

Vorhergehende Erläuterungen:

Mit Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements“ (NKF) erfolgte eine bedeutende Umstellung des kommunalen Rechnungssystems der Kommunen in NRW. Hierdurch wurde das ohne Spezialkenntnisse schneller verständliche System der zahlungsorientierten Kameralistik durch das ressourcenverbrauchsorientierte System des NKF abgelöst.

Der hierdurch ausgelöste Bedarf an Fortbildung des Personals war enorm. Speziell geschulte Fachkräfte standen dem kommunalen Markt kaum zur Verfügung. Als Folge konzentrierten sich die Kommunen vor allem auf die Weiterbildung des vorhandenen und noch im kameralistischen System ausgebildeten Finanzpersonals (bis hin zum NKF-Bilanzbuchhalter). Aufgrund dieser fundamentalen Umstellung ergaben sich erhebliche Verzögerungen bei der Aufstellung der ersten NKF-Jahresabschlüsse, vgl. hierzu auch die entsprechende Information in der Fragestunde des Rates am 09.12.2013.

Dies trifft auch auf die Stadt Rheinbach zu, die zum gesetzlich spät möglichen Zeitpunkt in 2009 das NKF eingeführt hat. So erfolgte bspw. der Entlastungsbeschluss des geprüften Jahresabschlusses 2013 – der laut den gesetzlichen Vorschriften im Folgejahr, im konkreten Fall also bis zum 31.12.2014 zu beschließen gewesen wäre – erst in der Ratssitzung vom 05.07.2016. Um diese Schiefelage zu korrigieren, wurden sämtliche personelle Ressourcen der städtischen Finanzverwaltung für die Beschleunigung der Erstellung der Jahresabschlüsse eingesetzt. Dieser Beschleunigungsprozess ist mittlerweile erfolgreich abgeschlossen; die Entlastung des Jahresabschlusses 2017 konnte in der Ratssitzung am 17.12.2018 beschlossen werden. Über die Fortschritte bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse wurde zum Beispiel auch in den Vorberichten zum Haushalt berichtet.

Gemäß § 116 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) sind die Gemeinden jedoch zusätzlich dazu verpflichtet für jedes Haushaltsjahr ebenso einen so genannten Gesamtabschluss aufzustellen. Zum Zwecke der Aufstellung des Gesamtabschlusses sind die Jahresabschlüsse aller verselbständigten Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form mit dem Jahresabschluss der Gemeinde zu konsolidieren.

Auf die Stadt Rheinbach bezogen müsste bspw. der nach den Rechtsvorschriften des Handelsgesetzbuchs erstellte Abschluss der „Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft der Stadt Rheinbach mbH“ (WFEG) in das Rechnungslegungssystem der Stadt – dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement – überführt werden und über weitere komplexe so genannte Konsolidierungsschritte mit dem Jahresabschluss der Stadt Rheinbach zusammengefasst werden.

Die finanzielle Situation der Gemeinde soll so dargestellt werden, als hätte sie keine ausgelagerten bzw. verselbständigten Aufgabenbereiche. Wiederum auf Rheinbach bezogen müsste man also so tun, als sei die WFEG keine eigenständige GmbH und das Wasserwerk wiederum kein Eigenbetrieb, sondern als seien beide Teilbereiche der Kernverwaltung. Wie es z.B. der Betriebshof ist.

Konkret bestehen folgende Beteiligungen und Beteiligungsquoten:

- Wasserwerk der Stadt Rheinbach in der Rechtsform eines Eigenbetriebes zu 100 %,
- Wirtschaftsförderungs- & Entwicklungsgesellschaft der Stadt Rheinbach mbH zu 66 %,
- Jugendwohnheim Haus Rheinbach GmbH zu 64 %,
- Volkshochschulzweckverband Voreifel zu 43,18 %,
- Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft für den Rhein-Sieg-Kreis zu 8,10 %,
- e-regio GmbH & Co. KG zu 4,23 % sowie
- Civitec – Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung < 1 %.

