

**N i e d e r s c h r i f t**  
**über die Herbsttagung**  
**des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V.**  
**am 29. Oktober 2009**  
**im Tagungs- und Kongresszentrum Bad Sassendorf**

**„Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)**  
**- Evaluierung (einschl. Gesamtabschluss) und**  
**neue Rechnungsprüfung“**

Der Vorsitzende **Manfred Abrahams**, Stadtkämmerer von Krefeld, eröffnet um 10.30 Uhr die Herbsttagung 2009 des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V. im Tagungs- und Kongresszentrum Bad Sassendorf. Nach kurzen Einführungsworten und Begrüßung der rd. 240 Mitglieder und Gäste, darunter Vertreter von Aufsichtsbehörden und Ministerien sowie zahlreiche Fachleute aus der Finanzwelt einschließlich der Vertreter der begleitenden Fachausstellung im Foyer des Tagungszentrums richtet der Bürgermeister von Bad Sassendorf, **Antonius Bahlmann**, das Wort an die Teilnehmer.

BM Bahlmann geht auf die historische und wirtschaftliche Entwicklung von Bad Sassendorf mit seinen 12.000 Einwohnern ein. Die Salzquellen, die sich in Bad Sassendorf in unmittelbarer Nachbarschaft der Süßwasserquellen finden, und die fruchtbaren Lößböden auf den flachen trockenen Höhen ringsum haben schon in vorgeschichtlicher Zeit Siedler angezogen. Nach der Urkunde, von der die 1975 abgehaltene Festwoche "800 Jahre Sassendorf" ihre Berechtigung herleitet, ist in der Zeit zwischen den Jahren 1169 und 1179 ausgefertigt, so dass man hier das Jahr 1175 zugrunde legte. Seit dem Jahre 1806 wurde Sassendorf als Bad bezeichnet und erst 1975 als staatliches Heilbad für die natürlichen Heilmittel Moor und Sole anerkannt.

Bad Sassendorf bietet für die Gäste und Bürger eine Vielzahl von Erholungs- und Freizeitmöglichkeiten. So ist hier im Besonderen das über die Landesgrenze hinaus bekannte Sole-Thermalbad mit seiner facettenreichen Bade- und Saunalandschaft sowie der Meersalzgrotte und den weiteren zahlreichen Möglichkeiten zur Entspannung, Erholung und Therapie als "Magnet des Heilbades" zu nennen. Der malerische Kurpark mit fast 30 ha Grünfläche, moderne leistungsfähige Rehakliniken und Gesundheitszentren sowie Kindererholungs- und Altenheime runden das vielfältige Bild noch längst nicht ab.

Ein Teil der 7 vorhandenen Kliniken mit insg. über 1000 Betten wird in einer kommunalen Bädergesellschaft, der Saline Bad Sassendorf GmbH mit ca. 500 Beschäftigten geführt, an der der Kreis Soest mit 50 % und Bad Sassendorf über eine gemeinsame Holding mit den Nachbarstädten Erwitte und Lippstadt mit ebenfalls 50% beteiligt ist.

In einem kurzen Statement geht Herr Bahlmann auch auf die Umstellung auf NKF in Bad Sassendorf ein und stellt fest, dass NKF sicher deutlicher zeigt, wie die Ressourcen eingesetzt und verbraucht werden, doch habe es insgesamt sehr viel Aufwand gekostet, um eine breite Transparenz zu erreichen. "Unterm Strich", stellte BM Bahlmann fest, „hat NKF hat kein neues Geld gebracht“. Abschließend wünscht Herr Bahlmann eine kreative Tagung und einen guten Aufenthalt in Bad Sassendorf.

Zur Thematik des ersten Teils der Arbeitstagung „Die neue kommunale Rechnungsprüfung im Rahmen des NKF“ beschreibt Frau **Mechthild A. Stock**, ehemalige

Rechnungsprüfungsamtsleiterin und Stadtkämmerin a.D., jetzt Büro für Kommunalberatung, Ratingen, in ihrem Kurzreferat die Rolle der kommunalen Rechnungsprüfung im NKF und Möglichkeiten der Hinzuziehung externer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.

Sie geht auf die Veränderungen ein, die sich mit Einführung NKF für die Rechnungsprüfung ergeben haben. Die Rolle und Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung (gestern und heute) kommen dabei ebenso zur Sprache wie die Auswirkungen des NKF auf Prüfungsansätze und Methoden. Frau Stock stellt auch die „Leitlinien zur Durchführung von kommunalen Jahresabschlussprüfungen - Prüfungsstandard 200“ des IDR (Institut der Rechnungsprüfer Deutschlands) vor und erläutert die Möglichkeit der Prüfung durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (WPG) und Abgrenzung zur kommunalen Rechnungsprüfung (RP).

