

**Frühjahrstagung
des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V.**

am 20. Juni 2007

**im Dorothea-Tanning-Saal des Max Ernst Museums
in Brühl**



Thema der Tagung:

„Ausgewählte Aspekte des NKF“

Ernst Schneider (Solingen), Vorsitzender des Fachverbandes der Kämmerer in NRW, eröffnet um 10.30 Uhr die Veranstaltung und begrüßte die Mitglieder und zahlreichen Gäste aus Politik, Verwaltung und der Finanzwirtschaft. Einen besonderen Gruß richtete Herr Schneider an die Referenten der heutigen Tagung, an der Spitze Finanzminister Dr. Helmut Linssen und vom Innenministerium Ministerialdirigent Johannes Winkel.

In seiner kurzen Begrüßungsrede in Vertretung des terminlich verhinderten Bürgermeisters Michael Kreuzberg hieß Dieter Freytag, Stadtkämmerer von Brühl und Schatzmeister des Kämmererverbandes, alle Teilnehmer in Brühl, der mit über 700 Jahren ältesten und bekanntesten Stadt im Rhein-Erft-Kreis, herzlich Willkommen. Weltweiten Bekanntheitsgrad hat Brühl insbesondere durch die Schlösser Augustsburg und Falkenlust errungen, die zu den Wahrzeichen Brühls zählen und zusammen mit der barocken Gartenanlage 1984 als Weltkulturerbe in die Unesco-Liste aufgenommen wurden. Die heutige Tagungsstätte, das Max-Ernst-Museum, ist das weltweit erste und einzige Museum, das dem umfangreichen Werk des Jahrhundertkünstlers Max Ernst (1891-1976) gewidmet ist. Seit September 2005 – so Stadtkämmerer Freytag – wird in diesem Museum weltweit erstmalig die Gesamtheit des vielseitigen Oeuvres von Max Ernst gezeigt und das Leben dieses genialen Künstlers des 20. Jahrhunderts nachgezeichnet (weitere Infos unter www.bruehl.de und www.maxernstmuseum.de).

Nach einleitenden Worten des Vorsitzenden zum Tagungsthema „Ausgewählte Aspekte zum NKF“ mit Schwerpunkt „Bewertung der kommunalen Beteiligungen“ erläuterte Dr. Helmut Linssen, Finanzminister des Landes NRW, die Vorstellungen der Landesregierung zum neuen Sparkassenrecht. Er betonte, dass die Sparkassen in NRW verlässliche Partner für Bürger und Mittelstand sind und es auch in Zukunft bleiben sollen, sich aber die Rahmenbedingungen für das Sparkassengeschäft grundlegend verändert haben, ausgelöst durch den Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Daher soll das bestehende Sparkassenrecht novelliert und die Sparkassen nachhaltig gestärkt werden, möglichst im Einvernehmen mit den Sparkassen und den Kommunen. Der vorliegende Arbeitsentwurf zum Sparkassengesetz vom 8. Mai 2007 soll helfen, das sich anschließende Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen, so Minister Dr. Linssen. Die geplante Novelle

