

## Umfrage 2017 zu Jahresabschlüssen und Gesamtab schlüssen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Seit dem NKF-Gesetz NRW (2005) wurden die Aufsichtsbehörden der Kommunen bislang regelmäßig zum aktuellen Sachstand bei den Eröffnungsbilanzen, Jahresabschlüssen und Gesamtab schlüssen der Kommunen befragt. Die Eröffnungsbilanzen waren spätestens bis zum 01.01.2009 in allen Kommunen aufzustellen. Seit 2014 sind sie landesweit in allen Kommunen festgestellt. Die aktuelle Umfrage bezieht sich daher nur auf den aktuellen Sachstand zu den Jahres- und Gesamtab schlüssen der Kommunen. Aus der aktuellen Umfrage zum Stichtag 1. Mai 2017 ergibt sich folgender Stand:

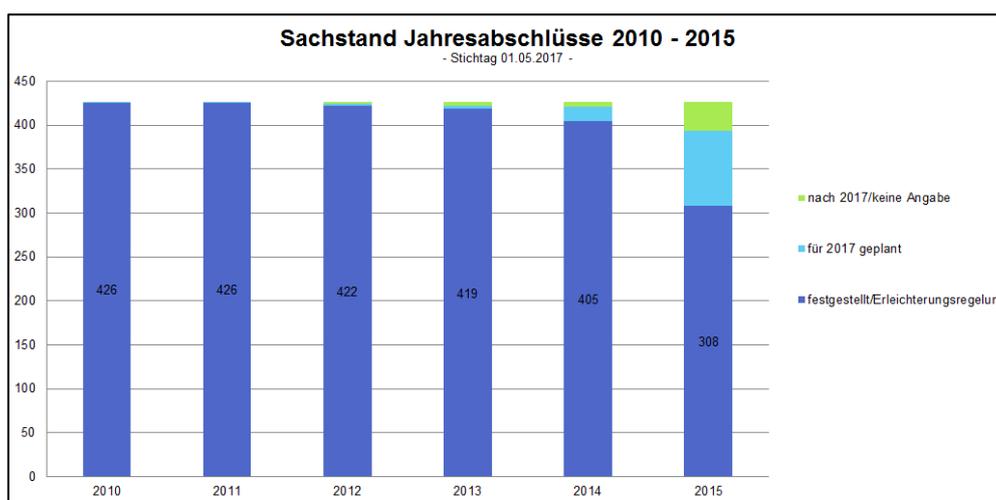
### 1. Sachstand bei den kommunalen Jahresabschlüssen

#### 1.1. Allgemeines

Die Kommunen haben für jedes Haushaltsjahr zum Abschlussstichtag 31. Dezember einen Jahresabschluss aufzustellen (vgl. § 95 Absatz 1 GO NRW). Dieser Abschluss ist vom Rechnungsprüfungsausschuss zu prüfen und vom Rat bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres durch Beschluss festzustellen (vgl. § 96 Absatz 1 GO NRW). Der festgestellte Jahresabschluss ist dann von der Kommune der Aufsichtsbehörde anzuzeigen, zu veröffentlichen und zur Einsichtnahme verfügbar zu halten (vgl. § 96 Absatz 2 Satz 1 GO NRW). Nach diesen Vorgaben hätte zum Stichtag der aktuellen Umfrage das Verfahren für die Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2015 beendet sein müssen.

Die Umfragen der vergangenen Jahre hatten hier deutliche Verzögerungen aufgezeigt, weshalb im September 2012 im ersten NKF-Weiterentwicklungsgesetz eine Erleichterungsregelung verabschiedet wurde, nach der dem Jahresabschluss 2011 die Abschlüsse der Vorjahre als Anlage beigefügt werden können, ohne dass diese gesondert geprüft und festgestellt werden müssen. Die Erleichterungsregelung hat eine Vielzahl von Kommunen in Anspruch genommen, sodass zum Stichtag 01.05.2017 nur noch 1 Kommune keinen festgestellten Jahresabschluss 2011 hat.

