

IDR e.V. | Postfach 10 30 51 | 50470 Köln

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen
Frau Ministerin Ina Scharrenbach
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

12.12.2022

Kommunales Haushaltsrecht

Hier: Stellungnahme zur geplanten Erweiterung der Bilanzierungshilfe

Sehr geehrte Damen und Herren,

in unseren Hinweisen und Empfehlungen zu den "Bilanzierungshilfen nach § 5 ff NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG)" (Stand 21.06.2021) haben wir bereits kritisch zu den bisherigen Finanzierungshilfen Stellung genommen und unseren Mitgliedern empfohlen, Hinweise dazu in den Bericht über die Jahresabschlussprüfung aufzunehmen. Grund dafür ist, dass mit einer solchen Bilanzierungshilfe der Anforderung des § 95 Abs. 1 GO NRW, wonach der Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune zu vermitteln hat, nur begrenzt nachgekommen wird.

Mit großem Bedauern haben wir daher das Schreiben der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 05.09.2022 zur Kenntnis genommen, das die Ausweitung der bisher auf eine Isolierung der finanziellen Corona-Schäden beschränkten Bilanzierungshilfe auf die haushaltswirksamen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine ankündigt.

Wir möchten unserer Besorgnis Ausdruck verleihen, dass sich das Land NRW damit noch weiter von den Zielen des NKF entfernt und die künftigen Jahresabschlüsse der Kommunen kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der VFE-Lage mehr vermitteln werden.

Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) wurde mit einem hohen Aufwand in den Kommunen des Landes NRW eingeführt und trat am 01.01.2005 in Kraft. Mit dem Ziel, ein transparentes Ressourcenverbrauchskonzept zu entwickeln, das den Fokus auf die intergenerative Gerechtigkeit legt, wurden die Regeln der doppischen Rechnungslegung in Anlehnung an die handelsrechtlichen Vorschriften für die Kommunen adaptiert. Zukünftig sollten die zentralen Bestandteile Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune darstellen. Dabei sollen die Regularien für das Aufstellen und das Führen eines rechtmäßigen Haushaltes dem Zweck dienen, langfristig die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sichern.

Anschrift

Geschäftsstelle:
Krankenhaus 1
Im Zollhafen 18
50678 Köln

Tel.: 0221-949909652
Fax: 0221-949909900

Web: www.idrd.de
Mail: info@idrd.de

Vereinsregister:
Berlin-Charlottenburg
Nr: VR 26323 B

Vorstand:

1. Vorsitzender
Hans-Dieter Wieden
2. Vorsitzender
Martin Wambach

Marion Birnfeld
Thomas Knuth
Stefan Katczynski
Susann Bellmann
Andreas Großmann
Nina Kramer
Alexander Terpitz

Bankverbindung

Postbank
Konto: 572 403 102
BLZ: 100 100 10
IBAN:
DE15100100100572403102
BIC:
PBNKDEFF

Das NKF dient dagegen nicht dazu, Vorhaben und Tätigkeiten unter Loslösung von finanzrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Insofern sind nicht die Regularien und vor allem nicht die Grundprinzipien des NKF – hier insbesondere zu nennen das Realisationsprinzip und der Grundsatz der Richtigkeit und Willkürfreiheit - den äußeren Umständen anzupassen, um (Sach-) Entscheidungen zu ermöglichen (oder im Falle von notwendigen Sparmaßnahmen: diese zu vermeiden). Im Gegenteil sind bzgl. der äußeren Umstände Entscheidungen unter vollständiger Beachtung der gegebenen Regularien und Prinzipien des NKF zu treffen. Dazu halten wir es für unabdingbar, die Tatsachen nicht zu verschleiern, sondern eine schwierige wirtschaftliche Lage als solche auch offen und transparent auszuweisen!

Darin sehen wir auch eine wesentliche Verpflichtung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, die einen Anspruch darauf haben, über den tatsächlichen Stand der kommunalen Finanzen „ihrer Stadt“ informiert zu werden.

Wir möchten uns als Landesgruppe des IDR NRW daher entschieden gegen die Erweiterung der Bilanzierungshilfe aussprechen, um den Zweck des NKF und damit die (langfristige) Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht zu gefährden.

Weitergehende Erläuterung

Schon das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CIG) ist in den Kreisen der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung kritisch betrachtet worden (siehe bspw. auch die Stellungnahme des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. vom 02.06.2020). Die geplante Erweiterung der Bilanzierungshilfe wird das NKF, seine Aussagekraft und seine Funktion nochmal deutlich reduzieren.

Die Ablehnung der Erweiterung der Bilanzierungshilfe basiert auf folgenden Aspekten:

1. Das NKF ist kein Instrument zur Ermöglichung von Sachentscheidungen.

Das NKF soll den Rahmen für Entscheidungen setzen. Dabei ist die Ausweisung der finanziellen Lage der Kommune nicht danach anzupassen, dass Spielräume für (politisch gewollte) Sachentscheidungen geschaffen werden.

