

"Ausgewählte Aspekte des NKF"
Frühjahrstagung des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V. am
20.06.2007 in Brühl zum Thema

Vortrag von Ministerialdirigent Johannes Winkel
„Bewertung der kommunalen Beteiligungen aus Sicht der
Kommunalaufsicht"

Es gilt das gesprochene Wort!

Mir geht es in meinem Vortrag vor allem um die Frage, wie sich die kommunalen Beteiligungen aus Sicht der Kommunalaufsicht, aus Sicht der kommunalen Finanzaufsicht in die Gesamtbetrachtung der kommunalen Finanzsituation einfügen.

Erlauben Sie mir deshalb, den Bogen etwas weiter zu spannen. Ich möchte

- (1) zunächst etwas sagen zur Bedeutung der kommunalen Beteiligungen, und
- (2) danach einige Ausführungen machen zur Einordnung der kommunalen Beteiligungen in das NKF, d.h. zu Fragen der Bewertung in der kommunalen Bilanz ebenso wie auch zum Gesamtabschluss.

In diesem Zusammenhang kann und werde ich nach den Äußerungen des Finanzministers heute morgen Fragen etwa nach der Bewertung von Sparkassen nicht auszuklammern.

Abschließend möchte ich dann noch einige Sätze sagen zur Frage des Verhältnisses von

- (3) kommunalen Beteiligungen und Haushaltsausgleich sowie
- (4) von kommunalen Beteiligungen und Finanzausgleich.

(1) Zur Bedeutung der kommunalen Beteiligungen

Warum ist uns die Bewertung der kommunalen Beteiligungen überhaupt so wichtig? Die abstrakte Antwort ist relativ einfach. Seit den 90er Jahren haben die Kommunen immer mehr Aktivitäten, die sich früher im Kernhaushalt wiederfanden, in Eigenbetriebe, eigene Unternehmen und Einrichtungen ausgegliedert.

Eines der Motive war sicherlich die Flucht aus der Kameralistik in Einheiten, die auf der Basis eines kaufmännischen Rechnungswesen wirtschaftlicher arbeiten und besser gesteuert werden sollten.

Oft genug aber sieht die Realität anders aus: Das Beteiligungsportfolio ist insbesondere in Großstadtverwaltungen selbst für die Verwaltungsspitzen nur schwer durchschaubar und noch schwerer steuerbar. Und das gilt erst recht für die Räte. Ich bin sicher, dass manche Ausgliederungen überhaupt erst aus diesem Grund erfolgten.

Und ein willkommener Nebeneffekt war es dann, die Aktivitäten dem unmittelbaren Zugriff der Kommunalaufsicht gleich mitzuentziehen.

Kommunale Beteiligungen sind so im Laufe der Zeit zu einer Art „Blackbox“ geworden. Mir liegt daran, dass aus dieser "Blackbox" ein „Weissbuch“ wird.

Helfen wird uns hierbei die Finanzstatistik über die „Öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ – die sog. FEU-Statistik –, die alle diejenigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen erfasst, die zu über 50 % im öffentlichen Eigentum sind. Diese FEU-Statistik hat seit ihrer Begründung vor 10 Jahren ein Schattendasein geführt, was sicher auch

daran liegt, dass es nicht einfach ist, diese Statistik auszuwerten und zu interpretieren.

Um so dankenswerter ist es daher, dass Prof. Martin Junkernheinrich im Auftrag der Bertelmann-Stiftung und in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik im Februar eine umfangreiche Auswertung vorgenommen hat. Weil in erster Linie die in NRW erhobenen Daten ausgewertet wurden, heißt die Bericht „Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen“.

Aus der FEU-Statistik wissen wir, dass die Kommunen in NRW an über 1500 Unternehmen beteiligt sind, bei denen der kommunale Anteil wenigstens 50 Prozent betragen. Die Sparkassen werden von der FEU-Statistik übrigens nicht erfasst.

Außerdem wissen wir aus der FEU-Statistik, 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. Wir können davon ausgehen, dass der seit Jahren zu beobachtende Rückgang der kommunalen Investitionsausgaben in den Kernhaushalten wenigstens teilweise mit der Verlagerung in kommunale Beteiligungen zu erklären ist.

Weiter wissen wir aus der FEU-Statistik, dass in den NRW-Kommunen nur noch knapp 60 % der Personalausgaben in den Kernverwaltungen anfallen. In den kreisfreien Städten finden sich bereits mehr als 50 % der Personalausgaben in den ausgegliederten Einrichtungen.

Schließlich wissen wir aus der FEU-Statistik, dass die "echte" Verschuldung der NRW-Kommunen viel höher ist, als es sich aus der Schuldenstandsstatistik ergibt. 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.