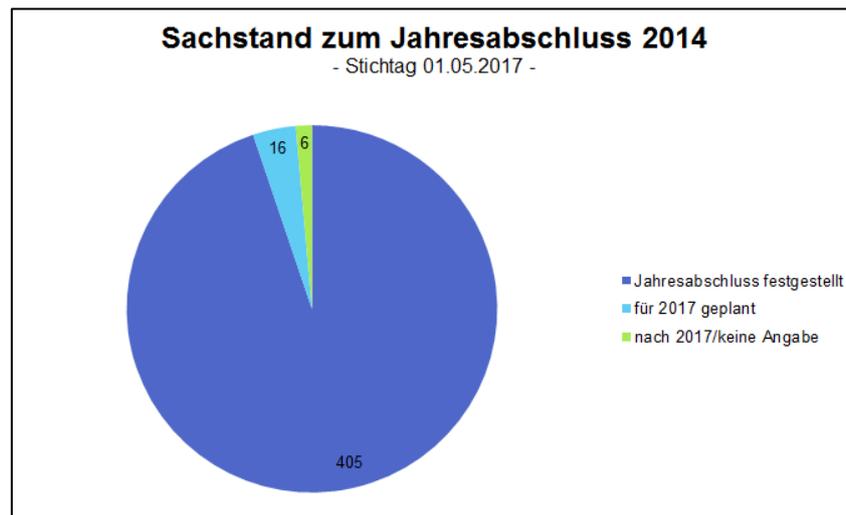
Insgesamt stellt sich die Situation der Jahresabschlüsse zum Stichtag 01.05.2017 wie folgt dar:



Hieraus ist eine positive Entwicklung bei der Zahl der festgestellten Jahresabschlüsse erkennbar. Diese ist insbesondere auf die Vorgabe der Kommunalaufsichten zurückzuführen, dass diejenigen Kommunen, die keinen festgestellten Jahresabschluss 2014 angezeigt haben, ihre Haushaltsatzungen für das Jahr 2017 nicht in Kraft setzen dürfen, sofern diese von einer erforderlichen Genehmigung abhängig sind. Solange eine Anzeige des festgestellten

Jahresabschlusses 2014 im Jahr 2017 nicht erfolgt, wird die Genehmigung zurückgestellt und die Kommune befindet sich in der vorläufigen Haushaltsführung. Kommunen, deren Haushaltssatzung lediglich anzeigepflichtig ist, dürfen ihre Haushaltssatzung unabhängig von vorliegenden Jahresabschlüssen bekannt machen. Im Fokus steht daher aktuell der Jahresabschluss 2014.

Zum Stichtag der aktuellen Umfrage konnten 22 Kommunen die Vorgabe noch nicht erfüllen und einen festgestellten Jahresabschluss 2014 anzeigen. 16 Kommunen gaben an, den Jahresabschluss 2014 im Jahr 2017 noch feststellen zu können. Die übrigen sechs Kommunen haben die Feststellung des Jahresabschlusses noch nicht geplant. Eine Übersicht zum Sachstand des Jahresabschlusses 2014 ergibt sich aus folgendem Diagramm:



Die Entwicklung bei den Jahresabschlüssen ist positiv zu bewerten. Für die Jahre 2009, 2010 und 2011 (und ggf. Vorjahre) verfügen mittlerweile 426 der 427 Kommunen über festgestellte Jahresabschlüsse. Für das Jahr 2012 fehlt noch in fünf Kommunen der festgestellte Jahresabschluss, im Jahr 2013 in acht Kommunen. Vermutlich sind die zunehmende Erfahrung bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse und die restriktiven kommunalaufsichtlichen Vorgaben im Falle der nicht rechtzeitig festgestellten Jahresabschlüsse ursächlich für die positive Entwicklung.

Die Anzeige des Jahresabschlusses 2014 ist in diesem Haushaltsjahr maßgeblich für den aktuellen Haushaltsstatus der Kommune. In den nachfolgenden 22 Kommunen ist der Jahresabschluss 2014 zum Stichtag 01.05.2017 nicht festgestellt:

BR Düsseldorf	BR Köln	BR Arnsberg	BR Detmold	BR Münster
Rommerskirchen	Düren	Herdecke	Marienmünster	Drensteinfurt
Viersen	Jülich	Hilchenbach		
	Langerwehe	Neunkirchen		
	Vettweiß	Plettenberg		
	Euskirchen	Sundern (Sauerland)		
	Weilerswist	Siegen		
	Frechen			
	Overath			
	Alfter			
	Herzogenrath			
	Monschau			