Ziel der Einführung der Pflicht zur Aufstellung der Gesamtabchlüsse war es, eine höhere Transparenz der Beziehung der Stadt – als s.g. „Konzernmutter“ – zu ihren Beteiligungen zu schaffen.

Diese Gesamtabchlüsse konnten für die Stadt Rheinbach bisher aufgrund der vorstehend dargestellten Bindung aller personellen Ressourcen im Bereich der Erstellung der Jahresabschlüsse nicht erstellt werden. Grund für die alleinige Fokussierung der Ressourcen auf die Jahresabschlüsse (und auch die Erstellung der Haushaltsplanung) ist, dass diese Voraussetzung dafür sind und waren, dass der Haushalt der Stadt Rheinbach genehmigt werden konnte und so überhaupt erst ein Handeln außerhalb eines so genannten „Nothaushalts“ zulässig war.

Zusätzlich ist anzumerken, dass es nicht möglich ist, sich Fachwissen im für die Erstellung der Gesamtabchlüsse - dessen Prüfung zu den Aufgaben eines Wirtschaftsprüfers gehört - nötigen Umfang „nebenher“ im laufenden Arbeitsprozess anzueignen.

Mit Wirkung vom 01.01.2019 ist die GO NRW durch das Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz) um den § 116 a ergänzt worden. Dieser sieht eine größenabhängige Befreiung von der Pflicht Gesamtabchlüsse aufzustellen vor. Diese kann in Anspruch genommen werden, wenn am Abschlussstichtag des jeweiligen Geschäftsjahres sowie am vorhergehenden Abschlussstichtag jeweils mindestens zwei der nachstehenden drei Merkmale zutreffen:

- Die Bilanzsummen in den Bilanzen der Gemeinde und der einzubeziehenden verselbstständigten Aufgabenbereiche nach § 116 Abs. 3 (sinngemäß sind hiermit bestimmte Beteiligungen gemeint) übersteigen insgesamt nicht mehr als 1.500.000.000 €,
- die der Gemeinde zuzurechnenden Erträge aller vollkonsolidierungspflichtigen verselbstständigten Aufgabenbereiche (hiermit sind nur bestimmte größere Beteiligungen gemeint) machen weniger als 50 % der ordentlichen Erträge der Ergebnisrechnung der Gemeinde aus,
- die der Gemeinde zuzurechnenden Bilanzsummen aller vollkonsolidierungspflichtigen verselbstständigten Aufgabenbereiche machen insgesamt weniger als 50 % der Bilanzsumme der Gemeinde aus.

Die durch den neuen § 116 a GO NRW geschaffene Möglichkeit zur größenabhängigen Befreiung von der Pflicht einen Gesamtabchluss aufzustellen, kann erstmals für das Haushaltsjahr 2019 genutzt werden. Die Pflicht, die Gesamtabchlüsse der Jahre 2010 bis 2018 aufzustellen, bleibt von dieser Regelung unberührt.

Zum Beschlussvorschlag Nr. 1:

Wie vorstehend dargestellt, war es Zweck der Gesamtabchlüsse, das kommunale Verwaltungshandeln in Bezug auf ihre Beteiligungen gegenüber den Mitgliedern der kommunalen Vertretungskörperschaften sowie den Bürgern und Bürgerinnen transparenter und nachvollziehbar darzulegen. Rückblickend stellte der Gesetzgeber fest, dass der Gesamtabchluss diese Zielsetzung nicht erreicht hat. Als Konsequenz wurde mit dem § 116 a GO NRW eine größenabhängige Freistellungsregelung eingeführt.

