

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Christian Dahm MdL
Vorsitzenden des Ausschusses
für Kommunalpolitik
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/13

A11

Ansprechpartner:

Dr. Christian von Kraack, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-110
Fax-Durchwahl: 0211 300491-5110
E-Mail: Kraack@lkt-nrw.de

Dr. Birgit Frischmuth, StNRW
Tel.-Durchwahl: 0221 3771-235
Fax-Durchwahl: 0221 3771-128
E-Mail: birgit.frischmuth@staedtetag.de

Andreas Wohland, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211/4587-220
Fax-Durchwahl: 0211/4587-292
E-Mail: andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 20.20.00.1 (LKT NRW)
20.22.02 N (STNRW)
904-05/18 (StGB NRW)

Datum: 20.8.2012

ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

(Stichwort: „NKF – Anhörung AKo – 07.09.2012“)

Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFWG)

Geszentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Drucksache 16/47

Hier: Schreiben der Landtagspräsidentin 11.07.2012

Sehr geehrter Herr Dahm,

wir begrüßen, dass sich der Gesetzgeber nach der diskontinuitätsbedingten Erledigung des Gesetzgebungsverfahrens zu einem Gesetz zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-Fortentwicklungsgesetz – NKFFG, LT-Drs. 15/2988) unmittelbar zu Beginn der 16. Wahlperiode wieder mit dieser Thematik befasst.

Zu dem vorliegenden Entwurf eines 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes – NKFWG, Geszentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, LT-Drs. 16/47, nehmen wir gerne Stellung.

Dabei stellen wir einige allgemeine Äußerungen voran (nachstehend unter **A.**), beziehen uns sodann auf die einzelnen Punkte des Geszentwurfs (nachstehend unter **B.**) und schließen mit einer begrenzten Zahl aus unserer Sicht dringlicher Ergänzungsvorschläge zu durch den vor-

liegenden Entwurf noch nicht thematisierten Punkten, die noch in das Gesetzgebungsvorhaben einfließen sollten (nachstehend unter C.).

A. Allgemeines

Der vorliegende Entwurf eines 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes - NKFVG baut auf dem Gesetzgebungsverfahren zu einem NKFFG aus der 15. Wahlperiode (LT-Drs. 15/2988) und der dazu vorliegenden Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik vom 09.03.2012 (LT-Drs. 15/4235) auf. Der Gesetzentwurf enthält aber auch sehr grundsätzliche Neuregelungen, die teilweise über die ursprüngliche Initiative zur Evaluierung des NKF in der 15. Legislaturperiode (LT-Drs. 15/2988) hinausgehen. Auf die mit der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik vom 09.03.2012 (LT-Drs. 15/4235) eingebrachten Änderungsvorhaben, die sich im neuerlichen Vorschlag – abgesehen von geringen Abweichungen

(so in Art. 7 Nr. 8 lit. a NKFVG [*§ 22 Abs. 1 GemHVO NRW*], Art. 7 Nr. 20 lit. a NKFVG [*§ 44 Abs. 1 GemHVO NRW*], Art. 7 Nr. 20 lit. b) cc) [*§ 44 Abs. 2 Satz 2 GemHVO NRW*], Art. 8 § 1 NKFVG [*Überführung der Ausgleichsrücklage*], Art. 8 § 3 NKFVG [*Jahresüberschüsse der Vorjahre*])

– wiederfinden, können sich die kommunalen Spitzenverbände hiermit erstmalig äußern.

Ein beschleunigter und konstruktiver Umgang mit dem Gesetzentwurf wird dabei von uns unterstützt. Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgten Änderungsvorschläge stellen die organische Umsetzung der wichtigsten technischen Ergebnisse des NKF-Evaluierungsverfahren dar und nehmen zentrale und drängende Änderungsbedürfnisse der kommunalen Seite auf.

In den im Rahmen der Evaluierung des NKF vorgelegten Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände wurden neben den im Gesetzentwurf enthaltenen Detailfragen zu Änderungen in der GO NRW, der KrO NRW, der LVerbO NRW (wie z.B. der Dynamisierung der Ausgleichsrücklage) und einzelner Änderungen der GemHVO NRW wiederholt eine Reihe sehr grundsätzlicher Vorschläge und Anregungen zur Überarbeitung des kommunalen Haushaltsrechts gemacht. Dazu gehören u. a.:

- Änderungen der GO NRW zur Sicherung des Haushaltsausgleichs;
- Einführung geeigneter Maßnahmen und Regelungen zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit von überschuldeten Kommunen;
- die Verschiebung des Stichtages für die erstmalige Aufstellung des Gesamtabschlusses;
- die eindeutige Klärung der Konsequenzen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) und des Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrGMoG);
- Regelungen, um bestehende Probleme bei der Festlegung der Umlage für Umlageverbände zu beheben;
- die Prüfung der Anforderungen der Finanzstatistik und
- die Neufassung des Kreditbegriffs in § 86 GO NRW.

Einzelne dieser grundsätzlichen Fragen sind inzwischen durch die bereits erfolgte Änderung des § 76 GO NRW bzw. das Stärkungspaktgesetz angesprochen worden. Zu anderen dieser grundsätzlichen Fragen jedoch verhält sich der vorliegende Gesetzentwurf noch nicht.

So hatten die von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände noch im Jahr 2009 vorgelegten gemeinsamen konkreten Vorschläge zu Änderungen im Kommunalhaushaltsrecht auch eine Verschiebung des Termins für den erstmaligen Gesamtabschluss und weitere unstrittige Änderungen der GO NRW und der GemHVO NRW zum Ziel:

- die Frist für den erstmaligen Gesamtabschluss soll nun nicht geändert werden; in der Praxis zeigt sich jedoch, dass nur wenige Kommunen personell in der Lage sind, die nach § 2 Abs. 1 NKFG festgesetzte Frist für die erstmalige Erstellung des Gesamtabschlusses einzuhalten;
- die vorgeschlagene Änderung der nach § 95 Abs. 3 GO NRW vorgeschriebenen 3-Monats-Frist für die Zuleitung des Jahresabschlusses an den Rat bzw. Kreistag, die sich in der Praxis als zu kurz bemessen erwiesen hat, ist nicht berücksichtigt;
- die vorgeschlagene Fristverlängerung für die Aufstellung des Gesamtabschlusses nach § 116 Abs. 5 GO NRW ist nicht enthalten;
- die Regelungen für Rückstellungsmöglichkeiten für Verpflichtungen im Zusammenhang mit kommunalen Steuern oder mit kommunalen Umlagezahlungen werden nicht konkretisiert.