Ich komme danach zu zwei Feststellungen:

Erste Feststellung: Die FEU-Statistik ermöglicht einen Einblick in die Haushaltswirtschaft der kommunalen Unternehmen. Zwar ist der Umgang mit den Daten schwierig und das Bild noch unvollständig, aber es dürfte durchaus möglich sein, eine tragfähige "Gesamtbewertung" aller kommunalen Mehrheitsbeteiligungen vorzunehmen. Sie ersetzt allerdings nicht die individuelle Betrachtung "vor Ort".

Zweite Feststellung: Ein wesentlicher Teil der kommunalen Gesamthaushaltswirtschaft spielte und spielt sich außerhalb der Kernhaushalte ab. Dort aber haben wir Mängel in der Transparenz, wir haben Steuerungsdefizite und es sieht so aus, als wäre die Aufgabenerledigung in privatrechtlicher Form keineswegs immer die wirtschaftlichere. Wir brauchen jedoch mehr Transparenz, bessere Steuerung und eine stetige Optimierung der Aufgabenerledigung.

(2) Zur Einordnung der kommunalen Beteiligungen in das NKF

Mit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement verfügen die Kommunen nunmehr über ein Regelungssystem, das ein modernes und leistungsstarkes Rechnungswesen ermöglicht. Ein wesentliches Motiv für diese Reform war die Verpflichtung auf das Prinzip der "Generationengerechtigkeit", weitere Motive waren größere Transparenz, bessere Steuerung und wirtschaftlichere Aufgabenerledigung gerade im „Konzern Stadt“, als in einer Körperschaft, für die das Konglomerat unterschiedlichster öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen typisch ist.

NKF schafft für dieses Konglomerat ein einheitliches Rechnungswesen auf

doppischer Grundlage. Deshalb hat jedenfalls das eine Argument ausgedient, Kommunen müssten Aufgabenbereiche verselbständigen, um die Vorzüge kaufmännischer Buchführung nutzen zu können.

Die Einordnung der kommunalen Beteiligungen in die kommunale Haushaltswirtschaft zeigt sich beim NKF in zweierlei Hinsicht:

1. Die kommunalen Beteiligungen sind als Vermögensgegenstände in der kommunalen Bilanz anzusetzen und zu bewerten.
2. Die Kommunen sind verpflichtet, erstmals zum 31.12.2010 für den Kernhaushalt und die Beteiligungen einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Das zeigt, die kommunalen Beteiligungen sind keine autonomen Inseln, sondern integrativer Bestandteil der kommunalen Aufgabenerledigung und deshalb untrennbar mit der kommunalen Haushaltswirtschaft verbunden.

(a) Lassen Sie mich an dieser Stelle einige Sätze sagen zum Ansatz und zur Bewertung kommunaler Beteiligungen in der Eröffnungsbilanz:

Erstens: Wir haben uns im NKF für landeseinheitliche Regelungen zur Bewertung in der GemHVO entschieden. Die Bewertung erfolgt grundsätzlich - je nach Charakter der Beteiligung - nach dem Ertragswert- oder dem Substanzwertverfahren, unter Umständen ist zur Vereinfachung die Eigenkapitalspiegelbildmethode zugelassen.

Für die Beteiligungsbewertung ist damit in NRW eine einheitliche Betrachtungsweise gesetzlich festgeschrieben, die den Kommunen selbst durch eine bessere Vergleichbarkeit und Transparenz nützt. Gleichzeitig haben wir uns aber auch davon leiten lassen, bei der Beteiligungsbewertung für die Kommunen keinen unnötigen Aufwand entstehen zu lassen. Wir haben die Möglichkeit eröffnet, die Bewertung anhand der wichtigsten

Unterlagen der Finanz- und Wirtschaftspläne - also der sog. wesentlichen wertbildenden Faktoren (§ 55 Abs. 6 GemHVO) - vorzunehmen.

Und zweitens: Neben der landeseinheitlichen Betrachtungsweise in NRW gibt es 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 auseinanderentwickeln.

Mir liegt sehr daran, dass wir eine noch weiter auseinanderlaufende Entwicklung verhindern; aber ich bin an dieser Stelle nur "gebremst zuversichtlich". Ich weiß nicht, ob sich immer noch alle Ländern an den einstimmigen IMK-Beschluss zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts gebunden fühlen - aber ich sehe auf der Seite der Reformbefürworter eine klare Tendenz, sich auf gemeinsame Standards zu verständigen.

Natürlich gibt es in diesem Zusammenhang immer wieder Detailprobleme, es gibt allerdings auch noch eine offene grundlegende Frage, die sehr kontrovers diskutiert wird - die Frage, ob und in welcher Höhe die Sparkassen in der kommunalen Bilanz anzusetzen sind.