Die Gründe für die Einführung dieser Befreiungsregelung lassen sich dem Beratungsverlauf des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes entnehmen:

- So heißt es im Zwischenbericht über die zweite Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen (als Bericht der Landesregierung an den Landtag) vom 30.11.2017 wörtlich: „Wo nur wenige vollkonsolidierungspflichtige Betriebe einer Kommune existieren, stehen die aus einem Gesamtabchluss resultierenden Steuerungsgewinne (soweit man von relevanten Erkenntnissen überhaupt sprechen kann) außer Verhältnis zu dem Aufwand, der zur Erstellung des Gesamtabchlusses von Nöten ist. Mangels geeigneten Fachpersonals sind gerade die kleineren Kommunen zudem noch auf – kostenträchtige – externe Hilfe angewiesen. Es wird daher vorgeschlagen, die Kommunen von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses bei Vorliegen bestimmter Tatbestände zu befreien.“¹
- Im Gesetzesentwurf zum 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz wird zudem festgestellt, dass die an die Gesamtabchlüsse gestellte Erwartung eine höhere Transparenz der Beziehung der Stadt – als Konzernmutter – zu ihren Beteiligungen zu schaffen überwiegend nicht erfüllt worden ist.²

Die Verwaltung teilt diese Auffassung, denn die Steuerung und Kontrolle der Kernverwaltung durch den Rat erfolgt mit Hilfe des Haushaltsplans und des Jahresabschlusses. Die Steuerung und Kontrolle der städtischen Beteiligungen erfolgt über die Entsendung vom Rat bestellter städtischer Vertreter in deren Aufsichtsräte. Zudem liegt sowohl bei der WFEG also auch beim Wasserwerk eine Personalunion in der Gestalt vor, als dass der Erste Beigeordnete zugleich Geschäftsführer der WFEG und der Kämmerer Betriebsleiter des Wasserwerks ist.

Sofern eine Gemeinde von der Befreiungsregelung des § 116 a GO NRW Gebrauch macht, hat sie zudem pflichtig einen ausführlichen (und nach einem noch zu veröffentlichen Muster des für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministeriums zu fertigenden) Beteiligungsbericht als Informationsinstrument für den Rat zu erstellen und ihm diesen zur Befassung vorzulegen.

Die Inanspruchnahme der Befreiungsregelung des § 116 a GO NRW würde daher künftig zu einer Schonung monetärer, personeller und zeitlicher Ressourcen, ohne negative Auswirkungen auf die Informationslage führen. Die Verwaltung regt daher an, ab dem Haushaltsjahr 2019 von der größenabhängigen Befreiungsregelung Gebrauch zu machen.

Da es sich bei der durch § 116 a GO NRW geschaffenen Befreiungsregelung um ein Wahlrecht handelt, setzt ihre Inanspruchnahme einen Beschluss des Rates voraus. Zur Vorbereitung der Beschlussfassung des Rates über die Inanspruchnahme ist diesem das Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen anhand geeigneter Unterlagen nachzuweisen. Die Beschlussfassung ist **jährlich** spätestens bis zum 30. September des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vorzunehmen.

Da sich die Voraussetzungen der größenabhängigen Befreiungsregelung auf das jeweilige Haushaltsjahr (sowie aus dessen Vorjahr) beziehen, kann eine solche Beschlussfassung erst nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres erfolgen.

¹ Zwischenbericht über die zweite Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen vom 30.11.2017 (als Bericht der Landesregierung an den Landtag), Landtag NRW - Vorlage 17/342, S. 4 der Anlage.

<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-342.pdf>

² Gesetzesentwurf der Landesregierung zum 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz NRW, Stand 11.09.2018, Landtag NRW - Drucksache 17/3570, S. 2. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-3570.pdf>

Dem Rat wird daher erst im 1. Halbjahr 2020 eine Beschlussvorlage für die Inanspruchnahme der Befreiungsregelung für das Haushaltsjahr 2019 inkl. der Nachweise über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 116 a GO NRW vorgelegt werden.

Bei den Voraussetzungen des § 116 a GO NRW handelte es sich um rechnerisch zu ermittelnde Beträge, die keine wertende Entscheidung bedingen. Grundsätzlich ist nach den heute vorliegenden Informationen die Erfüllung der Voraussetzungen des § 116 a GO NRW anzunehmen. Als Indiz hierfür dient die als Anlage beigefügte rückschauende Evaluation. Diese verdeutlicht, wie weit die Stadt Rheinbach inkl. ihrer Beteiligungen unterhalb der gemäß § 116 a GO NRW geforderten Größenklassen liegt und warum es daher fast ausgeschlossen erscheint, dass sie die Befreiungsvoraussetzungen zukünftig jemals nicht erfüllen wird.

