

- 12) Um nicht den Eindruck zu erwecken, die Gemeinden hätten in der Vergangenheit besonders unverantwortlich gehandelt, sei darauf hingewiesen, dass die meisten Bundesländer und der Bund Investitionskredite in der Vergangenheit grundsätzlich endfällig aufgenommen haben und am Ende der Laufzeit in voller Höhe umgeschuldet, d.h. die gesamte Tilgung über einen neuen endfälligen Kredit finanziert haben.
- 13) Vgl. Commerzbank (Hrsg.), die kommunalen Finanzen vor dem Hintergrund der Doppik-Einführung – Studie des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig, Frankfurt 2007, S. 20 ff.
- 14) Vgl. § 85 Abs. 1 GO a.F. i.V.m. § 45 Nr. 14 GemHVO a.F.
- 15) So auch Flüßhö, Erläuterung zu § 75 GO, in: Kleerbaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW – Kommentar für die kommunale Praxis, Recklinghausen 2008, S. 871 mit einem ähnlichen Beispiel.
- 16) Vgl. Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann, Kommunales Finanzmanagement NRW, 5. Auflage, Witten 2008, S. 321 und noch deutlicher: NKF-Kennzahlenset, RdErl. des Innenministeriums vom 01.10.2008 -34-48.04.05/01-2323/08, Gliederungspunkt 3.2 „Eigenkapitalquote 2“.
- 17) Vgl. Marettke/Dörschell/Hellenbrand, Kommunales Vermögen richtig bewerten, 2. Auflage, München 2006, S. 129.
- 18) Vgl. Marettke/Dörschell/Hellenbrand, Kommunales Vermögen richtig bewerten, 2. Auflage, München 2006, S. 89 ff.
- 19) Vgl. hierzu: Lüder, Vom Ende der Kameralistik, Download: <http://www.hfv-speyer.de/ueder/Kameralistik.PDF>, S. 11.
- 20) Der Anteil liegt z.B. in Drensteinfurt bei 72 % und in Bad Wünnenberg bei rd. 17 %.
- 21) Vgl. z.B. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, München 2008, S. 328 ff.
- 22) Vgl. BFH-Urteil vom 05.04.2006, Az: I R 46/04. Hierzu auch: Henkes, Der Jahresabschluss kommunaler Gebietskörperschaften, Berlin 2008, S. 357 f.
- 23) Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.), Checklisten zur Prüfung der Eröffnungsbilanz nach NKF – erstellt durch Mitarbeiter der Rechnungsprüfungsämter der Städte Bottrop et al., <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/fachinfos/2006/7.pdf>, März 2006, S. 27 ff.
- 24) Vgl. Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann, Kommunales Finanzmanagement NRW, 5. Auflage, Witten 2008, S. 334.
- 25) Vgl. zur möglichen bilanziellen Darstellung eines Instandhaltungsstaues: Marettke/Dörschell/Hellenbrand, Kommunales Vermögen richtig bewerten, 2. Auflage, München 2006, S. 93.
- 26) Vgl. Henkes, Der Jahresabschluss kommunaler Gebietskörperschaften, Berlin 2008, S. 370 f.
- 27) Vgl. RdErl. des Innenministeriums NRW vom 09.06.2006, Auslegung der Vorschriften über die Verringerung der allgemeinen Rücklage und über die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, -34-48.01.01/02-2248/06-.
- 28) Hier ist auch § 76 Abs. 1 Nr. 3 GO einschlägig. Diese Vorschrift ist allerdings redundant, da jeder Fall eines Aufbrauchens der Allgemeinen Rücklage im letzten Jahr der geplanten Inanspruchnahme eine Verringerung um mehr als voraussetzt.
- 29) Unberücksichtigt bleiben hier Fälle, in denen die Eröffnungsbilanzen nachträglich bestätigt oder geändert werden.
- 30) Vgl. Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann, Kommunales Finanzmanagement NRW, 5. Auflage, Witten 2008, S. 321., m.w.N.
- 31) Vgl. hierzu die Formulierungen in § 76 Abs. 1 und 2 GO: „Die Gemeinde hat zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit (...)“ „Das Haushaltssicherungskonzept dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. (...)“
- 32) Vgl. Innenministerium NRW, Neues Kommunales Finanzmanagement in NRW – Handreichung für Kommunen, 3. Auflage, Düsseldorf 2008, S. 103 f.
- 33) Vgl. Henkes, Der Jahresabschluss kommunaler Gebietskörperschaften, Berlin 2008, S. 475 und Vgl. Innenministerium NRW, Leitfaden: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, Düsseldorf 2009, Abschnitt 5.
- 34) Innenministerium NRW, Neues Kommunales Finanzmanagement in NRW – Handreichung für Kommunen, 3. Auflage, Düsseldorf 2008, S. 104. Die inzwischen erfolgte Änderung der Sichtweise des Innenministeriums macht deutlich, dass es im richtigen Umgang mit der Überschuldung von Kommunen auch bei der obersten Kommunalaufsicht noch Unsicherheiten gibt.
- 35) Die in 1990 von Lüder überschlägig ermittelte Überschuldung des Landes NRW i.H.v. ca. 50 Mrd. € hätte angesichts der weiteren Entwicklung der Landesfinanzen andernfalls schon lange zum Zusammenbruch der Aufgaben-erledigung des Landes führen müssen.
- 36) Zur Aussagekraft des Eigenkapitals in kommunalen Bilanzen vgl. Magin, Möglichkeiten und Grenzen der Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen eines kommunalen Haushalts, in: Der Gemeindehaushalt, 9/2006, S. 204.
- 37) Genau das wird aber nicht so gesehen, vgl.: ifo, Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen – Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes NRW, München 2008, S. 192 f. Einen anderen Weg mit der Einführung einer einmaligen Entschuldungshilfe für besonders hoch verschuldete Kommunen findet man in §§ 13 und 21 des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Luzern (CH) vom 05.03.2002.
- 38) Vgl. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, München 2008, S. 335 ff.
- 39) Die GemHVO spricht vom „Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit“. Dieser Begriff wird hier nicht verwendet, weil er nicht klar aussagt, um welchen Saldo es sich handelt.
- 40) Vgl. Diemert, Das Haushaltssicherungskonzept, Stuttgart 2005, S. 342 ff. m.w.N.
- 41) Vgl. hierzu auch: Diemert, Das Haushaltssicherungskonzept, Stuttgart 2005, S. 59 ff.
- 42) S.u. Absatz 6.1.
- 43) Anderer Auffassung: Diemert, Das Haushaltssicherungskonzept, Stuttgart 2005, S. 223 ff., die dem Wirtschaftlichkeitsgebot grundsätzlich eine mangelnde Direktivkraft in der Praxis unterstellt.
- 44) Davon wird sowohl in den Veröffentlichungen und Erlassen des Innenministeriums als auch in der Literatur ohne empirische Fundierung und ohne nähere Begründung immer pauschal ausgegangen. Vgl. z.B. Innenministerium NRW, Leitfaden: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, Düsseldorf 2009, Abschnitt 5 und Flüßhö, Erläuterung zu § 76 GO, in: Kleerbaum/Palmen, Gemeindeordnung NRW – Kommentar für die kommunale Praxis, Recklinghausen 2008, S. 880 f.
- 45) Grosseckertler fordert auch für den Aufgabenabbau Kosten-Nutzen-Untersuchungen. Vgl. Grosseckertler, Die Kürzungsordnung – Ein Vorschlag zur Vermeidung von Konsolidierungsschäden, in: DVBl, 1985, S. 560 f.
- 46) Vgl. Innenministerium NRW, Leitfaden: Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung, Düsseldorf 2009, Abschnitt 3.3.1.



Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften – populäre Irrtümer und Missverständnisse

Holger Mühlenkamp und Christian Magin*

1. Einführung

Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens bringt für die allermeisten Gemeinden und auch für manches Bundesland eine Umstellung vom kameralistischen Rechnungsstil auf die doppelte Buchführung in Konten (Doppik) mit sich. Die Doppik erfordert u. a. die Erstellung und Veröffentlichung von Bilanzen (im Gemeindehaushaltsrecht spricht man zum Teil gleichbedeutend von Vermögensrechnungen).

Öffentliche Jahresabschlüsse auf doppischer Basis eröffnen nun die Gelegenheit, die in der Privatwirtschaft verbreiteten Bilanzanalysetechniken auch bei Gebietskörperschaften anzuwenden, Kennzahlensets aufzustellen und darauf basierende Ratings und Rankings zu erarbeiten. Dabei spielt das Eigenkapital in absoluter und vor allem in relativer Höhe (als Eigenkapitalquote) eine bedeutende Rolle. Vor diesem Hintergrund wird neuerdings auch über die angemessene und notwendige Eigenkapitalausstattung

von Gebietskörperschaften diskutiert. Fast alle Analysten und Diskutanten scheinen dabei eine „privatwirtschaftliche Brille“ aufzusetzen.