Das Kurzreferat von Frau Stock ist auf der Homepage des Fachverbandes nachlesbar.

Der sich anschließende Vortrag von **Dr. Marian Ellerich**, WP/ST, PKF Fasselt & Partner, Duisburg, befasste sich mit der neuen kommunale Rechnungsprüfung im Rahmen des NKF aus Sicht eines Wirtschaftsprüfers. Dr. Ellerich beschreibt den sich ergebenden Paradigmenwechsel, der sich insbesondere im Hinblick auf die Rechnungsprüfung und Rechnungslegung ergibt und erläutert Gegenstand und Ziele der kommunalen Jahresabschlussprüfung. Einen breiten Raum nimmt die Anwendung des risikoorientierten Prüfungsansatzes im Rahmen der Jahresabschlussprüfung von Wirtschaftsprüfern in Bezug auf die kommunale Rechnungsprüfung ein, wobei die gleichen Maßstäbe zwischen einem kommunalen Abschluss und dem Abschluss eines Privatunternehmens gelten. Während in der Kameralistik die Einzelfallprüfung eine gängige Prüfungsmethode war, ist dieser Ansatz im Rahmen der Doppik wegen des unverhältnismäßig hohen Aufwandes nicht vertretbar. Außerdem ist der Komplexitätsgrad der Prüfung durch die Anwendung des doppelten Rechnungswesens erheblich angestiegen und der Umfang der Prüfung hat sich wesentlich erweitert. Dadurch ergeben sich neue und höhere Anforderungen an die Durchführung der Prüfung. Die Wirtschaftsprüfer wenden daher seit Jahren den verpflichtend vorgeschriebenen, sogenannten risikoorientierten Prüfungsansatz an. Es ist der Versuch, einen komplexen Prüfungsgegenstand aufzuteilen und die Prüfungsschwerpunkte nach der in der Rechnungslegung befindlichen Risiken zu orientieren. Der risikoorientierte Prüfungsansatz berücksichtigt die individuellen Risiken der jeweiligen Kommune und ist daher einer weniger differenzierten Prüfung anhand von Checklisten naturgemäß überlegen. Nur bei einer risikoorientierten Vorgehensweise ist eine effektive und effiziente kommunale Rechnungsprüfung sichergestellt, so Dr. Ellerich. Abschließend geht der Referent auf den gesetzlich vorgeschriebenen Bestätigungsvermerk ein, der die Beurteilung des Prüfungsergebnisses allgemeinverständlich und problemorientiert unter Berücksichtigung des Umstandes darstellen soll, dass Rat und Verwaltungsvorstand den Abschluss zu verantworten haben. Der Bestätigungsvermerk endet mit einem Prüfungsurteil, das wiederum unterschiedlich ausfallen kann. Um dieses Urteil abzugeben, muss eine Gesamtwürdigung der festgestellten Fehler einschließlich einer nochmaligen Plausibilitätsbeurteilung hinsichtlich der getroffenen Prüfungsfeststellungen vorgenommen werden.

Auch dieser Vortrag ist auf der Homepage des Verbandes abrufbar.

Der Vorsitzende dankt Frau Stock und Herrn Ellerich für die insgesamt tiefen Einblicke in die neue Rechnungsprüfung im NKF, wobei er das breitere Spektrum der zukünftigen Jahresabschlussprüfung als sehr bemerkenswert herausstellt, welches durch die kommunalen Unternehmen bei vielen Kollegen durchaus bekannt sei. Er spricht auch die Probleme an, die den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern (- und ausschüssen) auf dem Weg von der Rechts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung hin zu einem risikoorientierten

Prüfungsansatz bevorstehen werden.

Der 2. Teil der Arbeitstagung unter der Überschrift „NKF - Evaluierung der Ziele und Vorschriften (einschl. Thematik Gesamtabschluss)“ beginnt mit einem Vortrag von **Claus Hamacher**, Beigeordneter beim Städte- und Gemeindebund NRW, zum Meinungsbild, welches auf der Ebene der Kommunalen Spitzenverbände gebildet wurde.

§ 10 des Einführungsgesetzes zum NKF sieht vor, dass nach einem Erfahrungszeitraum von 4 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes dessen Auswirkungen durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und der Fachverbände überprüft werden und sodann Änderungsbedarfe an den Landtag übermittelt werden.