Diesbezüglich halten wir die im Herbst 2009 unterbreiteten Änderungsvorschläge weiterhin für geeignete und erforderliche Grundlagen für Anpassungen des Haushaltsrechts. Darüber hinaus sollten auch die weiteren oben angesprochenen grundsätzlichen Fragen der Evaluierung des Haushalts- und Rechnungswesens verfolgt werden.

Grundsätzlich begrüßen wir Änderungsvorschläge, die den Zielen

- Stärkung der Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen,
- Orientierung auf eine nachhaltige, generationengerechte Haushaltswirtschaft
- weitgehende Systemkonformität der Rechnungslegungsvorschriften zum doppelten Referenzmodell (insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung von zusätzlichem Aufwand beim Gesamtabschluss) und
- Deregulierung der Verfahrensvorschriften und damit Kostenersparnis bei den Verfahren zur Aufstellung der Haushaltspläne und der Jahresabschlüsse

näher kommen.

Eine Weiterentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts unter dieser Maßgabe wird unterstützt. Einzelne der jetzt beabsichtigten Neuregelungen sind mit den o. g. Zielen jedoch nicht kompatibel.

Neben der Erwartung, dass die im Folgenden genannten Empfehlungen noch Berücksichtigung finden, stimmt uns auch die Tatsache zuversichtlich, dass es sich bei dem vorliegenden Entwurf lediglich um ein „1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz“ handelt – ein „2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz“ also grundsätzlich angedacht ist.

Regelungsbereiche, in denen wir keine gemeinsame Position finden konnten, sind von uns kenntlich gemacht.

B. Zu einzelnen Regelungen im Gesetzentwurf

I. Zur Änderung der GO NRW (Art. 1 NKFVG)

1. Zu Art. 1 Nr. 1 (Änderung des § 75 GO NRW)

a) Zu Art. 1 Nr. 1 lit. a (Änderung des § 75 Abs. 3 Satz 4 GO NRW)

Der Gesetzentwurf entspricht dem Vorschlag im Bericht zur Evaluation 2010 (Ziffer 4.4.1.1). Er nimmt somit eine Forderung der kommunalen Spitzenverbände auf, enthält jedoch eine Begrenzung. Wir begrüßen die vorgesehene Dynamisierung der Ausgleichsrücklage. Die Beschränkung der Ausgleichsrücklage auf ein Drittel des Eigenkapitals wird für vertretbar gehalten.

b) Zu Art. 1 Nr. 1 lit. b (Änderung des § 75 Abs. 7 GO NRW)

Die vorgeschlagene Begriffsersetzung wird unterstützt.

2. Zu Art. 1 Nr. 2 (Änderung des § 76 GO NRW)

a) Zu Art. 1 Nr. 2 lit. a (Änderung des § 76 Abs. 1 Satz 1 GO NRW)

Die vorgeschlagene Ersetzung der Worte „des Haushalts“ durch die Worte „der Haushaltssatzung“ wird im Hinblick auf ihre Begründung, nach der dadurch klargestellt werden soll, dass die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes allein aus dem kommunalen Haushalt, jedoch nicht aus anderen haushaltswirtschaftlichen Vorgängen außerhalb der Ergebnisrechnung erwachse, grundsätzlich unterstützt. Im Sinne einer gesetzestechnisch klareren Regelung, die in ihrer Umsetzung nicht auf die Gesetzgebungsmaterialien zum vorliegenden NKFVG angewiesen wäre, empfehlen wir, den verfolgten Zweck durch folgende – vom vorliegenden Vorschlag abweichende Regelung – durch Anfügung eines neuen Satzes 3 und eines neuen Satzes 4 an § 76 Abs. 1 Satz 2 GO NRW zu erreichen:

„³Bei der Berechnung der Verringerung der allgemeinen Rücklage gemäß Satz 1 bleiben Verringerungen aufgrund von außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen, Veränderungen aufgrund von Wertberichtigungen, die unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden dürfen, unberücksichtigt. ⁴Das Gleiche gilt bei der ergebniswirksamen Berichtigung von fehlerhaften Ansätzen der Eröffnungsbilanz, für die eine ergebnisneutrale Berichtigung wegen der Frist in § 92 Absatz 7 Satz 3 nicht mehr möglich ist.“

b) Zu Art. 1 Nr. 2 lit. b (Änderung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO NRW)

Es gilt das zum vorstehenden Änderungsvorschlag Gesagte (vgl. Anmerkung zu Art. 1 Nr. 2 lit. a [Änderung des § 76 Abs. 1 Satz 1 GO NRW]).

c) Zu Art. 1 Nr. 2 lit. c (Änderung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO NRW)

Zu diesem Regelungsvorschlag gibt es innerhalb der kommunalen Spitzenverbände eine lebhafte Diskussion, wobei innerhalb der Mitgliedschaft der einzelnen Verbände Befürworter

und Gegner des Vorschlags existieren. Im Ergebnis kann in diesem Punkt keine einheitliche Stellungnahme abgegeben werden.

Der Städtetag und der Landkreistag sprechen sich für die Beibehaltung des geltenden Schwellenwertes von einem Zwanzigstel aus.

