen zu Stärkung der Revision – etwa hinsichtlich des Internen Kontrollsystems – sind zu begrüßen.

#### **6. Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabchlusses, § 116 GO-E sowie größenabhängige Befreiungen, § 116 a GO-E**

Die Erfahrungen zeigen eindeutig, dass der Gesamtabschluss weder für die Politik noch für die Verwaltung ein geeignetes Instrument für mehr Transparenz und Beteiligungssteuerung dar-

stellt. Die Erstellung und Prüfung der Gesamtabchlüsse gestaltet sich außerordentlich komplex, teuer und bürokratisch. Inhaltlich konnte dieses Werk nur von den Wenigsten durchdrungen werden. Es wird als zusätzliche Aufgabenbelastung ohne Informationsgegenwert verstanden.

Die Vorschläge zur Veränderung der Aufstellungspflicht eines Gesamtabchlusses werden daher außerordentlich begrüßt. Es wird empfohlen, den Gesetzesentwurf noch weiter zu fassen. Der Stadtrat sollte grundsätzlich die Entscheidungskompetenz erhalten, ob ein Gesamtabchluss erstellt werden muss. Ferner sollte unbedingt eine rückwirkende Befreiung durch Beschlussfassung des Rates möglich sein. Zahlreiche Kommunen sind bei der Erstellung der Gesamtabchlüsse noch in erheblichem Rückstand. Wenn das Instrument Gesamtabchluss als solches – richtigerweise – für ungeeignet erachtet wird, ist es nur folgerichtig, auch rückwirkend darauf zu verzichten. Die dadurch erreichte Einsparung finanzieller wie personeller Ressourcen bei den Kommunen überwiegt signifikant etwaige Bedenken hinsichtlich der „pädagogischen Auswirkungen“ einer solchen Entscheidung.

An der Erstellungspflicht eines aussagekräftigen Beteiligungsberichtes sollte festgehalten werden.

## **7. Notwendigkeit von Übergangsregelungen**

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass es für die Einführung der Neuregelungen klarer Übergangsregelungen bedarf. Es sollte eine rückwirkende Anwendung der neuen Vorschriften für die Haushaltsplanung 2019 möglich sein. Wird der Haushalt 2019 nach altem Recht erstellt, muss auch ein Jahresabschluss nach altem Recht möglich sein. Die Festlegungen bedürfen insbesondere bei Aufstellung eines Doppelhaushaltes einer genauen Überlegung. Ein Wechsel der Rechnungssystematik innerhalb eines Rechnungsjahres zwischen Haushaltsplanung und Jahresabschlusserstellung muss ausgeschlossen werden.

## **III. Ceterum Censeo: Die Notwendigkeit landespolitischer Maßnahmen für eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation**

Die weitgehend sehr begrüßenswerten Neuregelungen des NKF vereinfachen in vielen Fällen den Haushaltsausgleich in Ergebnisplanung und -rechnung. Sie dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass weiterhin ein grundlegendes Problem der kommunalen Finanzausstattung besteht. Diese systembedingten Ursachen werden durch eine Novellierung des kommunalen Haushaltsrechts und der Buchhaltungsvorschriften sowie der Bewertungsvorschriften kaum behoben. Als Ursachen sind insbesondere zu nennen:

- ständig steigende Soziallasten,

- fehlende Konnexität,
- mangelnder Konsolidierungswillen auf kommunaler Ebene,
- mangelnder Konsolidierungsdruck auf Ebene der Kreisverbände (Kreisumlage),
- unzureichender Steuerverbandsatz im Verhältnis zum Kommunalisierungsgrad,
- hohe Verschuldung durch Kredite, insbesondere Kassenkredite,
- hoher Investitionsstau,
- aufgrund der Verteilungsparameter des Gemeindefinanzierungsgesetzes (insbes. Einwohnerveredlung, Soziallastenansatz) weiterhin Verwerfungen im horizontalen Finanzausgleich zu Lasten des ländlichen Raumes.

Die Problematik ist bei den Kommunen in Nordrhein-Westfalen besonders ausgeprägt und über Jahrzehnte gewachsen. Landesregierung und Landtag bleiben daher nach ersten positiven Schritten aufgefordert, die kommunale Finanzausstattung durch geeignete Maßnahmen weiterhin zu verbessern.

Gez. Dr. B. Schulte