Hervorzuheben ist die Forderung der Kommunalen Spitzenverbände, den Stichtag zur Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses um zwei Jahre von 2010 auf 2012 zu verschieben. Gemäß § 116 Abs. 1 GO NRW i.V.m. § 2 Abs. 1 des NKF-Einführungsgesetzes haben die Gemeinden spätestens zum Stichtag 31.12.2010 den ersten Gesamtabschluss aufzustellen. Zur Begründung wird angeführt, dass sich aus einer Umfrage, an der sich 230 Mitgliedsstädte und -gemeinden des Städte- und Gemeindebundes NRW beteiligt haben, ergibt, dass es eine Vielzahl von kleineren und mittleren Kommunen gibt, die nur in sehr geringem Maß überhaupt über Beteiligungen verfügen. Für diese Kommunen ist die Frage zu beantworten, ob der zu leistende Verwaltungsaufwand für die Erstellung des Gesamtabschlusses in einem vertretbaren Verhältnis zu dem Mehrwert steht. Im Hinblick auf den erforderlichen zeitlichen Vorlauf und die ohnehin schon existierende große personelle Belastung in den Kämmereien durch die Umstellung auf das NKF - aber auch aktuell durch die Umsetzung des Konjunkturpakets II - sei eine Verschiebung des Stichtags zur Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses um zwei Jahre angemessen.

Die Verschiebung des Umsetzungsstichtags würde ausreichend Zeit für eine sachlich fundierte Diskussion über die von den Modellkommunen vorgeschlagenen rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen verschaffen. Soweit die Ziele des NKF dem nicht entgegenstehen, sollten zudem großzügige Ausnahmen von der Verpflichtung zur Aufstellung eines NKF-Gesamtabschlusses diskutiert werden. Nur so kann unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.

Anhand eines aktuellen Vorgangs aus Hessen beschreibt Herr Hamacher, dass die NRW-Kommunen mit dieser Forderung nicht alleine stehen. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat sich am 02.09.2009 in einer vergleichbaren Fragestellung an den hessischen Innenminister gewandt. Von dort kam die Antwort, dass Verständnis für eine Verlängerung des Zeitraums vorhanden ist und Bereitschaft besteht, bei nächster Gelegenheit in einen Entwurf zur Änderung der hessischen Gemeindeordnung eine Regelung aufzunehmen, wonach die erstmalige Zusammenfassung des kommunalen Jahresabschlusses mit den ausgegliederten Einheiten zum 31.12.2015 vorzunehmen ist.

Der Vortrag von Herrn Hamacher kann vollständig auf der Homepage des Verbandes nachgelesen werden. Auf eine detaillierte Darstellung wird deshalb an dieser Stelle verzichtet.

Die Sicht des Landes stellt daraufhin MR **Edgar Quasdorff** vom Innenministerium NRW vor und betont, dass nicht etwa das Gesetz geändert werden soll, sondern die Auswirkungen des Gesetzes evaluiert, also bewertet werden sollen. Die Diskussion sei aus seiner Sicht zu schnell auf Veränderung gesteuert worden, was nicht heißen soll, dass keine Veränderungen vorgenommen werden sollen. Übereinstimmung zu den Aussagen von Herrn Hamacher besteht beim Punkt Steuerung. Jedem war vorher klar, dass keine zusätzliche Mittel durch NKF in die kommunalen Kassen fließen. Versprochen war ein

besserer Überblick über die Schulden und das Vermögen und darauf aufbauend eine bessere Steuerung für die Kommune. Denn nur der kann besser steuern, wer den Überblick hat. Das Rechnungswesen ist auf jeden Fall erleichtert und verbessert worden, so Herr Quasdorff, was unstreitig mit Mehraufwand verbunden war. Insgesamt kann man aber sagen, dass die Umstellung auf NKF vorbildlich funktioniert hat, auch wenn es für die Beteiligten ein Kraftakt war und der Aufwand im Einzelfall als unverhältnismäßig angesehen wurde. Auch sei laut Aussagen von externen Gutachtern die Qualität der Umstellung in NRW signifikant höher als in anderen Ländern.

Die Ungeduld, Steuerungsgewinne oder- vorteile zu erlangen, ist verständlich, aber nicht realistisch, denn die Anwendung nach Implementierung ist ein Prozess über mehrere Jahre, insbesondere auch in Verbindung mit den Räten. Eine solch grundlegende Änderung braucht seine Zeit, nicht nur die Umstellungszeit auf das Buchungssystem, sondern für das eigentliche Umdenken, was damit in Verbindung steht.

Im Evaluierungsbericht, den die Landesregierung bis zum 31.12.2009 dem Landtag NRW vorlegen wird, werden die zweifellos vorhandenen Defizite angesprochen, wenngleich vom Gesetzgeberischen her sehr wenig zusätzlicher Spielraum gesehen wird. Die Landesregierung erwägt, an der einen oder anderen Stelle die Steuerungsinstrumente deutlicher anzusprechen, auch in der Ratszuständigkeit und im Haushaltsplan, aber das sind alles nur Impulse und ersetzt nicht das eigentliche Handeln und soll auch nicht die Erwartung wecken, dass man mit solch einer Rechtsänderung auch das tatsächliche Verhalten in den Räten und Verwaltungen ändern kann.