Die im Entwurf vorgesehene Anhebung der HSK-Schwelle für den Verzehr der allgemeinen Rücklage von einem Zwanzigstel (5 Prozent) auf ein Zehntel (10 Prozent) wird von Städtetag und Landkreistag nach intensiven Erörterungen in den Fachgremien u.a. angesichts der inzwischen vorliegenden ersten Erfahrungen mit der Verlängerung des Ausgleichszeitraumes und der bestehenden Ausnahmemöglichkeit für ein genehmigungsfähiges HSK nach § 76 GO NRW sowie dem Stärkungspaktgesetz kritisch gesehen. Ziel muss es sein, die gemeindliche Haushaltssituation so zu gestalten und die Ergebnishaushalte so zu bewirtschaften, dass ein Rückgriff auf die allgemeine Rücklage vermieden werden kann. Die Anhebung der Wertgrenze wäre ein falsches Signal und widerspricht dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft.

Der Städte- und Gemeindebund NRW begrüßt die Regelung des Gesetzentwurfs.

Die vorgesehene Anhebung der HSK-Schwelle für den Verzehr der allgemeinen Rücklage von einem Zwanzigstel (5 Prozent) auf ein Zehntel (10 Prozent) entspricht dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände aus der Anhörung zum seinerzeitigen Gesetzentwurf zu einem NKFFG vor dem Ausschuss für Kommunalpolitik des 15. Landtags am 20.01.2012 und wird vom Städte- und Gemeindebund begrüßt.

Noch stimmiger wäre es allerdings, wenn die Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung nicht isoliert jahresbezogen erfolgen würde, sondern den kumulierten Eigenkapitalverzehr beider aufeinander folgenden Jahre zum Maßstab nähme. Die Formulierung in Ziffer 2 könnte wie folgt lauten:

„in zwei aufeinander folgenden Haushaltsjahren eine Verringerung der allgemeinen Rücklage um insgesamt mehr als 20 % geplant wird oder“.

Ziel muss es aber sein, die gemeindliche Haushaltssituation so zu gestalten und die Ergebnishaushalte so zu bewirtschaften, dass ein Rückgriff auf die allgemeine Rücklage vermieden werden kann.

3. Zu Art. 1 Nr. 3 (Änderung des § 81 GO NRW)

a) Zu Art. 1 Nr. 3 lit. a (Änderung des § 81 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GO NRW)

Die vorgeschlagene Änderung wird unterstützt.

b) Zu Art. 1 Nr. 3 lit. b (Änderung des § 81 Abs. 2 Satz 2 GO NRW)

Die vorgeschlagene Änderung wird unterstützt.

4. Zu Art. 1 Nr. 4 (Änderung des § 87 GO NRW)

Die vorgeschlagene Änderung wird unterstützt.

5. Zu Art. 1 Nr. 5 (Änderung des § 97 GO NRW)

Nach der beabsichtigten Neuregelung sind zukünftig im Jahresabschluss das Gemeindevermögen und die rechtlich unselbständigen örtlichen Stiftungen gesondert im Jahresabschluss auszuweisen. Es ist unklar, was mit dieser Vorschrift bezweckt wird. Eine Erweiterung der Pflichten im Vergleich zum heutigen Rechtsstand ist nicht notwendig.

6. Zu Art. 1 Nr. 6 (Änderung des § 108 GO NRW)

Die vorgeschlagene Streichung des § 108 Abs. 3 Satz 2 GO NRW wird unterstützt. Die Reduzierung der umfangreichen Anlagen zum Haushaltsplan wird ausdrücklich begrüßt. Der Gesetzentwurf entspricht dem Vorschlag des Berichts zur Evaluation 2010 (Ziffer 4.4.1.7).

7. Zu Art. 1 Nr. 7 (Änderung des § 117 GO NRW)

Wir empfehlen, auf die beabsichtigte Ergänzung zu verzichten. Jede Ausweitung der bereits jetzt umfangreichen Anlagen zum Jahresabschluss sollte vermieden werden. Dies entspräche auch dem Bericht zur Evaluation 2010 (Ziffer 4.4.2.1). In den hier betreffenden Fällen liegen anscheinend keine verbundenen Unternehmen vor und die Beteiligungen sind so unbedeutend, dass kein Gesamtabschluss aufgestellt werden muss. Ist der Beteiligungsbericht für die Haushaltswirtschaft wichtig, wird der Rat die Vorlage des Beteiligungsberichts verlangen, die Aufsichtsbehörde kann dies zudem über § 121 GO NRW.

II. Zur Änderung der KrO NRW (Art. 2 NKFVG)

1. Zu Art. 2 Nr. 1 (Änderung des § 26 KrO NRW)

a) Zu Art. 2 Nr. 1 lit. a (Aufhebung des § 26 Abs. 1 Satz 3 KrO NRW)

Die vorgeschlagene Aufhebung wird unterstützt.

b) Zu Art. 2 Nr. 1 lit. b (Folgeänderung der Aufhebung des § 26 Abs. 1 Satz 3 KrO NRW)

Die vorgeschlagene Folgeänderung zur Aufhebung des § 26 Abs. 1 Satz 3 KrO NRW wird unterstützt.

2. Zu Art. 2 Nr. 2 (Änderung des § 56a KrO NRW)

Die vorgeschlagene Änderung wird unterstützt.

Es gilt das vorstehend zum Vorschlag zur Änderung des § 75 Abs. 3 Satz 4 GO NRW Gesagte (vgl. Anmerkung zu Art. 1 Nr. 1 lit. a).

III. Zur Änderung der LVerbO (Art. 3 NKFWG)

Zu Art. 3 (Neufassung des § 23a LVerbO NRW)

Die vorgeschlagene Änderung wird unterstützt.

Es gilt das vorstehend zum Vorschlag zur Änderung des § 75 Abs. 3 Satz 4 GO NRW Gesagte (vgl. Anmerkung zu Art. 1 Nr. 1 lit. a).

IV. Zur Änderung des RVRG (Art. 4 NKFWG)

Zu Art. 4 (Neufassung des § 20 Abs. 2 RVRG)

Die vorgeschlagene Änderung wird unterstützt.