Auf den Streit um die Frage: "Wem gehört denn die Sparkasse?" ist der Finanzminister eben bereits eingegangen. Vor dem Hintergrund der eben nicht eindeutig geregelten Eigentumsverhältnisse und auf der Basis entsprechender Beschlüsse der IMK haben wir einen Ansatz der Sparkassen bislang ausgeschlossen.

Der Streit um die Eigentümerstellung der Trägerkommunen scheint sich demnächst zu erledigen. Aller Voraussicht nach wird die rechtliche Beziehung zwischen den Sparkassen und den Kommunen klarer formuliert, vielleicht sogar geklärt. Es ist 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 wird.

Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht des NKF bedeutet 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, gibt es derzeit noch keine abgeschlossene Meinungsbildung innerhalb der Landesregierung. Nach meiner Auffassung sollten wir uns im Zuge der Novellierung des Sparkassengesetzes dem Gedanken der Aktivierung öffnen, und wenn wir die Aktivierungspflicht bejahen, dann spricht vieles dafür, die Bewertung nach dem Ertragswertverfahren vorzunehmen.

Wichtig dabei bleibt 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.

(b) Das zweite Integrationsmerkmal - ich hatte es gesagt - ist die Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses.

Auch diese Verpflichtung ist ein wichtiger und unverzichtbarer Baustein des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, und ich habe trotz der Mühen, die mit der Aufstellung eines Gesamtabschlusses verbunden sind, noch niemanden gehört, der dieses Element in Frage stellt.

Wir haben vor wenigen Wochen nun auch für den Gesamtabschluss, der erstmals zum Stichtag 31.12.2010 aufgestellt werden muss, ein Modellprojekt begonnen. Das Modellprojekt wird nach dem bewährten Vorbild des NKF-Projekts von 5 Modellkommunen durchgeführt, von den

drei kreisfreien Städten Düsseldorf, Essen und Solingen, der Stadt Lippstadt sowie dem Kreis Unna. Begleitet und beraten wird das Projekt von einer Arbeitsgemeinschaft aus der PriceWaterhouseCoopers AG und der IVC Public Services GmbH.

Ziel des Modellprojekts ist es, Kriterien zu entwickeln, die es den Kommunen erleichtern, den NKF-Gesamtabschluss aufzustellen. Die Modellkommunen werden dabei beispielhaft die Vorgaben des NKF umsetzen und bis Mitte 2009 einen Abschlussbericht vorlegen, damit die Erkenntnisse aus dem Projekt bei jeder Kommune zur Anwendung kommen können.

Neben den bilanztechnischen Einzelfragen werden im Modellprojekt auch die Fragen nach praxisorientierter kommunaler Konzernsteuerung im Mittelpunkt stehen, die dem Anspruch einer Gesamtsteuerung gerecht werden soll.

Wir wollen, dass Sie in den Stand versetzt werden, durch die Einbeziehung der verselbständigten Aufgabenbereiche Rechenschaft über die tatsächliche Aufgabenerledigung und die gesamte wirtschaftliche Entwicklung zu geben. Und wir wollen, dass Sie in den Stand versetzt werden, über ein gemeinsames Zielsystem im "Konzern Kommune" eine effektive Gesamtsteuerung zu erreichen.

Natürlich wird sich eine solche Konzernsteuerung nicht von alleine einstellen. Das NKF eröffnet auch an dieser Stelle nur Chancen und Möglichkeiten. Letztlich kommt es darauf an, wie vor Ort die Bereitschaft ausgeprägt ist, Einzelinteressen dem kommunalen Gesamtinteresse unterzuordnen. Besteht diese Bereitschaft nicht, wird ein wesentlicher Vorteil des neuen Rechnungswesens aus der Hand gegeben.

Angesichts der Reichweite dessen, was mit dem Gesamtabschluss an Erkenntnissen auf Sie und auf uns zukommt, liegt es nahe, bei der Betrachtung des Haushaltsausgleichs die wirtschaftliche Situation der Kommune insgesamt, also unter Einschluss ihrer Beteiligungen,

heranzuziehen.

(3) Kommunale Beteiligungen und Haushaltsausgleich

Bislang beschränkt sich die Betrachtung des Haushaltsausgleichs auf die Haushaltswirtschaft der Kommunen, also auf den Kernhaushalt, ohne die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen insgesamt zu berücksichtigen. Wir schauen uns die Erträge und die Aufwendungen an, und aus der Relation dieser beiden Faktoren folgt dann die Entscheidung über die Verpflichtung zu Haushaltssicherungsmaßnahmen bis zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

Lediglich an einer Stelle spielen nicht die Erträge und Aufwendungen unmittelbar eine entscheidende Rolle, sondern - vermittelt über den Saldo - das Eigenkapital, nämlich bei der Ausgleichsrücklage. Diese "Erfindung" war sinnvoll, aber sie stellt in der Tat einen kleinen Systembruch dar.