des Sparkassenrechts NRW orientiere sich an den einfachen Prinzipien „Bewährtes sichern“, „Überholtes streichen“ und „Neuerungen einführen“. Die bewährte Struktur der kommunalen Sparkasse soll auch für die Zukunft gesichert werden. Sie sind und bleiben Anstalten des öffentlichen Rechts und haben unverändert den öffentlichen Auftrag, Bürger und Mittelstand in der Region kreditwirtschaftlich zu versorgen. Sparkassen sind und bleiben kommunale Unternehmen und werden auch wie bisher dem Regionalprinzip unterliegen, so der Minister. Damit die Sparkassen sich im verschärften Wettbewerb weiter behaupten können, sollen all diejenigen Regelungen und Strukturen abgeschafft werden, die Sparkassen in ihrem Tagesgeschäft behindern und unnötige Kosten verursachen. Er plädiert dafür, dass es neben dem Sparkassengesetz keine explizite Sparkassenverordnung mehr als eigenständige Regelungsebene geben soll. Die weiteren Überlegungen beinhalten auch die Abschaffung des Kreditausschusses. Zukünftig soll es daher nur noch zwei Sparkassenorgane geben, nämlich den Vorstand und den Verwaltungsrat. Allein der Vorstand wird danach für das Tagesgeschäft zuständig sein und allein der Verwaltungsrat für dessen Überwachung. Die wichtige Aufgabe der Risikoüberwachung soll dem künftigen Risikoausschuss unterliegen. Dieser ist aber anders als der bisherige Kreditausschuss kein eigenständiges Sparkassenorgan, sondern liegt im Verantwortungsbereich des Verwaltungsrats. Zu den Neuerungen, die der Arbeitsentwurf enthält, gehören u.a. die Neuregelung der Ausschüttung, die Einführung von Trägerkapital und den S-Finanzverbund Nordrhein-Westfalen. Nach dem Entwurf soll den Kommunen eine vollständige Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg der Sparkassen ermöglicht werden. Daher unterliegt die Verwendung des Jahresüberschusses künftig keinen Beschränkungen mehr. Der Träger der Sparkasse, also die Kommune oder der Zweckverband, soll frei darüber entscheiden können, ob er den Jahresüberschuss in der Sparkasse belässt oder ausschüttet. Im Vergleich zur bestehenden Regelung wird dies eine enorme Verbesserung aus kommunaler Sicht bedeuten, so der Finanzminister. Bisher gelte nämlich eine komplizierte Staffregelung, wobei maximal 35% des Jahresüberschusses ausgeschüttet werden dürfen. Zudem kann der Verwaltungsrat vorweg Teile des Jahresüberschusses den Rücklagen der Sparkassen zuführen und damit dem Träger vorenthalten. Faktisch wird daher wenig, eigentlich gemessen am Gesamtvolumen so gut wie gar nicht ausgeschüttet. Mit der Möglichkeit der nun vorgesehenen vollständigen Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg würde die Stellung der Kommunen deutlich gestärkt. Die Trägerschaft an einer Sparkasse dürfte damit werthaltiger als bisher werden, so Minister Dr. Linssen. Weiter sei auch vorgesehen, die Verwendungsmöglichkeiten für den Ausschüttungsbetrag zu vereinfachen. Bisher ist die Ausschüttungsverwendung streng an das Gemeinnützigkeitskriterium geknüpft. Der Arbeitsentwurf schlägt hingegen vor, dass künftig die zufließenden Mittel für alle am Gemeinwohl orientierten Aufgaben und Zwecke der Kommune verwendet werden dürfen. Messlatte ist damit nicht mehr das enge Kriterium der Gemeinnützigkeit, sondern das weiter gefasste Kriterium der Gemeinwohlorientierung. Sämtliche Aufgaben und Zwecke einer Kommunen sind aber gerade am Gemeinwohl ausgerichtet. Daher können künftig Ausschüttungen auch zur Schuldentilgung oder für Infrastrukturmaßnahmen verwendet werden, was bisher nicht zulässig ist.

Dr. Linssen stellte klar, dass er als Finanzminister wie bisher nur mittelbar von Ausschüttungen profitiere, nämlich über die 10%ige Kapitalertragsteuer, die vom Bruttobetrag an den Fiskus abgeführt werden muss. Bekanntlich steht davon die Hälfte dem Bundesfinanzminister zu. Die Freude über die verbliebene Hälfte dürfte aber aufgrund des Länderfinanzausgleichs regelmäßig auch nur von kurzer Dauer sein, da NRW in den Jahren 1995 – 2006 durchgängig Geberland war.

Die nächste Neuerung, die geplante Option zur Bildung von Trägerkapital, habe im Vorfeld in unverständlicher Weise für heftige Kritik gesorgt. Erstens wird die Einführung oder Nichteinführung von Trägerkapital allein vor Ort entschieden (der Finanzminister ordnet kein Trägerkapital an) und zweitens werde durch Trägerkapital keinerlei Privatisierung Vorschub geleistet. Es sei daher auch ganz bewusst auf den zivilrechtlich belegten Begriff „Stammkapital“ verzichtet worden. Das Trägerkapital folge ganz einfach der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Das heißt, es ist weder veräußerbar noch übertragbar. Die

Kommune bleibt Träger und wird keinesfalls zum Gesellschafter. Drittens bereitet das Trägerkapital die Basis, um die Trägerschaft transparent zu machen und Sparkassen effektiver zu steuern. Eine effektive Steuerung ist nach Ansicht der Landesregierung nur möglich, wenn es gelingt allgemeine Ziele in konkrete Zielgrößen zu überführen, aus Zielgrößen konkrete Zielvorgaben abzuleiten und Zielerreichung und Zielvorgabe zu vergleichen. Das Trägerkapital könne hier eine sinnvolle Bezugsgröße darstellen und den Einstieg in eine effektivere Steuerung der Institute bieten. Die europarechtlich vorgebrachten Bedenken der Einführung von Trägerkapital seien nicht stichhaltig. Bei der Konzeption des Trägerkapitals sei bewusst eine Übertragbarkeit ausgeschlossen worden, um keine möglicherweise europarechtswidrige „Privilegierung“ einzelner potentieller Erwerberkreise zu ermöglichen.