Es gilt das vorstehend zum Vorschlag zur Änderung des § 75 Abs. 3 Satz 4 GO NRW Gesagte (vgl. Anmerkung zu Art. 1 Nr. 1 lit. a).

V. Zur Änderung des GkG NRW (Art. 5 NKFWG)

Zu Art. 5 (Neufassung des § 19a GkG NRW)

Die vorgeschlagene Änderung wird unterstützt.

Es gilt das vorstehend zum Vorschlag zur Änderung des § 75 Abs. 3 Satz 4 GO NRW Gesagte (vgl. Anmerkung zu Art. 1 Nr. 1 lit. a).

VI. Zur Änderung des GPAG NRW (Art. 6 NKFWG)

Zu Art. 6 (Neufassung des § 9 Abs. 2 GPAG NRW)

Die vorgeschlagene Änderung wird unterstützt.

Es gilt das vorstehend zum Vorschlag zur Änderung des § 75 Abs. 3 Satz 4 GO NRW Gesagte (vgl. Anmerkung zu Art. 1 Nr. 1 lit. a).

VII. Zur Änderung der GemHVO NRW (Art. 7 NKFWG)

1. Zu Art. 7 Nr. 1 (Änderung des § 1 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 1 lit. a (Änderung des § 1 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

b) Zu Art. 7 Nr. 1 lit. b (Änderung des § 1 Abs. 2 GemHVO NRW)

aa) Zu Art. 7 Nr. 1 lit. b aa) (Änderung des § 1 Abs. 2 Nr. 5 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

bb) Zu Art. 7 Nr. 1 lit. b bb) (Änderung des § 1 Abs. 2 Nr. 7 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

cc) Zu Art. 7 Nr. 1 lit. b cc) (Änderung des § 1 Abs. 2 Nr. 8 GemHVO NRW)

Die enge Verbindung zwischen der Gemeinde und ihren Betrieben erfordert bei der Haushaltsplanung eine Betrachtung der gesamten wirtschaftlichen Lage der Gemeinde und einen Ausblick auf die weitere Entwicklung. Die dazu vorgesehene Regelung erscheint jedoch zu aufwendig und birgt – neben der Gewissheit einer Überlastung der Verwaltung durch neue Sonderberichtspflichten – das Risiko einer Überfrachtung der Vertretungsgremien mit Informationen. Der Zweck einer Darstellung der engen Verbindung der Gemeinde und ihrer Betriebe sollte daher vereinfacht dadurch erreicht werden, dass dem Haushaltsplan der Beteiligungsbericht beigelegt wird. Dies reicht aus, eine Gesamtsicht im Sinne des Gesamtabschlusses nach § 116 GO NRW zu erreichen und die Informationsrechte des Rates vor seinem Beschluss über die Haushaltssatzung zu sichern. Gleichzeitig erlangt vor dem Hintergrund der europäischen Bestrebungen und den berechtigten Ansprüchen der Bürgerschaft auf eine verbesserte Transparenz die Berichterstattung über den „Konzern Kommune“ neues Gewicht. So ist der Frage einer weiteren Aufwertung und Verbesserung der Inhalte der Beteiligungsberichte Aufmerksamkeit entgegen zu bringen.

Die Vorschrift des § 1 Abs. 2 Nr. 8 GemHVO NRW sollte daher – abweichend vom vorliegenden Vorschlag des Gesetzentwurfs – folgendermaßen neugefasst werden:

„8. der aktuelle Beteiligungsbericht, sofern er dem Rat noch nicht vorliegt“.

dd) Zu Art. 7 Nr. 1 lit. b dd) (Streichung des § 1 Abs. 2 Nr. 9 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

2. Zu Art. 7 Nr. 2 (Änderung des § 2 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 2 lit. a (Änderung des § 2 Abs. 2 Nr. 1 GemHVO NRW)

Die bisherige Regelung sollte beibehalten werden, da die vorgeschlagene Änderung überzogenen Aufwand bedeutete, der in keinem angemessenen Verhältnis zum erzielbaren Nutzen stünde.

b) Zu Art. 7 Nr. 2 lit. b (Neufassung des § 2 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO NRW)

Die bisherige Regelung sollte beibehalten werden, da die vorgeschlagene Änderung überzogenen Aufwand bedeutete, der in keinem angemessenen Verhältnis zum erzielbaren Nutzen stünde.

Sollte unseren Vorschlägen zu Art. 7 Nr. 2 nicht gefolgt werden, müsste konsequenterweise auch die Terminologie in § 2 Abs. 2 Nr. 5 GemHVO NRW angepasst werden.

3. Zu Art. 7 Nr. 3 (Änderung des § 4 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 3 lit. a (Änderung des § 4 Abs. 2 Nr. 2 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

b) Zu Art. 7 Nr. 3 lit. b (Änderung des § 4 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

4. Zu Art. 7 Nr. 4 (Änderung des § 9 GemHVO NRW)

Zur Änderung des § 9 Abs. 3 GemHVO NRW

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

5. Zu Art. 7 Nr. 5 (Änderung des § 11 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 5 lit. a (Änderung des § 11 Abs. 1 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagenen Änderungen des § 11 Abs. 1 GemHVO NRW werden unterstützt.

b) Zu Art. 7 Nr. 5 lit. b (Änderung des § 11 Abs. 2 GemHVO NRW)

aa) Zu Art. 7 Nr. 5 lit. b) aa) (Zur Einfügung des neuen Satzes 2)