Der vorliegende Beitrag ist dagegen aus „öffentlicher Sicht“ geschrieben. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die Doppik im öffentlichen Sektor grundsätzlich anderen Zwecken als in der Privatwirtschaft dient und Gebietskörperschaften bestenfalls eingeschränkt mit gewinnorientierten Unternehmen vergleichbar sind. Dabei zeigt sich, dass privatwirtschaftlich vielleicht angemessene Interpretationen bei Gebietskörperschaften unangebracht und eventuell sogar irreführend sind.

2. Zwecke des öffentlichen Rechnungswesens

Während das externe Rechnungswesen in der Privatwirtschaft nach dem traditionellen Verständnis des Handelsgesetzbuches (HGB) primär dem Gläubiger- und Gesellschafterschutz oder

wie in den anglo-amerikanisch geprägten „International Financial Reporting Standards“ (IFRS) vor allem den Interessen der Kapitalanleger dient, werden die Aufgaben des Neuen Öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens (NÖHR) und damit der „öffentlichen“ Doppik in einer Informationsfunktion und einer (Bürger-)Schutzfunktion gesehen.¹⁾

Gemäß der Informationsfunktion soll das NÖHR die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Gebietskörperschaft darstellen, um den politisch-administrativen Entscheidungsträgern und Bürgern eine adäquate Informationsgrundlage zu liefern. Dazu gehört die vollständige Darstellung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage sowie ihrer Veränderung.

Die Schutzfunktion hat zwei Facetten: Zum einen sollen die gegenwärtigen Steuerzahler vor einer übermäßigen Belastung durch die öffentliche Hand geschützt werden. Andererseits sollen zukünftige Generationen vor der Aufzehrung gebietskörperschaftlichen Nettovermögens durch die gegenwärtige Generation bewahrt werden. Diese Art der intergenerativen Gerechtigkeit wird auf Grund der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Generationen als interperiodische Gerechtigkeit verstanden: Innerhalb einer Rechnungsperiode soll der Ressourcenverbrauch durch das Ressourcenaufkommen derselben Periode ausgeglichen werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Informationsfunktion beide Ausprägungen der Schutzfunktion fördert, denn erst in Kenntnis der wahren Verhältnisse können Bürger politische Wahlentscheidungen treffen, die sie und ihre Kinder vor ansonsten ungeahnten finanziellen Risiken und Leistungseinschränkungen bewahren.

3. Eigenkapital und Eigenkapitalquote

Bei der Diskussion über das Eigenkapital von Gebietskörperschaften werden nicht selten die Begriffe „Eigenkapital“ und „Eigenkapitalquote“ synonym verwendet bzw. verwechselt. Deshalb scheint es an dieser Stelle zunächst angebracht, beide Begriffe exakt zu definieren.

In einer sog. Strukturbilanz,²⁾ bei der die Aktivseite z. B. in Anlage- und Umlaufvermögen sowie die Passivseite in Eigenkapital und nach Fristigkeit gegliedertes Fremdkapital eingeteilt wird, ist das Eigenkapital nichts anderes als die rechnerische Differenz zwischen dem ausgewiesenen Vermögen der Aktivseite und dem ausgewiesenen Fremdkapital der Passivseite. Das Eigenkapital entspricht damit dem Nettovermögen der doppisch buchenden Einheit.

Die Eigenkapitalquote ist hingegen der Quotient aus dem Eigenkapital im Zähler und der Bilanzsumme im Nenner. Die Quote kann sich daher durch eine Änderung des Zählers/des Eigenkapitals und/oder durch eine Variation des Nenners/der Bilanzsumme verändern. So kann die Eigenkapitalquote selbst bei unverändertem oder gar steigendem Eigenkapital sinken und umgekehrt.

4. Diskussion verschiedener Interpretationen des Eigenkapitals von Gebietskörperschaften

In der Literatur finden sich regelmäßig in Anlehnung an privatwirtschaftliche Sichtweisen verschiedene Interpretationen des Eigenkapitals von Gebietskörperschaften. Im Folgenden werden einige der populärsten Sichtweisen aufgegriffen und aus öffentlicher Sicht diskutiert.