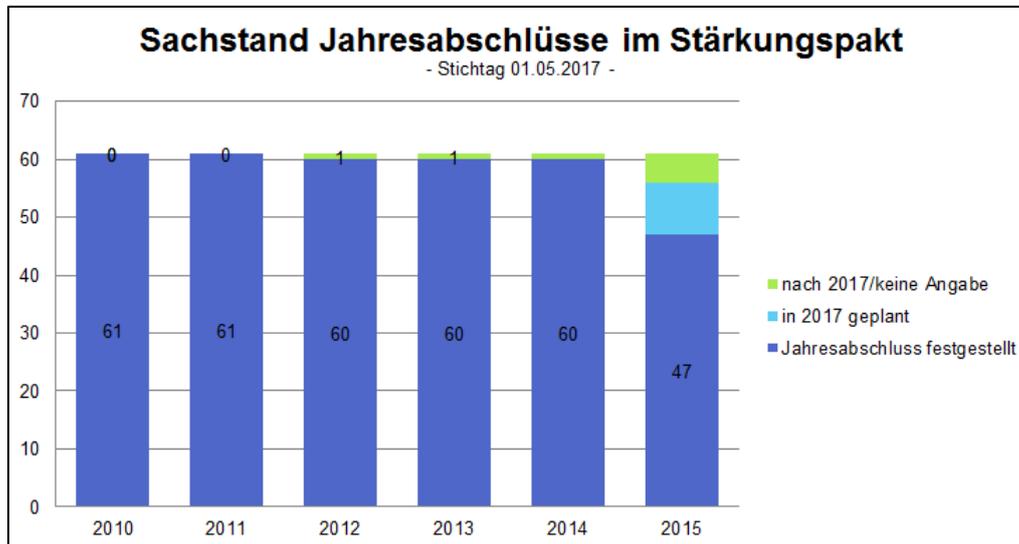
16 der hier genannten Kommunen planen die Feststellung noch in diesem Jahr, z.T. ist sie in der Zeit zwischen dem Abfragestichtag und der Auswertung der Ergebnisse bereits erfolgt.

Besonders problematisch ist die Lage in Rommerskirchen. Hier liegt noch kein einziger festgestellter Jahresabschluss vor. Die Gemeinde plant die Feststellung der noch fehlenden Jah-

resabschlüsse unter Anwendung der Erleichterungsregelung für die Jahresabschlüsse 2009 und 2010 für das 2. Halbjahr 2017.

## 1.2 Stärkungspaktkommunen

Aus der Umfrage ergibt sich, dass zum Stichtag 1. Mai 2017 eine erhebliche Zahl der 61 am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen die fehlenden Jahresabschlüsse inzwischen aufgestellt und ihrer Aufsichtsbehörde vorlegen konnte. Nachfolgende Übersicht stellt die aktuelle Situation der Jahresabschlüsse bei den Stärkungspaktkommunen dar:



Hier zeigt sich ein überwiegend positives Bild, da der Zeitplan für den Jahresabschluss 2014 (und den vorangehenden Jahresabschlüssen) von nur einem Stärkungspakteilnehmer (Monschau) nicht eingehalten wird. Der Zeitplan für den Jahresabschluss 2015 wird von vierzehn Kommunen nicht eingehalten. Von diesen planen aber neun Kommunen noch in diesem Jahr die Feststellung des Jahresabschlusses 2015. Dies ist z.T. in der Zwischenzeit bis zur Auswertung der Umfrageergebnisse bereits erfolgt.

Um die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft der Stärkungspaktkommunen zu sichern und diese zur Erfüllung ihrer Pflichten innerhalb der gesetzlichen Fristen und Vorgaben anzuhalten, ist als Auszahlungsvoraussetzung für die Auszahlung der Landesmittel zum 1. Oktober 2016 verlangt worden, dass bis zu diesem Datum der festgestellte Jahresabschluss 2014 sowie der vom Bürgermeister bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses 2015 der Aufsichtsbehörde vorzulegen ist.

In den Fällen, in denen sich eine Stärkungspaktkommune dazu nicht in der Lage sah und ggf. auch noch Jahresabschlüsse der Vorjahre fehlen, hatte die Kommune der zuständigen Bezirksregierung bis zu diesem Termin einen vom Rat beschlossenen Zeitplan vorzulegen, durch den sie die Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten aufzuzeigen hat. Aus diesem Plan musste sich ergeben, dass und wie die Gemeinde bis spätestens zum Auszahlungstermin 1. Oktober 2016 die vorgenannten Bedingungen erfüllen wird.