Zwar basiert der Vorschlag des Gesetzentwurfs auf dem Bericht zur Evaluation 2010 (Ziffer 4.4.2.2). Seitens der Kommunen wird die Zuordnung der Erträge und Aufwendungen auf der Basis des Satzes 1 und der GoB aber für ausreichend gehalten. Der Gesetzentwurf wendet sich für die öffentlich-rechtlichen Erträge und Aufwendungen vom Grundsatz der Periodenzuordnung nach der wirtschaftlichen Verursachung ab (Satz 1!). Dieser ist auch Bestandteil der GoB. Damit würde es wieder möglich, allein durch die bewusste Verschiebung von „Leistungsbescheiden“ oder gar nur Fälligkeitszeitpunkten den Ressourcenverbrauch (oder Ertrag) einer Periode zu manipulieren. Dies führt außerdem zu erheblichen Verschiebungen bei der Zuordnung von Transferaufwendungen (Sozialhilfe, ALG II, Zuschüsse) für den Monat Januar, die auf Grundlage bereits erlassener Leistungsbescheide vor dem Hintergrund der Rechtzeitigkeitsverpflichtung aus § 17 SGB I bereits Ende Dezember des Vorjahres geleistet werden; diese werden z. Zt. bei vielen Kommunen im aktiven Rechnungsabgrenzungsposten ausgewiesen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben unter Beteiligung von Praktikern aus den Kommunen – soweit das in der Kürze der Zeit möglich war – versucht, einen juristisch knappen und prägnanten, aber auch für alle denkbaren Fälle geeigneten Formulierungsvorschlag zu finden. Dies ist wegen der Komplexität der denkbaren Fallgestaltungen öffentlich-rechtlichen Handelns bisher nicht gelungen. Gleichwohl sollte das Bedürfnis nach einer weitgehenden Vereinheitlichung der Anwendungspraxis aufgegriffen werden, indem dieser Komplex in einer Verwaltungsvorschrift auf der Basis der Ermächtigung in § 113 Abs. 2 GO NRW geregelt wird. Die kommunalen Spitzenverbände empfehlen, diese unter Nutzung kommunaler Erfahrungen aus mehreren Jahren Anwendung des NKF zu erarbeiten und bieten ihre Mitarbeit hierzu an.

Auf eine Änderung des § 11 Abs. 2 GemHVO NRW sollte zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet werden. Sollte sich im Zuge der Erarbeitung der Verwaltungsvorschrift zeigen, dass eine sinnvolle und rechtssichere Formulierung für die GemHVO möglich ist, könnte diese auch nach Inkrafttreten des NKFVG durch Rechtsverordnung, jedoch spätestens mit der nächsten Evaluierung nachgetragen werden. Daher schlagen wir die Beibehaltung der alten Fassung vor:

(2) Erträge und Aufwendungen sind in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Soweit sie nicht errechenbar sind, sind sie sorgfältig zu schätzen.

bb) Zu Art. 7 Nr. 5 lit. b) bb) (Zur Umnummerierung des bisherigen Satzes 2)

Die Folgeänderung erübrigt sich, wenn unserem Vorschlag zu Art. 7 Nr. 5 lit. b) aa) gefolgt wird.

cc) Zu Art. 7 Nr. 5 lit. b) cc) (Zur Änderung des neuen Satzes 3)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

6. Zu Art. 7 Nr. 6 (Änderung des § 16 GemHVO NRW)

Zur Änderung des § 16 Abs. 1 GemHVO NRW

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

7. Zu Art. 7 Nr. 7 (Änderung des § 19 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 7 lit. a) (Änderung des § 19 Abs. 1 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

b) Zu Art. 7 Nr. 7 lit. b) (Umnummerierung der bisherigen Abs. 2 und 3 des § 19 GemHVO NRW)

Die Folgeänderung der Änderung durch Art. 7 Nr. 7 lit. a NKFWG wird unterstützt.

c) Zu Art. 7 Nr. 7 lit. c (Änderung des neuen § 19 Abs. 2 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

8. Zu Art. 7 Nr. 8 (Änderung des § 22 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 8 lit. a (Neufassung des § 22 Abs. 1 GemHVO NRW)

Die Flexibilisierung wird ausdrücklich begrüßt. Zur Klarstellung, dass nicht der Planwert des Haushaltsplans des Folgejahrs verändert wird, sondern nur die Ermächtigung erhöht wird, wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

„Werden Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragen, erhöhen sie die Ermächtigungen aus den entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.“

Hintergrund ist, dass im Falle einer umlagefinanzierten Gebietskörperschaft ansonsten die allgemeine Umlage wegen der Erhöhung des Ansatzes im Folgejahr erhöht würde, obwohl Finanzierung bereits im Vorjahr erfolgt ist.

b) Zu Art. 7 Nr. 8 lit. b (Neufassung des § 22 Abs. 2 GemHVO NRW)

Die Flexibilisierung wird ausdrücklich begrüßt. Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

Wir regen zudem eine Harmonisierung mit § 86 GO NRW an. Diese Vorschrift sollte an die zeitliche Erstreckung der Ermächtigungsübertragung angepasst werden.

c) Zu Art. 7 Nr. 8 lit. c (Änderung des § 22 Abs. 4 GemHVO NRW)

Eine Angabe der Ermächtigungsübertragung im Anhang ist systematisch falsch. Die Angaben gehören in den Lagebericht.

Im Anhang wird kein Bezug zu Planwerten (und ihre Übertragung) hergestellt. Dies ist sinnvoller im Lagebericht vorzunehmen, zumal dort auch die Plan-/Ist-Vergleiche durchgeführt werden und so Doppelangaben vermieden werden.

Die Vorschrift des § 22 Abs. 4 GemHVO NRW sollte daher – abweichend vom vorliegenden Vorschlag des Gesetzentwurfs – folgendermaßen neugefasst werden:

(4) „²Die Übertragungen sind im Jahresabschluss im Plan-/Ist-Vergleich der Ergebnisrechnung (§ 38 Abs. 2) und der Finanzrechnung (§ 39) und im Lagebericht gesondert anzugeben.“

9. Zu Art. 7 Nr. 9 (Änderung des § 23 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 9 lit. a (Einfügung eines neuen des § 23 Abs. 2 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird grundsätzlich unterstützt.

Wünschenswert wäre zudem eine Klarstellung im Gesetzestext, dass die Vorschrift sich nicht nur auf die Absetzung der Erträge, sondern auch auf die Absetzung von Einzahlungen bezieht. Die mit der Vorschrift verbundene Bewirtschaftungsvereinfachung ergibt sich nämlich nur bei einer gleichgerichteten Handhabung von Erträgen und Einzahlungen.