4.1 „Es gibt eine Mindesteigenkapitalausstattung für Gebietskörperschaften“

In der Literatur wird von einigen Autoren die – allerdings nicht stringent argumentativ oder auf sonstige Weise hergeleitete – Auffassung vertreten, dass Gebietskörperschaften ein Mindesteigenkapital aufweisen sollten. Dabei wird für Kommunen teilweise eine Eigenkapitalquote von 20 – 30 % gefordert.³⁾

Sofern man solche Aussagen rechtfertigen wollte, müsste man von den Zielen ausgehen, die mit der Forderung nach einer bestimmten Eigenkapitalquote verbunden sind. Dabei wäre es naheliegend, in einem ersten Schritt an den o. g. Zielen der öffentlichen Rechnungslegung anzusetzen: Aus der Informationsfunktion lässt sich schwerlich eine konkrete Aussage über die Eigenkapitalhöhe und -quote ableiten. Gleiches gilt für den Schutz der gegenwärtigen Generation. Aus dem Schutzzweck zukünftiger Generationen bzw. dem Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit und seiner Interpretation als periodischer Ausgleich des Ressourcenverbrauchs (Aufwand) durch das Ressourcenaufkommen (Ertrag) lässt sich dagegen schon eine Forderung für das Eigenkapital herleiten.

Hätte eine Gebietskörperschaft zum Zeitpunkt ihrer Gründung bereits die doppelte Buchführung verwendet, würde die Höhe des Eigenkapitals mangels Kapitaleinlagemöglichkeit von Anteilseignern der Höhe der der Gebietskörperschaft unentgeltlich zur Verfügung gestellten Aktiva entsprechen. Man bedenke hierbei, dass für einen Großteil der Ländereien und Gewässer niemals etwas bezahlt wurde. Darüber hinaus ist den weltlichen Herrschern und damit den nachfolgenden Gebietskörperschaften im Rahmen der Säkularisation weiteres Vermögen in nicht unerheblichem Umfang „zugefallen“. Bei regelmäßigem bzw. im Durchschnitt stattfindendem Ergebnisausgleich bliebe dieses Eigenkapital in seiner absoluten Höhe unverändert, d. h., die Höhe des Eigenkapitals müsste im Zeitablauf unverändert den historisch „geschenkten“ oder „zugefallenen“ Aktiva entsprechen.

Da die Umstellung auf die Doppik jedoch viel später zu einem Zeitpunkt erfolgt, an dem das ursprüngliche Vermögen nicht mehr rekonstruierbar ist, kann der eben genannte Maßstab nicht herangezogen werden. Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz befinden sich Gebietskörperschaften stattdessen quasi in der mehr oder weniger zufälligen Situation „einer reichen oder armen Geburt“. So können einige Gebietskörperschaften ein positives Eigenkapital aufweisen, viele andere kommen nicht umhin, ein negatives Eigenkapital auszuweisen. Sofern man sich dem oben beschriebenen Verständnis von Generationengerechtigkeit mit der Folge des regelmäßigen Ausgleichs der Ergebnisrechnung anschließt, folgt daraus – wie oben – eine im Zeitablauf konstante Eigenkapitalhöhe. Nicht mehr und nicht weniger. Gebietskörperschaften mit negativem Eigenkapital weisen dann kontinuierlich ein negatives Eigenkapital aus. Gebietskörperschaften mit positivem Eigenkapital weisen auch weiterhin ein positives Nettovermögen aus.

Die Eigenkapitalquote allerdings ändert sich in jedem Fall mit der Entwicklung der Bilanzsumme. Da wir im Zeitablauf von Inflation ausgehen müssen, dürfen wir allein dadurch eine tendenziell steigende Bilanzsumme erwarten. Dies wiederum impliziert unter den genannten Voraussetzungen eine sinkende Eigenkapitalquote. Mathematisch konvergiert die Eigenkapitalquote also bei langen Zeiträumen gegen Null. Man kann nun mit diesem Ergebnis unzufrieden sein, es ist jedoch nach dem oben vorgetragenen Prinzip der Generationengerechtigkeit logisch zwingend. Dies bedeutet nicht, dass die Höhe des Eigenkapitals gleichgültig ist, denn es ist – wie dargelegt wurde – nominal zu erhalten.

4.2 „Ein hohes Eigenkapital zeigt die finanzielle Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft“

Nach der Einführung der Doppik werden die Eigenkapitalhöhe und die Eigenkapitalquote einer Gebietskörperschaft teilweise dahingehend interpretiert, dass sie die finanzielle Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaft zeigen.