Abschließend gab Dr. Linssen seiner Hoffnung Ausdruck, dass „nach all dem „Wortgeklingel“ der vergangenen Wochen und Monate nun eine sachliche Auseinandersetzung stattfinden möge und das Sparkassenrecht nicht als „Spielfeld“ für politische Rangeleien erhalten müsse“. Zum weiteren Zeitplan erläuterte der Finanzminister, dass nach Eingang der Stellungnahmen der dazu aufgeforderten Verbände zügig ein Referentenentwurf vorgelegt und damit die Basis für die parlamentarischen Beratungen geschaffen werden solle. Die erste Lesung im Landtag könnte dann schon im Herbst beginnen und das neue Sparkassengesetzes zu Beginn des nächsten Jahres verkündet werden.

In der sich anschließenden lebhaften Diskussion beantwortete Minister Dr. Linssen Fragen aus dem Plenum, bevor er zu einem Anschlusstermin aufbrach.

Zum Themenbereich „Bewertung von Beteiligungen“ stellten Stadtkämmerin Mechthild A. Stock für die Stadt Velbert und Stadtkämmerer Marius Nieland für die Stadt Essen Beispiele aus der kommunalen Praxis vor.

Stadtkämmerer Marius Nieland erläuterte in seinem Powerpoint-Vortrag, dass mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements zum 1. Januar 2007 bei der Stadt Essen wurden sämtliche Beteiligungen einem umfassenden Bewertungsverfahren unterzogen. Die daraus abgeleiteten Werte werden jährlich zum Bilanzstichtag auf Werthaltigkeit geprüft (Impairment-Test). Besondere Aufmerksamkeit erlangen dabei Wertveränderungen, da sie mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements zukünftig ergebniswirksam sein können. Bei der Bewertung der Beteiligungen hat sich die Stadt Essen nach folgenden Verfahren gerichtet: Ertragswertverfahren, Substanzwertverfahren und Eigenkapitalspiegelbildmethode. Konzeptionell wurden die erwerbswirtschaftlichen Beteiligungen nach dem Ertragswertverfahren und die sachzielbezogenen Beteiligungen nach dem Substanzwertverfahren bewertet. Die Werte wurden unter fachlicher Begleitung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften PwC und IVC Independent Valuation & Consulting, Essen, ermittelt. Für eine zielgerichtete Steuerung der Beteiligungsgesellschaften im Rahmen der Leistungsfähigkeit des städtischen Haushalts ist es unerlässlich, vor Aufstellung der jährlichen Wirtschaftspläne in den Beteiligungsgesellschaften und deren Beschlussfassung in den Gesellschafterversammlungen verbindliche Eckwerte durch den Rat der Stadt beschließen zu lassen. Bis zum Jahr 2005 lag im Zeitraum des Wirtschaftsplanverfahrens keine verbindliche Abstimmung mit dem städtischen Haushalt vor. Daher wurde dieser Forderung dadurch Rechnung getragen, dass im Konsolidierungsprogramm 2006 ff. für die Gesellschaften und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen verbindliche Budgeteckwerte beschlossen wurden, die für die Wirtschaftspläne verbindliche Vorgaben darstellen. Dies erfolgte zunächst für die Gesellschaften, die unmittelbar mit dem Haushalt der Stadt Essen verbunden sind. Es belaufen sich die zahlungswirksamen Aufwendungen zur Abdeckung von Fehlbeträgen der städtischen Beteiligungsunternehmen und Sondervermögen im Gesamtergebnisplan 2007 auf über 116 Mio. Euro. Vor dem Hintergrund, dass sich das geplante Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit im Jahr 2007 auf insgesamt rd. 114 Mio. Euro belaufen wird, müssen Konsolidierungsanstrengungen verstärkt im Bereich der kommunalen Beteiligungen erfolgen.