Dies ist sinnvoll, zumal Kommentierungen (zum derzeitigen § 19 GemHVO NRW) auch von einer Anwendung auf die Zahlungsströme ausgehen. Zudem wirft der Gesetzestext Erträge und Zahlungen bereits „in einen Topf“, wenn formuliert wird: „Erträge..., die die Gemeinde zurückzuzahlen hat“.

Die Vorschrift des § 23 Abs. 2 GemHVO NRW sollte daher – abweichend vom vorliegenden Vorschlag des Gesetzentwurfs – folgendermaßen neugefasst werden:

„(2) Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzuzahlen hat, sind bei den Erträgen und Einzahlungen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge und Einzahlungen der Vorjahre beziehen.“

b) Zu Art. 7 Nr. 9 lit. b (Umnummerierung der bisherigen Abs. 2, 3 und 4 des § 23 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Folgeregelung der Einfügung des neuen Abs. 2 in § 23 GemHVO NRW Regelung wird unterstützt.

10. Zu Art. 7 Nr. 10 (Änderung des § 28 GemHVO NRW)

Zur Änderung des § 28 Abs. 1 Satz 3 GemHVO NRW

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

Ergänzend schlagen wir eine Klarstellung vor, dass der Bestand an geringwertigen Vermögensgegenständen nicht periodisch körperlich aufzunehmen ist. Die bisherige Regelung führte zur Bindung von erheblichen Personalressourcen, insbesondere in den Schulen. Handelsrechtlich ist eine Inventur für die sogenannten geringwertigen Wirtschaftsgüter nicht erforderlich (vgl. Beck'scher Bilanzkommentar zu § 240 HGB, Rd.-Nr. 6). Dies sollte in das Haushaltsrecht ausdrücklich aufgenommen werden, da bisher strittig ist, ob dies auch haushaltsrechtlich gilt. Der Aufwand für die Inventur dieser Gegenstände, die in der Bilanz keinen Wert aufweisen, ist außerordentlich personalintensiv. Die Notwendigkeit der Inventur sollte nicht für die Ausübung des Ansatzwahlrechts Verbuchung im Aufwand entscheidend werden.

Die Vorschrift des § 28 Abs. 1 Satz 3 GemHVO NRW sollte daher – abweichend vom vorliegenden Vorschlag des Gesetzentwurfs – folgendermaßen neugefasst werden:

„Die Vermögensgegenstände sind mindestens alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen; dies gilt nicht für Vermögensgegenstände im Sinne des § 29 Absatz 3 Satz 1.“

Zur Harmonisierung der Inventurfristen schlagen wir vor, diese auch für die Festwerte in § 34 Abs. 1 Satz 2 GemHVO NRW zu übernehmen.

Die Entscheidung zur Anwendung des Bewertungsvereinfachungsverfahrens sollte nicht deshalb negativ ausgehen, weil der Inventurrhythmus im Normalfall nur noch fünf Jahre beträgt, während er bei dem der Vereinfachung dienenden Ausnahmefall weiterhin drei Jahre beträgt, auch wenn dies der Regelung im HGB entspricht. Die Anwendung des Festwertverfahrens ist auf unwesentliche Vermögensbestandteile beschränkt. Insofern ist es nicht sinnvoll, hier den Inventuraufwand öfter zu betreiben als bei den beweglichen Vermögensgegenständen.

Daher schlagen wir vor, eine neue Nr. in Art. 7 nach der Nr. 14 mit folgendem Inhalt aufzunehmen:

„In § 34 Absatz 1 Satz 2 wird das Wort „drei“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.“

11. Zu Art. 7 Nr. 11 (Änderung des § 29 GemHVO NRW)

Zur Änderung des § 29 Abs. 3 GemHVO NRW

Die Erhöhung der Wertgrenze wird ausdrücklich begrüßt.

12. Zu Art. 7 Nr. 12 (Änderung des § 30 GemHVO NRW)

Zur Aufhebung des § 30 Abs. 1 Satz 3 GemHVO NRW

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

13. Zu Art. 7 Nr. 13 (Änderung des § 31 GemHVO NRW)

Ergänzender Vorschlag für § 31 Abs. 1 Satz 3:

Der Satz kann gestrichen werden. Für den Rat ist die Kenntnissgabe ohne erkennbaren praktischen Wert für seine Aufgaben.

Zur Einfügung einer zusätzlichen Nr. 3.8 in § 31 Abs. 2 GemHVO NRW

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

14. Zu Art. 7 Nr. 14 (Änderung des § 33 GemHVO NRW)

Zur Neufassung des § 33 Abs. 4 GemHVO NRW

Der Gesetzentwurf schränkt das bisherige Wahlrecht ein. Er erhöht lediglich die Wertgrenze für die Aktivierung. Das bisherige Ansatzwahlrecht sollte auch beibehalten werden.

Dadurch wäre es möglich, zwischen den Möglichkeiten

- lineare Abschreibung
- Sofortabschreibung
- Verbuchung im Aufwand

zu wählen.

Hierzu ist eine korrespondierende Regelung bei den Bewertungswahlrechten bzgl. der Abschreibungsart nötig (§ 35 Abs. 2 GO NRW). Der Hinweis in der Begründung zu Art. 7 Nr. 14 des Gesetzentwurfs, die bisherige Regelung über die Sofortabschreibung sei in den § 35 GemHVO NRW verschoben worden, trifft nicht zu. Die Neufassung des § 35 Abs. 2 GemHVO NRW spricht nur von „können unmittelbar als Aufwand verbucht werden“; das ist etwas anderes als eine Aktivierung mit anschließender Sofortabschreibung als Ausnahme von der in § 35 Abs. 1 GemHVO NRW grundsätzlich vorgeschriebenen linearen Abschreibung.