Die finanzielle Unabhängigkeit einer Gebietskörperschaft hängt einerseits von der Höhe des Fremdkapitals ab. Andererseits sind der Zinssatz, zu dem die Rückstellungen verzinst werden, und der Kreditzinssatz wichtig, denn beide bedeuten für die Gebietskörperschaft Aufwand. Insofern ist die finanzielle Unabhängigkeit

einer Gebietskörperschaft also eher durch die Fremdkapitalhöhe und nicht durch die Eigenkapitalhöhe oder Eigenkapitalquote ersichtlich. Zur Verdeutlichung kann ein Beispiel dienen: Eine Gebietskörperschaft hat aktiviertes Vermögen in Höhe von 100 Geldeinheiten (GE), Fremdkapital in Höhe von 60 GE und Eigenkapital in Höhe von 40 GE. Die Eigenkapitalquote ist somit 40 %. Im folgenden Haushaltsjahr kann die Gebietskörperschaft ihre Abschreibungen in Höhe von 10 GE nicht durch Erträge ausgleichen und weist daher einen Jahresverlust in Höhe von 10 GE auf. Weitere Geschäftsvorfälle werden der Einfachheit halber vernachlässigt. Die Bilanz weist nun Vermögen in Höhe von 90 GE, Fremdkapital in Höhe von 60 GE und Eigenkapital in Höhe von 30 GE auf. Obwohl die Eigenkapitalquote von 40 % auf 33,3 % gesunken ist, haben sich das Fremdkapital und der sich daraus ergebende (Zins-)Aufwand nicht geändert. Die finanzielle Abhängigkeit der Gebietskörperschaft ist gleich geblieben.

Man kann auch umgekehrt annehmen, dass eine Gebietskörperschaft einen Jahresgewinn in Höhe von 10 GE realisiert. Entscheidend ist nun die Gewinnverwendung. Wird aus dem Gewinn unveräußerliche Infrastruktur finanziert, haben wir simultan eine Bilanzverlängerung und eine höhere Eigenkapitalquote, ohne dass daraus eine höhere Handlungsfähigkeit abgeleitet werden könnte. Wird der Gewinn dagegen zur Schuldentilgung verwendet, steigt bei diesmal unveränderter Bilanzsumme die Eigenkapitalquote ebenfalls. Lediglich im zweiten Fall hat sich die finanzielle Unabhängigkeit verbessert.

Diese Beispiele zeigen, dass weder die Eigenkapitalhöhe noch die Eigenkapitalquote einer Gebietskörperschaft geeignete Indikatoren sind, um deren finanzielle Unabhängigkeit zu beurteilen. Vielmehr sind die Möglichkeiten zur Reduktion des Aufwands und zur Erzielung von Erträgen Ausdruck der Handlungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft.

4.3 „Das Vermögen der Aktivseite deckt das Kapital der Passivseite“

Unter privatwirtschaftlichem Regime diene die Gegenüberstellung des Vermögens und des Fremdkapitals in der Bilanz ursprünglich dazu, die Gläubiger zu schützen. Es sollte dargestellt werden, ob die Ansprüche der (Fremd-)Kapitalgeber durch Vermögen gedeckt werden. Bei aufgezehrtem oder negativem Eigenkapital musste Konkurs/Insolvenz angemeldet werden. Dies ist jedoch eine stark vereinfachte und heute so nicht mehr zutreffende Sichtweise. Die Bilanzwerte des aktivierten Vermögens spiegeln in der Handelsbilanz eines Unternehmens keineswegs den (Wieder-)Verkaufswert wider. Der Insolvenzeröffnungsgrund der Überschuldung ist deshalb auch nicht bei handelsbilanzieller Überschuldung eines „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags“ (Unterdeckung) gegeben. Zur Feststellung der insolvenzrechtlichen, materiellen Überschuldung muss stattdessen auf eine Sonderbilanz unter Auflösung stiller Reserven abgestellt werden.⁴⁾ Dies zeigt, dass selbst bei Unternehmen das in der Handelsbilanz ausgewiesene Vermögen nicht als Deckungsmasse des Kapitals interpretiert werden kann.

Gleiches gilt in noch stärkerem Maße für die Bilanz einer Gebietskörperschaft. Das gebietskörperschaftliche Vermögen besteht zu großen Teilen aus aktivierten Werten, die de facto und/oder aus rechtlichen Gründen niemals oder zumindest nicht zum bilanziellen Wert verkauft werden können, um das Fremdkapital zurückzuzahlen. Hierzu gehören große Teile des Infrastrukturvermögens einschließlich der Grundstücke, auf denen sich dieses befindet, sowie Flüsse und Seen. Wegen der weitgehenden Unverkäuflichkeit gebietskörperschaftlichen Vermögens ist es somit noch weniger als bei einer kaufmännischen Handelsbilanz angebracht, von der Schuldendeckungsfähigkeit gebietskörperschaftlichen Vermögens zu sprechen.