Unter der Überschrift "Bewertung der Finanzanlagen nach den Vorschriften der GO NRW unter besonderer Berücksichtigung des Themas Sparkassen" erläuterte im Anschluss daran Dr. Marian Ellerich, WP StB Dipl.-Ök., PKF Fasselt & Partner, sehr detailliert die Grundlagen der Bilanzierung und Bewertung von Finanzanlagen, das Ertragswertverfahren, das Substanzwertverfahren und ging dabei auch auf die besonderen Problemfelder ein. Dem Bereich „Bilanzierung und Bewertung“ von Sparkassen widmete Dr. Ellerich besondere Aufmerksamkeit; der ausführliche Vortrag ist ebenfalls auf der Homepage des Kämmererverbandes nachzulesen.

Ministerialdirigent Johannes Winkel vom Innenministerium NRW ging es in seinem Vortrag „Bewertung der kommunalen Beteiligungen aus Sicht der Kommunalaufsicht“ vor allem um die Frage, wie sich die kommunalen Beteiligungen aus Sicht der Kommunalaufsicht in die Gesamtbetrachtung der kommunalen Finanzsituation einfügen und begann mit der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und deren Bewertung. Seit den 90er Jahren haben die Kommunen immer mehr Aktivitäten, die sich früher im Kernhaushalt wieder fanden, in Eigenbetriebe, eigene Unternehmen und Einrichtungen ausgegliedert. Eines der Motive war die Flucht aus der Kameralistik in Einheiten, die auf der Basis eines kaufmännischen Rechnungswesens wirtschaftlicher arbeiten und besser gesteuert werden sollten. Und ein willkommener Nebeneffekt war es dann, die Aktivitäten dem unmittelbaren Zugriff der Kommunalaufsicht gleich mit zu entziehen. Kommunale Beteiligungen seien so im Laufe der Zeit zu einer Art „Blackbox“ geworden. Aus der FEU-Statistik sei inzwischen bekannt, dass die Kommunen in NRW an über 1500 Unternehmen beteiligt sind, bei denen der kommunale Anteil wenigstens 50 Prozent betragen und dass die NRW-Kommunen ihre Investitionen nur noch zu rund 40 % aus dem Kernhaushalt finanzieren. Die restlichen 60 % verteilen sich zu etwa gleichen Teilen auf die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen einerseits und die rechtlich selbständigen Unternehmen andererseits. Nur noch knapp 60 % der Personalausgaben fallen in den Kernverwaltungen der NRW-Kommunen an. In den kreisfreien Städten finden sich bereits mehr als 50 % der Personalausgaben in den ausgegliederten Einrichtungen. Schließlich ergebe sich aus der FEU-Statistik, dass die "echte" Verschuldung der NRW-Kommunen viel höher sei, als es sich aus der Schuldenstandsstatistik ergebe, so Herr Winkel. Während die Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten und fundierten Schulden Ende 2005 sich auf rund 45 Mrd. EUR beliefen, kommen noch einmal Schulden in Höhe von knapp 18 Mrd. EUR aus den rechtlich selbständigen Unternehmen hinzu.

Mit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement verfügen die Kommunen nunmehr über ein Regelungssystem, das ein modernes, leistungsstarkes und einheitliches Rechnungswesen auf doppischer Grundlage ermögliche. Die Einordnung der kommunalen Beteiligungen in die kommunale Haushaltswirtschaft zeige sich beim NKF in zweierlei Hinsicht: Die kommunalen Beteiligungen sind als Vermögensgegenstände in der kommunalen Bilanz anzusetzen und zu bewerten. Die Kommunen sind verpflichtet, erstmals zum 31.12.2010 für den Kernhaushalt und die Beteiligungen einen Gesamtabschluss aufzustellen. Dabei habe die Bewertung grundsätzlich - je nach Charakter der Beteiligung - nach dem Ertragswert- oder dem Substanzwertverfahren zu erfolgen, unter Umständen ist zur Vereinfachung die Eigenkapitalspiegelbildmethode zugelassen. Für die Beteiligungsbewertung ist damit in NRW eine einheitliche Betrachtungsweise gesetzlich festgeschrieben, und die Möglichkeit eröffnet, die Bewertung anhand der wichtigsten Unterlagen der Finanz- und Wirtschaftspläne - also der sog. wesentlichen wertbildenden Faktoren (§ 55 Abs. 6 GemHVO) - vorzunehmen. Zweitens gibt es neben der landeseinheitlichen Betrachtungsweise in NRW zwar keine bundeseinheitlichen Regelungen zur Beteiligungsbewertung, aber doch eine relativ große Kongruenz. Es ist in einem föderalen System allerdings nahezu unvermeidbar, dass sich rechtliche Systeme wie z.B. das Gemeindehaushaltsrecht auseinander entwickeln.