Die Formulierung des Gesetzentwurfs sieht somit nur noch die Alternativen Aufwand oder lineare Abschreibung vor, aber keine Sofortabschreibung mehr. Bei einer Sofortabschreibung handelt es sich jedoch weiterhin um eine investive Beschaffung, was ggf. für die Finanzierung aus Investitions- o. a. Pauschalen entscheidend sein kann.

Die „Erfassung in Inventarlisten“ wird nicht erläutert. Es ist nicht erkennbar, welche Erleichterung dadurch erzielt werden soll. Insbesondere wird dadurch nicht die Regelung zur körperlichen Inventur eingeschränkt (daher unser Ergänzungsvorschlag zu Art. 7 Nr. 10 [§ 35 Abs. 2 GemHVO NRW]). Ein Sammelposten, der nach der Gesetzesbegründung nicht im steuerlichen Sinne, sondern als „Bilanzposten“ aufzufassen sei, ist überflüssig. Wird unmittelbar in den Aufwand gebucht oder sofort abgeschrieben, hätte dieser „Bilanzposten“ gar keinen Wert an einem Bilanzstichtag. Wird linear abgeschrieben, reicht bei der geringen Bedeutung der Mitausweis im Bilanzposten Betriebs- und Geschäftsausstattung völlig aus.

Die Vorschrift des § 33 Abs. 4 GemHVO NRW sollte daher – abweichend vom vorliegenden Vorschlag des Gesetzentwurfs – folgendermaßen neugefasst werden:

(4) Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten wertmäßig den Betrag von 410 Euro ohne Umsatzsteuer nicht überschreiten, die selbstständig genutzt werden können und einer Abnutzung unterliegen, können als geringwertige Vermögensgegenstände erfasst oder unmittelbar als Aufwand verbucht werden.

15. Zu Art. 7 Nr. 15 (Änderung des § 35 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 15 lit. a (Neufassung des § 35 Abs. 2 GemHVO NRW)

Die Flexibilisierung durch Wegfall der Sätze 1 und 2 wird ausdrücklich begrüßt.

Der Vorschlag entspricht dem Bericht zur Evaluation 2010 (Ziffer 4.4.2.7).

Damit ist es möglich, auch taggenau oder mit angefangenen Monaten den Abschreibungsbeginn oder das -ende festzulegen. Dies erleichtert ggf. die technische Umsetzung bei Zu- oder Abgängen am ersten oder letzten Tag eines Monats. Z. B. dürfte bisher bei Zugang am 1. Dezember die Abschreibung erst im nächsten Jahr beginnen, bei Abgang am 31. Dezember musste sie am 30. November enden.

Es wird eine Ergänzung zur Beibehaltung der Möglichkeit der Sofortabschreibung vorgeschlagen. Dies korrespondiert mit dem Änderungsvorschlag zu Art. 7 Nr. 14 (§ 33 Abs. 4). Das jetzige Bewertungswahlrecht sollte beibehalten werden (siehe Erläuterung zu Art. 7 Nr. 14; § 33 Abs. 4). Die Formulierung in der Begründung zur Änderung des § 33 im Gesetzentwurf, die Regelung zur Sofortabschreibung sei in den § 35 verschoben worden, lässt sich aus dem Wortlaut des Gesetzentwurfs nicht herleiten. Vielmehr lässt dieser nur die Alternativen lineare Abschreibung oder Verbuchung im Aufwand zu.

Die Verbuchung im Aufwand gehört systematisch zu den Regelungen des Ansatzwahlrechts. Erfolgt eine Verbuchung im Aufwand, entfällt eine Aktivierung und anschließende sofortige oder lineare Abschreibung. Die Regelung des § 35 Abs. 2 GemHVO NRW sollte damit – abweichend vom im Entwurf vorgesehenen Vorschlag – folgendermaßen lauten:

„(2) Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten wertmäßig den Betrag von 410 Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen, die selbstständig genutzt werden können und einer Abnutzung unterliegen, können im Haushaltsjahr der Anschaffung sofort abgeschrieben werden.“

b) Zu Art. 7 Nr. 15 lit. b (Neufassung des § 35 Abs. 5 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung ist eine Angleichung an die Vorschriften des HGB.

Bei Einführung des NKF wurde hier bewusst eine abweichende Regelung gegenüber dem Handelsgesetzbuch gewählt. Die Regeln des Handelsrechts sind in dieser Frage weitaus enger gefasst als das Haushaltsrecht, weil sie einer anderen Zielsetzung und langjährigen Rechtsprechung folgen. Die neue Regelung könnte dazu führen, dass Kommunen regelmäßig Wertberichtigungen vornehmen müssen, was über die Abschreibungen zu entsprechenden Belastungen des Ergebnishaushalts führt und damit einen Haushaltsausgleich erschwert. Gerade vor dem Hintergrund, dass eine Sonderabschreibung durchaus einen hohen mehrstelligen Millionenbetrag erreicht, ist der jetzige Entscheidungskorridor von Kommunen zu erhalten. Es ist klarzustellen, dass die Sätze 1 und 2 eigenständige Bedeutung haben. So sollte sich der Satz 1 in aller Deutlichkeit auf das *Sachanlagevermögen* beziehen.

Der bisherige Satz 2 der Vorschrift stellt eine eigenständige Regelung über außerplanmäßige Abschreibungen bei den gemeindlichen Finanzanlagen dar. Im Gegensatz zu den übrigen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens (vgl. § 35 Absatz 5, Satz 1 GemHVO) besteht hier auch nach dem eindeutigen Wortlaut keine zwingende Verpflichtung zu außerplanmäßigen Abschreibungen bei Finanzanlagen, sondern lediglich die Verpflichtung zur ermessensfehlerfreien Ausübung. Die Kommunen haben danach bezogen auf den Abschlussstichtag und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse eigenverantwortlich zu entscheiden, ob sie eine außerplanmäßige Abschreibung bei ihren Finanzanlagen vornehmen oder unterlassen. Das sollte auch künftig möglich bleiben.

c) Zu Art. 7 Nr. 15 lit. c (Änderung des § 35 Abs. 8 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