Durch die Ablehnung der Vermögenstrennung in realisierbares Vermögen und Verwaltungsvermögen, wie sie im Speyerer Ver-

fahren⁵⁾ vorgeschlagen wurde, ist es in den meisten gebietskörperschaftlichen Bilanzen nicht möglich, das tatsächlich vorhandene Schuldendeckungspotential zu bestimmen. Die Eigenkapitalhöhe (Differenz aus Gesamtvermögen und Fremdkapital) oder die Eigenkapitalquote als Reichtum, Vermögen oder Schuldendeckungspotential⁶⁾ zu bezeichnen, ist daher nicht adäquat.⁷⁾ Aus diesem Grund ist auch die Ausgleichsrücklage in NRW und im Saarland, die unter Vorbehalt bis zu einem Drittel des Eigenkapitals aus der Eröffnungsbilanz betragen kann,⁸⁾ sachlogisch nicht zu rechtfertigen.⁹⁾

4.4 „Die Bilanz zeigt die Kapitalherkunft und -verwendung“

In der Fachliteratur zum privatwirtschaftlichen Rechnungswesen¹⁰⁾ wird die Bilanz oftmals dahingehend interpretiert, dass die Passivseite zeige, woher das Kapital stammt z. B. von Fremdkapitalgebern oder Eigenkapitalgebern, und die Aktivseite zeige, in welches Vermögen das Kapital investiert wurde. Es mag bezweifelt werden, ob diese Sichtweise für den privatwirtschaftlichen Sektor überhaupt zutrifft. Für kommunale Bilanzen ist diese Interpretation auf jeden Fall nicht möglich. Wie oben bereits zum Thema „Mindesteigenkapitalausstattung“ gezeigt wurde, sind große Teile des gebietskörperschaftlichen Vermögens niemals gekauft worden. Sie wurden somit nie mit Kapital der Passivseite finanziert. Die Gegenüberstellung von Vermögen und Kapital zeigt bei Gebietskörperschaften daher weder die genaue Kapitalherkunft, noch die Kapitalverwendung.

4.5 „Bei sinkender Einwohnerzahl darf sich das Eigenkapital entsprechend verringern“

Vor dem Hintergrund, dass die Einwohnerzahl einiger Kommunen sinkt, wird teilweise argumentiert, dass sich auch deren Eigenkapitalhöhe entsprechend verringern dürfe, da weniger Infrastruktur benötigt würde.¹¹⁾ Bei sinkender Einwohnerzahl kann es in der Tat sein, dass weniger Schulen, Kindergärten etc. benötigt werden. Buchungstechnisch handelt es sich jedoch lediglich um einen erfolgsneutralen Aktivtausch, wenn nicht mehr benötigte Vermögenswerte zu ihrem Bilanzwert verkauft werden oder das Vermögen ohne Ersatzinvestition abgeschrieben wird, solange der Abschreibungsaufwand durch (Steuer-)Erträge ausgeglichen wird. Die Eigenkapitalhöhe ist in beiden Fällen nicht betroffen. Eine Eigenkapitalreduktion ist buchungstechnisch nur über Jahresverluste möglich.¹²⁾ Dies würde jedoch bedeuten, dass die Kommune die Bedingungen für eine interperiodische Gerechtigkeit, den Ressourcenverbrauch durch -aufkommen zu ersetzen, nicht einhält. Ein gangbarer Weg ist dagegen die Ablösung von Schulden aus der Veräußerung von nicht mehr benötigtem Sachvermögen. Diese erfolgsneutrale Bilanzverkürzung würde den oben thematisierten Handlungsspielraum erhöhen, berührt aber nicht das Eigenkapital.

Die Einwohnerzahl hat zudem keine Bedeutung für die Eigenkapitalhöhe einer Kommune. Wie oben bereits gezeigt wurde, ist die Eigenkapitalhöhe kein Indikator für Reichtum. Die Bürger besitzen nicht die Kommune oder das anteilige Eigenkapital. Sie haben keine Anteile an der Kommune und können diese auch nicht wie Aktien verkaufen. Wenn eine Person Bürger einer Kommune durch Geburt oder Wechsel des Wohnorts wird, muss keine Kapitaleinlage gezahlt werden. Im umgekehrten Fall, wenn ein Bürger die Kommune verlässt, bekommt er weder eine Auszahlung, noch muss er für die anteiligen Kommunalschulden haften. Die Höhe des Eigenkapitals mit der (geänderten) Einwohnerzahl zu verbinden, ist somit weder buchungstechnisch noch sachlogisch begründbar.