Es gebe, so Ministerialdirigent Johannes Winkel weiter, in diesem Zusammenhang natürlich immer wieder Detailprobleme. Eine noch offene grundlegende Frage, die sehr kontrovers

diskutiert wird – sei die Frage, ob und in welcher Höhe die Sparkassen in der kommunalen Bilanz anzusetzen sind. Vor dem Hintergrund der nicht eindeutig geregelten Eigentumsverhältnisse und auf der Basis entsprechender Beschlüsse der IMK habe das Innenministerium einen Ansatz der Sparkassen bislang ausgeschlossen. Der Streit um die Eigentümerstellung der Trägerkommunen scheine sich demnächst aber zu erledigen. Aller Voraussicht nach wird die rechtliche Beziehung zwischen den Sparkassen und den Kommunen klarer formuliert, vielleicht sogar geklärt. Es sei zu erwarten, dass insbesondere die Regelungen zur Verwendung der Erträge den Kommunen eine erheblich stärkere Stellung verschaffen und die Bindung der Sparkassen an die Kommunen deutlicher hervortreten werde. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht des NKF bedeute dies, dass die Aktivierung der Sparkassen in der Eröffnungsbilanz jedenfalls nicht mehr mit den alten Argumenten bestritten werden kann. Zur Frage, wie die Aktivierung vor dem Hintergrund des künftigen Sparkassenrechts zu beurteilen ist, gebe es derzeit noch keine abgeschlossene Meinungsbildung innerhalb der Landesregierung. Nach Auffassung von Herrn Winkel sollte man sich im Zuge der Novellierung des Sparkassengesetzes dem Gedanken der Aktivierung öffnen. Wenn die Aktivierungspflicht bejaht werden sollte, dann spreche vieles dafür, die Bewertung nach dem Ertragswertverfahren vorzunehmen. Wichtig dabei bleibe aber, dass die weiterhin bestehenden sparkassenrechtlichen Besonderheiten wie die fehlende Verpflichtung zur Bildung von Stammkapital und die fehlende Fungibilität berücksichtigt werden müssen. Diese Faktoren mindern den Ertragswert. Die Bilanzierung der Sparkassen aber darf nicht zu einem verzerrten Bild der Vermögenslage in der Kommune führen. Hier gilt es, eine praktikable und ausgewogene Regelung zu entwickeln, die auch den Bewertungsaufwand für unsere Kommunen in vertretbaren Rahmen hält.

Im weiteren Verlauf seiner Ausführungen betrachtete Herr Winkel auch die kommunalen Beteiligungen in Bezug auf den Haushaltsausgleich und den Finanzausgleich und sprach das laufende ifo-Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs an, wo es allein um die finanzstatistischen Berechnungsgrundlagen gehe und nicht um grundsätzliche Fragen des Finanzausgleichssystems.

In der abschließenden, von Stadtkämmerer Dieter Freytag geleiteten Podiumsdiskussion standen die Referenten und weitere Vorstandsmitglieder Rede und Antwort, was von den Teilnehmern rege genutzt wurde. Im seinem Schlusswort fasste der Vorsitzende des Fachverbandes NRW Ernst Schneider in kurzen Worten das Ergebnis der Tagung zusammen. Er bedankte sich bei allen Referenten für ihre Teilnahme, bei Stadtkämmerer Dieter Freytag für die freundliche Unterstützung und Gastfreundschaft der Stadt Brühl und bei Geschäftsführer Hansheiner Hähle für die gute Vorbereitung der Veranstaltung. Ein besonderen Dank ging auch an die 10 Teilnehmer der begleitenden Fachausstellung im Foyer des Dorothea-Tanning-Saales, die durch Ihre Präsentationen die Arbeitstagung aufwerten und sich durch Sponsorenbeiträge an den Tagungskosten beteiligen.