Das NKF hat ausschließlich den Zweck, die finanzielle Lage realistisch widerzuspiegeln, dementsprechend auch Erträge und Aufwendungen periodengerecht zuzuordnen und durch den notwendigen Haushaltsausgleich im Bedarfsfall eine Konsolidierung zu forcieren. Soweit Mehraufwendungen und Mindererträge in Form einer Bilanzierungshilfe isoliert und erst zu einem späteren Zeitpunkt wirksam werden, wird genau dieser Zweck konterkariert.

Der namentlich unterstellte Zweck der Bilanzierungshilfe, nämlich die „Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit“, wird nur scheinbar und dann auch nur kurzfristig auf Kosten der tatsächlichen und langfristigen Leistungsfähigkeit erreicht. Die Auflösung der aufsummierten Bilanzierungshilfe droht in Zukunft Entscheidungsspielräume bis hin zur Leistungsunfähigkeit der Kommunen zu blockieren.

Es ist nicht Aufgabe von Entscheidungsträgern, die Regeln des NKF zu ändern, um ggf. notwendige Konsolidierungsmaßnahmen zu umgehen. Vielmehr sollte das Rechnungswesen die aktuelle wirtschaftliche Lage so abbilden, dass deutlich wird, wann genau solche (wenn auch schmerzhaft und schwierig zu kommunizierende) Maßnahmen zu beschließen sind, damit die langfristige Leistungsfähigkeit gesichert wird.

2. Es ist nicht legitim, sich selbst Freiräume auf Kosten künftiger Generationen zu schaffen.

Durch die Isolierung von Mehraufwendungen und Mindererträgen wird das Ergebnis des laufenden Jahres rechnerisch entlastet. Dies ermöglicht zusätzliche, ansonsten nicht realisierbare Sachentscheidungen mit finanziellen Belastungen bzw. verhindert andernfalls notwendige Konsolidierungen. Insbesondere die Erfassung von hypothetischen, aber nicht realisierten Erträgen („Mindererträgen“) ist substanzlos und gemäß dem Realisationsprinzip nicht zulässig.

Auch wenn diese Belastungen isoliert und damit ergebniswirksam ausgeblendet werden, so ist dies lediglich ein anderer (versteckter) und eventuell sogar fälschlich als Vermögen interpretierter Ausweis; die Belastungen sind aber dennoch gegeben und müssen schlussendlich ausgeglichen werden. Dies belastet künftige Generationen, ohne dass diese für diese Belastungen verantwortlich wären. Die Belastungen summieren sich auf und werden die Entscheidungsspielräume in der Zukunft entsprechend weiter einengen, als es die wirtschaftliche Lage zu diesem Zeitpunkt ggf. erfordern würde.

Es wäre auch eine sachfremde Erwartungshaltung an Solidarität, da völlig unklar ist, unter welchen besonderen und ggf. negativen Umständen diese Generationen ihr Leben zu organisieren haben. Bereits heute zeichnen sich z. B. durch die Folgen des Klimawandels weitere Krisen ab, die wir heute in ihren Auswirkungen noch nicht erfassen können.

3. Anstelle von Singularität wird die „Büchse der Pandora“ geöffnet.

Soweit man die COVID-19-Pandemie noch als singuläres Ereignis betrachten und daher besondere Maßnahmen wie das NKF-CIG dem Grunde nach als Ausnahmeregelung nachvollziehen konnte, erscheint die Erweiterung auf eine Wirtschaftskrise, wenngleich durch einen Krieg ausgelöst, nicht mehr vertretbar. Wirtschaftskrisen durch solche oder auch andere Einflüsse in einer globalisierten Welt sind keine Singularität zu testieren. Die finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen sind daher auch periodengerecht zu erfassen und auszuweisen.

Bei einer Ausweitung der Isolierungsmöglichkeiten gibt es keine Trennlinie mehr dahingehend, welche unliebsamen Haushaltsbelastungen isoliert werden können und welche in der Gegenwart zu bewerkstelligen sind. Es wird dabei immer unklarer, was als „normales“ Haushaltsgeschäft und was als „besondere“ Belastung einzustufen ist.

Im Gegenteil, es besteht die Gefahr, dass in politischen Entscheidungen der (populistische) Druck besteht, eher umgekehrt argumentieren zu müssen, warum man eine aktuelle Haushaltsbelastung nicht einfach isolieren möchte.