Derzeit kann niemand ausschließen, dass irgendwann einmal Verzerrungen geben könnte, dass Gesamtabschluss und Einzelabschlüsse ein widersprüchliches Bild ergeben. Ich weiß, dass manche dies befürchten, andere dies erhoffen. Aber ob das wirklich so sein wird und wie sich die Erkenntnislage dann darstellt, weiß heute noch niemand. Ich rate zur Geduld. Dieses Thema kann weder heute noch morgen auf der Tagesordnung stehen. Wir haben auch nichts in der Pipeline.

Bevor wir zur Unzeit eine derartige Diskussion überhaupt beginnen, sollten wir mit aller Sorgfalt die Ergebnisse einer mehrjährigen Praxis der Gesamtsteuerung und Gesamtrechnungslegung abwarten. Deshalb eignet sich diese Fragestellung mit Sicherheit nicht für die Evaluierung im Jahre 2009, vermutlich wird es nicht einmal in der nächsten Legislaturperiode des Landtags entscheidungsreif.

(4) Kommunale Beteiligungen und Finanzausgleich

Ähnlich sieht es aus, wenn man sich in diesem Zusammenhang Gedanken über den vertikalen und auch über den horizontalen Finanzausgleich macht.

Anlass für so manches Gerücht scheint das laufende ifo-Gutachten zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs zu sein, das auch eine Frage zu den möglichen Auswirkungen des NKF auf das Finanzausgleichssystem enthält. Lassen Sie mich deshalb von vorne herein klarstellen: Uns geht es mit dieser Frage allein um die finanzstatistischen Berechnungsgrundlagen, nicht um grundsätzliche Fragen des Finanzausgleichssystems. Wir wollen lediglich wissen, ob unsere finanzstatistischen Daten auch dann noch "taugen", wenn alle Kommunen auf das NKF umgestellt haben.

Ich kann mir derzeit nicht vorstellen, wie der Vermögensstatus zu einem geeigneten Kriterium unseres Finanzausgleichssystems werden kann. Dazu kann das Eigenkapital viel zu sehr bilanzpolitisch gestaltet werden.

Dies gilt zum einen für den vertikalen Finanzausgleich: Ich sehe niemanden, der den irgendwann kommenden "Gesamtvermögensstatus" zum Anlass nehmen will, die Verbundquote zu senken. Herr Dr. Linssen hat soeben noch einmal ausdrücklich die Verbundquote von 23 % bestätigt.

Dies gilt zum zweiten auch für den horizontalen Finanzausgleich: Es wird gerade wegen der Gestaltungsmöglichkeiten - jedenfalls auf absehbare Zeit - auch im NKF bei der bisherigen Berechnung der Finanzkraft als Kerngröße für den Finanzausgleich bleiben.

Bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs werden Anpassungen aus finanzstatistischen Gründen erforderlich werden, aber auch hier sind keine Veränderungen im System beabsichtigt. Bei den bisherigen Verteilungsmechanismen sind also auf absehbare Zeit keine NKF-bedingten Änderungen zu erwarten.

Ob dies auf Dauer so bleibt, kann heute niemand sagen. Es spricht aus meiner Sicht daher viel dafür, nach der vollständigen Umstellung auf das NKF auch an dieser Stelle erst einmal ausreichende Praxiserfahrungen zu sammeln. Schließlich brauchen wir für den Finanzausgleich nicht nur die innere Logik, sondern auch zuverlässige finanzstatistische Grundlagen. Die aber dürfte es während der Umstellung und in der ersten Zeit danach nur in einem eingeschränkten Maß geben.

Auf eines möchte ich in diesem Zusammenhang aber noch hinweisen. Die Finanzstatistik wird von den Kommunen häufig als lästig empfunden. Und ich kann auch nachvollziehen, dass manchen kommunalen Beschäftigten die finanzstatistische Zuordnung von Buchungen als überflüssige Bürokratie erscheinen mag.

Ich warne aber vor dieser kurzsichtigen Betrachtungsweise. Es ist heute und in Zukunft im ureigensten Interesse der Kommunen wichtig, dass aussagekräftige, differenzierte und vergleichbare Daten über die kommunale Haushaltswirtschaft in der Finanzstatistik zur Verfügung stehen. Ohne solche Daten kann es unter anderem keine faire Dotierung des Finanzgleich und keine gerechte Verteilung der Finanzmasse unter den Kommunen geben.