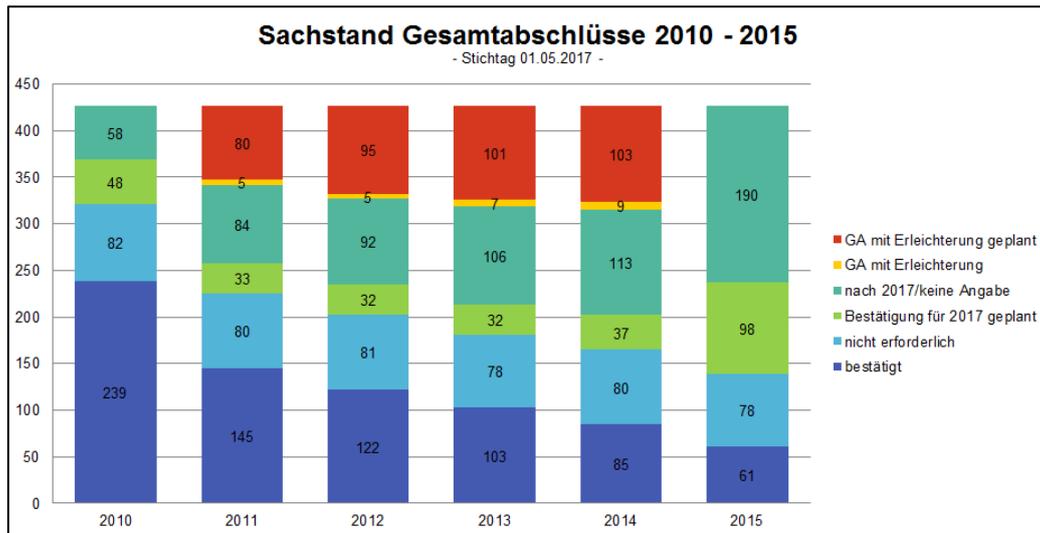
Für die Stärkungspaktkommunen, die die genannten Zahlungsvoraussetzungen nicht einhalten können, kann eine Auszahlung der Stärkungspaktmittel folglich erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen (vgl. § 5 Absatz 3 Stärkungspaktgesetz NRW). Die termingerechte Vorlage der Jahresabschlüsse bleibt auch künftig die Voraussetzung für die Auszahlung der Konsolidierungshilfe.

## 2. Sachstand bei den kommunalen Gesamtabschlüssen

Die Kommunen hatten spätestens zum Stichtag 31. Dezember 2010 den ersten Gesamtabschluss nach § 116 GO NRW aufzustellen (vgl. § 2 NKFEG NRW). Der jährliche Gesamtab-

schluss entsteht aus dem Jahresabschluss der Kernverwaltung (Muttereinheit) und den Jahresabschlüssen der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Betriebe (Tochtereinheiten), denn die Kommune stellt eine wirtschaftliche Einheit dar. Mit dem Gesamtabschluss wird daher ein vollständiger Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage bei den Kommunen geschaffen und eine Gesamtsteuerung durch die Verantwortlichen in der Kommune ermöglicht.

In den bisherigen Umfragen zeigte sich, dass die Rückstände bei den Gesamtabschlüssen enorm sind. Nachfolgende Grafik zeigt den aktuellen Stand der Gesamtabschlüsse ab 2010. In der Kategorie „nicht erforderlich“ werden die Kommunen erfasst, die nicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses verpflichtet sind, weil sie entweder über keine Tochtereinheiten verfügen oder diese von untergeordneter wirtschaftlicher Bedeutung sind.



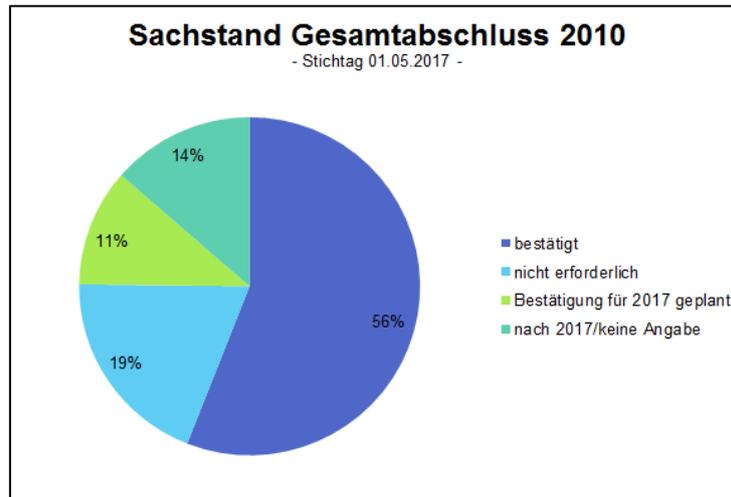
Deutlich wird anhand dieser Grafik, dass sich die Situation der Gesamtabschlüsse nicht wesentlich verbessert hat. Etwa ein Viertel der Kommunen in NRW hat bisher keinen Gesamtabschluss für das Jahr 2010 und somit auch für die nachfolgenden Jahre aufgestellt bzw. festgestellt, dass die Aufstellung eines Gesamtabschlusses nicht erforderlich ist. In diesen Kommunen fehlt es an einer belastbaren Übersicht der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage für den „Gesamtkonzern Kommune“. Im weiteren Verlauf zeigt sich ein stetes Abnehmen der vorhandenen bestätigten Gesamtabschlüsse nach dem ordentlichen gesetzlichen Verfahren. Ursächlich dafür ist insbesondere das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse, wonach die Kommunen die Gesamtabschlüsse der Jahre 2011 - 2014 im vom Bürgermeister bestätigten Entwurf dem Gesamtabschluss 2015 beifügen können. Dieses Gesetz wurde im Jahr 2017 noch bis zum 30.06.2019 verlängert, um den Kommunen weiterhin die Möglichkeit der Aufstellung im beschleunigten Verfahren zu geben.