4. Öffnung für Zusatzausgaben durch pauschalisierte Nebenrechnung

Bereits das NKF-CIG ermöglicht die Erfassung der Corona-Schäden durch eine pauschalisierte Nebenrechnung in Form eines Abgleichs von Plan- und Ist-Werten. Soweit für weitere Handlungsfelder die Option zur Belastungsisolierung eröffnet wird, muss verstärkt auf einen solchen Pauschalabgleich zurückgegriffen werden. Es ist andernfalls kaum möglich, bspw. zwischen allgemeinen konjunkturellen Kostentreibern in der Baubranche und spezifischen Kostentreibern durch den Ukraine-Konflikt zu differenzieren.

Wenn die „besonderen“ Haushaltsbelastungen durch einen Pauschalabgleich festgestellt werden, beinhalten diese auch immer alle anderen (zusätzlichen) Belastungen, die nicht in einem (unmittelbaren) Zusammenhang hiermit stehen. Es wird damit die Möglichkeit eröffnet, unter dem „Deckmantel“ einer besonderen Haushaltsbelastung (COVID-19-Pandemie, Ukraine-Krieg) auch andere Mehraufwendungen und Mindererträge - bewusst oder unbewusst - zu isolieren. Es besteht die Gefahr, dass dies zu einer zusätzlichen, aber zunächst nicht offensichtlichen Verzerrung in der Darstellung der wirtschaftlichen Lage führt.

5. Analyse der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage im Jahresabschluss und seiner Prüfung

Zur Lageanalyse werden Kennzahlen ermittelt, die auf dem sogenannten „Kennzahlenset NRW“ basieren. Aufgrund des gemäß NKF-CIG ermittelten Corona-bedingten Schadens, der daraus gebildeten Bilanzposition „0. Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit“ und der außerordentlichen Erträge in der Ergebnisrechnung verlieren die Kennzahlen, die mit der Bilanzsumme oder dem Jahresergebnis in Bezug stehen, an Aussagekraft.

Die Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen und die Aussagekraft der Mehrjahresbetrachtung sind insbesondere vor dem Hintergrund der weit gefassten Möglichkeiten zur Schadensermittlung nicht mehr gegeben.

Alternativen:

1. Vorsorge und Solidarität in der Zukunft anstelle von Solidarität aus der Zukunft

Anstelle der Inanspruchnahme der Wirtschaftskraft zukünftiger Generationen erscheint es zielführender zu sein, in wirtschaftlich guten Zeiten maßvoll mit den finanziellen Möglichkeiten umzugehen und eine Vorsorge verpflichtend vorzuschreiben. Statt finanzielle Spielräume zugunsten politisch gewünschter Maßnahmen in der Gegenwart aufzugeben, wäre eine neue (Sonder-)Rücklage für Krisenbelastungen vorstellbar. Diese könnte neben die eher für die kurzfristige Fiktion des Haushaltsausgleiches vorgesehenen Ausgleichsrücklage (§ 75 Abs. 2, S. 3 GO NRW) treten.

Durch eine Verpflichtung zur Bildung einer solchen Rücklage im Rahmen von ausgeglichenen bzw. positiven Jahresergebnissen würden die Jahrgänge, die in Zeiten positiver Umstände leben, Solidarität mit zukünftigen Generationen üben.

2. Anpassung der Regeln für den Haushaltsausgleich

Damit die Haushaltsbelastungen korrekt ausgewiesen und entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, um die Leistungsfähigkeit der Kommune langfristig zu sichern, aber auch Handlungsspielräume für die gegenwärtige Situation geschaffen werden, wäre es denkbar, die Regelungen für den fiktiven Haushaltsausgleich zu erweitern und die Grenzwerte für die Pflicht zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bei Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage zu erhöhen. In diesem Fall würde die Allgemeine Rücklage ähnlich fungieren wie die o. g. (Sonder-) Rücklage.

Fazit

Die geplante erweiterte „Bilanzierungshilfe“ täuscht eine Lösung vor und erweist den Kommunen einen „Bärendienst“, indem die finanziellen Spielräume der Zukunft erheblich eingeengt werden. Die aktuell schwierige Lage aus weltweiten externen Effekten lässt sich nicht „wegrechnen“. Die Regeln des NKF verlangen von den Kommunen einen Jahresabschluss, der ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage spiegelt. Die Prüfer – Wirtschaftsprüfer und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung gleichermaßen – müssen diesen True-and-Fair-View mit ihrem Testat bestätigen. Mit der Erweiterung der Bilanzierungshilfen im NKF-CUIG plant der Gesetzgeber eine Regelung, die diesem obersten Ziel zuwiderläuft und das über Jahrzehnte bewährte System der Doppik ad absurdum führen würde.

Es ist absolut richtig und notwendig, den Kommunen in diesen schwierigen Zeiten zu helfen. Allerdings halten wir den vorgesehenen Weg nicht für zielführend und verweisen auf die aufgezeigten Alternativen.