Eine andere Erwartung, die sich durch NKF erfüllt hat, ist, wie eben schon erwähnt, die verlässlichere Aussage über Schulden und Vermögen in der Kommune. Durch die Darstellung des Ressourcenverbrauchs wurde aufgedeckt, ob die kommunalen Finanzen von der Substanz leben oder sich selber regenerieren können. Das Thema Überschuldung war in der Kameralistik kein Thema, durch NKF ist es ein Thema. Die Entwicklungen bei den Kommunalfinanzen können jetzt viel verlässlicher gesehen werden.

Insgesamt hat die Akzeptanz von NKF tendenziell zugenommen, wie Umfragen gezeigt haben. Allerdings verschwinden mit zunehmender Anwendung auch viele Illusionen, die sich manche mit NKF gemacht haben, sei es im Bereich der Steuerung, sei es im Bereich der Einsparungen, so Herr Quasdorff.

Rückschritte können drohen, wenn man versucht, das in sich geschlossene Rechnungssystem selber aufzubrechen, entweder kameral oder mit selbst gestrickten Lösungen zu verwässern, weil man beispielsweise ein Ergebnis nicht wahrhaben will. Wenig sinnvoll seien deshalb Diskussionen, die auf eine Abänderung rechnungstechnischer Logik abzielen, anstatt die Ursachen zu ergründen. Anders liegt der Fall, wenn tatsächlich, sozusagen hausgemacht, Verwerfungen oder Regelungen auftreten, die auch im engeren Sinne nichts mit der Buchungslogik zu tun haben, wie beispielsweise die Frage, ob und wie eine Ausgleichsrücklage gesetzgeberisch gestaltet werden soll. Sie gibt ja keine Aussage über das Vermögen, sondern gibt ja nur den Zeitpunkt an, wann die Kommunalaufsicht eingreift oder nicht. Insofern sind diesbezüglich Änderungen möglich und Spielräume vorhanden, so wurde hausintern Sympathie dafür entwickelt, eine Dynamisierung der Ausgleichsrücklage aufzugreifen und in einem bestimmten Rahmen Überschüsse zuzulassen. Auch bei der Frist zur Erstellung von Jahresabschlüssen ist eine Änderung seitens des Innenministeriums aus fachlicher Sicht angeraten. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Forderungen, z.B. bei einer Vorschrift bei Abschreibungen, die im Konsens erledigt werden können. Bei den Punkten, wo es droht manipulativ zu werden, muss eine inhaltliche Diskussion geführt werden, dazu gehört z.B. die Frage, in wieweit Rückstellungsforderungen verändert bzw. über den eigentliche Zweck erweitert werden können.

Was allerdings die Verlängerung des Zeitpunktes für den Gesamtabschluss angeht, so erläutert Herr Quasdorff sehr ausführlich, dass es keine sachlichen Argumente für eine

solche Maßnahme aus Sicht des IM gebe.  
Es folgt eine rege Diskussion über Fragen der Evaluierung.

In einer kurzen Wertung erläutert der Vorsitzende, dass im Rahmen der Evaluierung zahlreiche Punkte, die von Herrn Hamacher für die Kommunalen Spitzenverbände vorgetragen wurden, vom der Landesregierung durchaus positiv betrachtet werden. Er habe Herr Quasdorff so verstanden, dass die gesetzlichen Änderungswünsche positiv von der Landesregierung aufgenommen worden sind und im Rahmen des Evaluierungsberichtes zur Modifizierung des Gesetzes aufgegriffen werden. Allerdings müsse über die Verlängerung des Zeitraums für den Gesamtabchluss sicherlich noch einmal nachgedacht werden, auch vor dem Hintergrund der Entscheidung in Hessen. Richtig ist sicher auch, dass Themen wie bilanzielle Überschuldung und ungenügende Finanzausstattung der Gemeinden, Städte und Kreise keine Evaluierungsthemen sind. Deren Behandlung und Lösung ist spätestens Aufgabe des neuen Landtages, der im Mai 2010 gewählt wird

Eine Empfehlung der Tagungsteilnehmer, als Fachverband das Land aufzufordern, u.a. einer Verlegung des Gesamtabschlusstermins nachzukommen, wurde bei nur 3 Gegenstimmen nahezu einstimmig angenommen.

Der Vorsitzende dankt allen Mitgliedern, Gästen und Referenten für die Teilnahme und schließt die Tagung gegen 14.15 Uhr.

gez.  
Abrahams  
Vorsitzender

gez.  
Hähle  
Geschäftsführer

Krefeld/Mönchengladbach, den 17. November 2009