Zum Beschlussvorschlag Nr. 2:

Zusätzlich zur vorstehend dargestellten Befreiungsregelung von der Pflicht Gesamtabchlüsse aufzustellen wurde das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse durch Artikel 7 des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes mit Wirkung vom 01.01.2019 geändert. In seiner jetzigen Fassung sieht das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse eine Erleichterungsregelung zur Aufstellung der Gesamtabchlüsse 2011 bis einschließlich 2017 vor. Hierdurch soll den Kommunen - mit Blick auf die für zahlreiche Kommunen ab dem Haushaltsjahr 2019 entfallende Pflicht zur Aufstellung zukünftiger Gesamtabchlüsse - die Nachholung noch ausstehender Gesamtabchlüsse erleichtert werden und dazu beigetragen werden, mit vertretbarem Aufwand eine rechtmäßige Situation zu schaffen.

Die Erleichterungsregel gestattet, der Anzeige des Gesamtabchlusses 2018 die Gesamtabchlüsse der Haushaltsjahre 2011 bis 2017 in der vom Bürgermeister nach § 116 Abs. 5 i.V.m. § 95 Abs. 3 GO NRW bestätigten Entwurfsfassung beizufügen. Ergänzend muss jedoch der Gesamtabchluss 2010 aufgestellt und entsprechend der Vorschrift des § 59 Abs. 3 und des § 96 GO NRW geprüft worden sein. An dieser Stelle ist auf die Bedeutung der mit dem Gesamtabchluss 2010 zu erstellenden (Konzern)eröffnungsbilanz hinzuweisen. Aus der Erfahrung bei der Einführung des NKF und der damit verbundenen Erstellung der städtischen Eröffnungsbilanz heraus, ist hier mit dem Auftreten bewertungstechnischer Probleme und besonders hohem Zeitaufwand zu rechnen.

Diese Erleichterungsregel tritt mit Ablauf des 31.12.2021 außer Kraft. Um von ihr profitieren zu können, ist es daher erforderlich, bis zu diesem Stichtag die Aufstellung der Gesamtabchlüsse 2010 bis 2018 zu realisieren. Wobei anzumerken ist, dass die Gesamtabchlüsse 2010 und 2018 das umfangreiche förmliche Prüfverfahren zu durchlaufen haben. Die Einhaltung dieser Frist ist nach Ansicht der Verwaltung, nicht zuletzt aufgrund des fehlenden umfassenden Fachwissens bzw. Ausbildung (vgl. hierzu auch die vorstehend unter 1. zitierte Auffassung der Landesregierung), nur durch Vergabe der Aufstellung der Gesamtabchlüsse an einen Dritten möglich. Dies gilt insbesondere unter der Berücksichtigung, dass die Aufstellung zukünftiger Gesamtabchlüsse – einen entsprechenden Beschluss des Rates vorausgesetzt – aus den unter 1. angeführten Gründen als Aufgabe entfallen wird und es somit nicht zu rechtfertigen wäre, eigens dafür entsprechende personelle Ressourcen von anderen Aufgaben abzuziehen und unter Aufwendung hoher Kosten entsprechend zu schulen bzw. alternativ eine fachlich entsprechend qualifizierte Person neu einzustellen.

Die notwendigen Mittel in Höhe von voraussichtlich 150.000 € (für die externe Erstellung von insg. neun Gesamtab schlüssen) werden durch eine im Haushaltsjahr 2018 gebildete Rückstellung bereitgestellt und belasten somit nicht das Haushaltsjahr 2019.

Rheinbach, 17.04.2019

Stefan Raetz
Bürgermeister

Walter Kohlosser
Kämmerer