5. Schlussfolgerung

Die Einführung der Doppik ermöglicht es, gebietskörperschaftliches Eigenkapital auszuweisen. Trotz der verschiedenen Versuche, die Höhe oder die Quote des gebietskörperschaftlichen Eigenkapitals zu interpretieren, kann festgehalten werden, dass

die Eigenkapitalhöhe keine belastbaren Aussagen über die finanzielle Unabhängigkeit, die Handlungsfähigkeit, das Schulden-deckungspotential oder die Verschuldungsfähigkeit der Gebietskörperschaft zulässt. Es kann auch keine allgemeingültige Mindesteigenkapitalausstattung für deutsche Gebietskörperschaften weder nach der Höhe noch nach der Quote festgelegt werden. Damit ist auch die Eigenkapitalhöhe in der Eröffnungsbilanz bedeutungslos und unerheblich.

Jede Gebietskörperschaft weist eine individuelle Eigenkapitalhöhe in ihrer Eröffnungsbilanz aus. Ziel des politischen Handelns und des Verwaltungshandelns muss es sein, dieses individuelle Eigenkapital – unabhängig ob hoch, niedrig, positiv oder negativ – in seiner Höhe konstant zu halten. Dies geschieht durch im Durchschnitt ausgeglichene Ergebnisrechnungen und entspricht der Vorgabe der interperiodischen Gerechtigkeit, dass der gesamte Ressourcenverbrauch durch Ressourcenaufkommen derselben Periode ausgeglichen werden muss.

Der derzeit anzutreffende Bilanz- und Eigenkapitalfokus bei der Analyse eines gebietskörperschaftlichen Jahresabschlusses ist – wenn man von kommerziellen und politischen Interessen absieht – nicht nachvollziehbar.¹³⁾ Sämtliche Kennzahlen zum gebietskörperschaftlichen Eigenkapital, welche für interkommunale Benchmarkings, Bilanzanalysen und Ratings Verwendung finden, sind nicht aussagefähig und damit überflüssig. Es ist statt dessen angebracht, die Aufmerksamkeit auf die Ergebnisrechnung und deren Ausgleich zu richten.

Anmerkungen:

- * Univ.-Prof. Dr. Holger Mühlenkamp ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliche BWL an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Kontakt: oebwl@dhv-speyer.de. Dipl.-Verw.Wiss. Christian Magin ist Assistent am Lehrstuhl für Öffentliche BWL an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und promoviert zum Thema „Kommunale Rechnungslegung – Konzeptionelle Überlegungen, Bilanzanalyse, Rating und Insolvenz“

- 1) Zu den Aufgaben des öffentlichen Rechnungswesens vgl. z. B. Lüder, K. (2007): Beiträge zum öffentlichen Rechnungswesen – Öffentliche Bilanz und Entwicklungsperspektiven, Speyerer Arbeitsheft Nr. 194, Speyer, S. 18.
- 2) Die Strukturbilanz ist das Ergebnis einer Bereinigung – man könnte auch sagen „Vereinfachung“ – der im Jahresabschluss ausgewiesenen Bilanz respektive Vermögensrechnung. Wir verwenden die Strukturbilanz für unsere Argumentation, weil sie eine einfachere und klarere Darstellung des relevanten Sachverhalts erlaubt.
- 3) Vgl. Schmitz, T./Heim, G. (2007): Kommunales Rating aus dem Blickwinkel der Jahresabschlussprüfung, in: Der Gemeindehaushalt, 108. Jg., H. 4, S. 77-82, hier S. 79.
- 4) Vgl. Gogger, M. (2006): Insolvenzrecht, 2. Aufl., München, S. 29-30.
- 5) Vgl. Lüder, K. (1999): Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), 2. Aufl., Stuttgart, S. 19-20.
- 6) So z. B. Srocke, I. (2004): Konzernrechnungslegung in Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von HGB, IAS/IFRS und IPSAS, Düsseldorf, S. 194-195: „Die Eigenkapitalquote, d. h. der Quotient aus Eigenkapital im Verhältnis zum Gesamtkapital gibt das Schuldendeckungspotenzial der öffentlichen Einheit an.“
- 7) Vgl. Mülhaupt, L. (1987): Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 349; Oettle, K. (1991): Betriebswirtschaftliche Beiträge zur öffentlichen Finanzwirtschaft, Baden-Baden, S. 165 und Schmid, H. (2006): Doppik als neues Rechnungswesen für die Kommunen, in: Kommunal-Kassen-Zeitschrift, 57. Jg., H. 2, S. 21-29, hier S. 28.
- 8) Vgl. § 75 Abs. 3 NKFG NRW und Art. 1 § 2 Abs. 4 KommRWEinfG Saar.
- 9) Im Übrigen orientieren sich die Kreditgeber der Gebietskörperschaften auch nicht am Eigenkapital. Nach privatwirtschaftlichen Maßstäben müssten nämlich viele Gebietskörperschaften Insolvenz anmelden. Trotzdem finden sich Fremdkapitalgeber.
- 10) Vgl. Coenenberg, A./Haller, A./Mattner, G./Schultze, W. (2007): Einführung in das Rechnungswesen, 2. Auflage Stuttgart, S. 62.
- 11) Vgl. Wirtz, H. (2008): Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung, Berlin, S. 175.
- 12) Bei Gebietskörperschaften gibt es keine Privateinlagen und -entnahmen, so dass sich die Eigenkapitalhöhe nur über unausgeglichene Ergebnisrechnungen ändern kann, solange man von nachträglichen Bewertungskorrekturen der Eröffnungsbilanz oder ähnlichen außergewöhnlichen Buchungsvorgängen abstrahliert.
- 13) Stellvertretend für die zahlreichen Veröffentlichungen zur kommunalen Jahresabschlussanalyse, die sich u. a. auf Eigenkapitalkennzahlen stützen, soll hier das NKF-Kennzahlenset NRW genannt werden, auf das sich viele Quellen berufen. Das Kennzahlenset ist abrufbar unter: <http://www.gpa-in-nrw.de/leistungen/beratung/kennzahlenset/kennzahlenset.html>