Hier zeigt sich, dass bisher nur wenige Kommunen eine Bestätigung nach den erleichterten gesetzlichen Vorgaben für die Gesamtabschlüsse 2011 - 2014 vorliegen haben. Geplant wird dies jedoch mit zunehmender Zahl von den Kommunen: Im Jahr 2011 beabsichtigen noch 80 Kommunen die Aufstellung des Gesamtabschlusses nach der Erleichterungsregel, im Jahr 2014 sind es 103 Kommunen.

Die Wirkung der Erleichterungsregelung für die Gesamtabschlüsse 2011 - 2014 ist damit erkennbar. In den Jahren 2013 und 2014 übersteigt die Zahl der Gesamtabschlüsse, die nach dem vereinfachten Verfahren aufgestellt werden (sollen), die Gesamtabschlüsse, die nach dem ordentlichen Verfahren aufgestellt werden. Von der Erleichterungsregelung macht somit die Mehrzahl der Kommunen Gebrauch.

Bei der Aufstellung der kommunalen Gesamtabschlüsse zeigen sich nach wie vor erhebliche Lücken, auch wenn nicht jede Kommune einen Gesamtabschluss aufzustellen hat. Besonde-

res Augenmerk liegt auf dem Gesamtabschluss 2010. Dessen Sachstand ergibt sich aus nachfolgender Grafik:



Zum Stichtag 31.12.2010 ist erstmals seit Einführung des NKF ein Gesamtabschluss aufzustellen. Zu diesem Stichtag verfügen 56 % aller Kommunen über einen bestätigten Gesamtabschluss 2010. 19 % aller Kommunen verzichten auf die Aufstellung, d.h. insgesamt verfügen zurzeit 75 % der Kommunen über eine tragfähige Basis für den Gesamtabschluss.

Zum aktuellen Umfragestichtag fehlt von 48 Kommunen ein Beschluss über Gesamtabschluss 2010. Dieser soll noch von 11 % der Kommunen in diesem Jahr gefasst werden. Rund 14 % der Kommunen kann noch keine Angabe zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses 2010 machen.

Von einer flächendeckenden Aufstellung der Gesamtabschlüsse sind die Kommunen noch immer deutlich entfernt, denn diese Pflicht bezieht sich nicht allein auf den ersten Gesamtabschluss, sondern auf die Gesamtabschlüsse aller folgenden Haushaltsjahre.

Der in diesem Jahr fällige Gesamtabschluss 2015, der bis zum 31.12.2016 hätte bestätigt werden müssen, wurde von 61 Kommunen angezeigt, 78 Kommunen verzichten auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses bzw. beabsichtigen dies.

Im Zeitverlauf steigt aber auch die Zahl der erst nach 2017 geplanten Aufstellung bzw. der fehlenden Angaben zur Aufstellung/Bestätigung des Gesamtabschlusses. Hierdurch verdeutlicht sich der weiterhin große Nachholbedarf bei der Aufstellung der kommunalen Gesamtabschlüsse. Gefolgert werden kann daraus, dass die Aufstellung der Gesamtabschlüsse die Kommunen weiterhin vor große Herausforderungen stellt.

### 3. Gesamtergebnis

Die Umfrage 2017 zum aktuellen Sachstand bei den kommunalen Jahresabschlüssen und Gesamtabschlüssen zeigt insgesamt einen weiteren Entwicklungsschritt hin zu einer zeitnahen Aufstellung. Die Landesregierung wird durch seine Aufsichtsbehörden weitere Unterstützung anbieten. Mit der Erleichterungsregelung für die Aufstellung der Gesamtabschlüsse und deren Verlängerung bis Juni 2019 ist sie den Kommunen bereits entgegen gekommen. Die Verpflichtung zu einem Beschluss über den Gesamtabschluss 2010 (Auf- und Feststellung bzw. Verzicht) ist jedoch unumgänglich.