Die Gebäudebewertung im Rahmen der Erstbilanzierung in Niedersachsen zur Umsetzung des NKR

Wolfgang Hufnagel und Stefan Zeidler *

1. Einleitung

Im Rahmen der Gründung eines Nettoeregietriebes Gebäude-wirtschaft ist es in der niedersächsischen Stadt Barsinghausen notwendig geworden, eine Eröffnungsbilanz zu erstellen.¹⁾ Dazu mussten alle Vermögensgegenstände des Nettoeregietriebes erfasst und bewertet werden, um einen Überblick über die Vermögenslage zu erhalten. Der Nettoeregietrieb Gebäudewirtschaft (NRB) sollte gleichzeitig als Pilotprojekt zur Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens²⁾ für die Gesamtverwaltung dienen. Da es sich bei dem NRB um einen Gebäude-wirtschaftsbetrieb handelt, stehen bei der Bestandsaufnahme die bebauten Grundstücke und dabei insbesondere die Gebäude und Aufbauten im Vordergrund. Auf die weiteren bilanzierten Vermögensgegenstände soll hier nicht weiter eingegangen werden.

2. Bewertungsverfahren

Dem NRB wurden alle kommunalnutzungsorientierten Gebäude übertragen, so dass u.a. Schulen, Kindergärten, Feuerweh-rhäuser, Jugendeinrichtungen und das Rathaus bewertet werden mussten.

Da die Ermittlung der Anschaffungs- und Herstellungskosten nur in wenigen Fällen möglich war, musste ein Verfahren gewählt

werden, mit dem eine objektive Ermittlung des Verkehrswertes nach einheitlichen und marktgerechten Grundsätzen möglich ist.³⁾ Die Bewertung der Gebäude erfolgte also grundsätzlich nach dem Sachwertverfahren, was in der Bewertungsrichtlinie der Stadt Barsinghausen festgehalten wurde. Grundlage für das Sachwertverfahren bilden die Normalherstellungskosten nach der Wertermittlungsverordnung (NHK2000). Es wurden die NHK2000 gewählt, da ein In-Kraft-Treten der NHK2005 zum Wertermittlungstichtag 31.12.2007 nicht absehbar war.

Zusätzlich wurde bei Problemfällen teilweise auf die Berechnungsmethoden nach dem Leitfadens zur Bewertung von Aktiva und Passiva für die Eröffnungsbilanz im Rahmen der Einführung eines doppischen Kommunalhaushaltes NRW (KSK-Leitfaden) zurückgegriffen. Dies war insbesondere bei der Bestimmung von Restnutzungsdauern ein sinnvolles Verfahren.

Das Ertragswertverfahren wurde nicht angewendet, da es bei Anwendung von unterschiedlichen Bewertungsverfahren zu nicht unerheblichen Unterschieden führen kann. Auch aus Ressourcenverbrauchsgesichtspunkten ist dieser Wertunterschied nicht unbedingt nachvollziehbar gewesen, da auch z.B. ein Vermietungsobjekt aus städtischen Mitteln erworben und instand gehalten werden muss. Es wurde nicht ersichtlich, warum der im