16. Zu Art. 7 Nr. 16 (Änderung des § 38 GemHVO NRW)

Zur Anfügung eines neuen Abs. 3 an § 38 GemHVO NRW

Die vorgeschlagene Regelung wird grundsätzlich unterstützt, sollte allerdings modifiziert werden, da der nach dem im Entwurf vorgesehenen Vorschlag gewählte Wortlaut mit „Erträgen und Aufwendungen“ Begriffe aus der Ergebnisrechnung selbst nutzt, die durch die Vorschrift jedoch erst geregelt werden soll. Daher sollte statt der Worte „Erträge und Aufwendungen“ der Begriff „Wertveränderungen“ genutzt werden. Gleichzeitig sollte – orientiert am HGB – vermieden werden, dass eine Ausweisung auch kleinster – also geringfügiger – Wertveränderungen (so etwa bei Büromaterial) erfolgen muss. Die Formulierung sollte daher ausdrücklich darauf hinweisen, dass auch der Grundsatz der Wesentlichkeit sinnvollerweise angewandt wird, damit nicht jeder Buchgewinn oder -verlust aus dem Verkauf z. B. eines Gegenstands der Betriebs- und Geschäftsausstattung separat auszuweisen ist.

Der neu anzufügende Abs. 3 des § 38 GemHVO sollte danach folgendermaßen lauten:

„Wertveränderungen, die unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden, sind nachrichtlich nach dem Jahresergebnis auszuweisen, sofern sie nicht geringfügig sind. Sie sind im Anhang zu erläutern.“

17. Zu Art. 7 Nr. 17 (Änderung des § 41 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 17 lit. a (Aufhebung der Nummern 2.2.1.1 bis 2.2.1.5 und 2.2.2.1 bis 2.2.2.5 des § 41 Abs. 3 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

b) Zu Art. 7 Nr. 17 lit. b (Änderung des § 41 Abs. 4 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird grundsätzlich unterstützt. Für die Nr. 4.8 schlagen wir eine Präzisierung vor. Hier wäre zu ergänzen auf „Erhaltene Anzahlungen aus Investitionszuwendungen“, da es auch andere erhaltene Anzahlungen gibt (z. B. Sicherheitseinbehalte), die von diesen getrennt weiterhin bei den sonstigen Verbindlichkeiten ausgewiesen werden sollten (analog zum HGB).

Es sollte also heißen:

4.8 Erhaltene Anzahlungen aus Investitionszuwendungen,

18. Zu Art. 7 Nr. 18 (Änderung des § 42 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 18 lit. a (Anfügung eines zusätzlichen Satzes 2 an § 42 Abs. 1 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird nicht unterstützt. Die Ausweitung von Rechnungsabgrenzungsposten auf Sachzuwendungen entspricht nicht den sonst gültigen Regelungen zu Rechnungsabgrenzungsposten und wäre ein Systembruch und eine Abweichung zur handelsrechtlichen Rechnungslegung. Rechnungsabgrenzungsposten knüpfen letztlich immer an einen Zahlungsvorgang an. Gegen diese eindeutige Vorgehensweise würde mit der gesetzgeberischen Ergänzung verstoßen.

b) Zu Art. 7 Nr. 18 lit. b (Anfügung eines zusätzlichen Satzes 3 an § 42 Abs. 3 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung dient lediglich der Klarstellung. Sie korrespondiert mit der neuen Regelung in § 43 Abs. 5 Satz 3 und entspricht der bisher schon durch die Handreichung gedeckten Verfahrensweise.

Die Gesetzssystematik ist unglücklich gewählt, da die entsprechende Regelung zum aktiven RAP in § 43 Abs. 2 Satz 2 steht.

19. Zu Art. 7 Nr. 19 (Änderung des § 43 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 19 lit. a (Änderung des § 43 Abs. 2 GemHVO NRW)

Die Vereinfachung in Satz 2 wird ausdrücklich begrüßt. Für die Regelung im neuen Satz 3 ist kein Bedarf erkennbar. Wir schlagen die Streichung des letzten Satzes (neuer Satz 4) vor.

Der vorgeschlagene letzte Satz im Gesetzentwurf ist nicht systemkonform. Der Begriff „Einnahme“ ist aus § 250 HGB entnommen und meint Einzahlungen (ggf. auch bereits entstandene, fällige, aber noch nicht durch Zahlung ausgeglichene Forderungen, vgl. Beck'scher Bilanzkommentar zu § 250 HGB, Rd.-Nr. 18). Für nicht zahlungsrelevante Vorgänge kommt ein RAP nicht in Betracht. Sachzuwendungen sind nicht zahlungsrelevant.

Die Neufassung des § 43 Abs. 2 GemHVO NRW sollte danach folgendermaßen lauten:

(2) „Bei geleisteten Zuwendungen für Vermögensgegenstände, an denen die Gemeinde das wirtschaftliche Eigentum hat, sind die Vermögensgegenstände zu aktivieren. Ist kein Vermögensgegenstand zu aktivieren, jedoch die geleistete Zuwendung mit einer mehrjährigen zeitbezogenen Gegenleistungsverpflichtung verbunden, ist diese als Rechnungsabgrenzungsposten zu aktivieren und entsprechend der Erfüllung der Gegenleistungsverpflichtung aufzulösen. Besteht eine mengenbezogene Gegenleistungsverpflichtung, ist diese als immaterieller Vermögensgegenstand des Anlagevermögens zu bilanzieren.“

b) Zu Art. 7 Nr. 19 lit. b (Neufassung des § 43 Abs. 3 GemHVO NRW)

Der im Entwurf niedergelegte Vorschlag wird grundsätzlich unterstützt, allerdings muss unserer Auffassung nach im Rahmen einer Modifikation seiner Formulierung eine Umstellung auf

eine „Kann-Regelung“ erfolgen, da die haushaltswirtschaftliche Lage einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes am Ende des Haushaltsjahres einer flexiblen Lösungsmöglichkeit mit einem kommunalen Wahlrecht bedarf.

Die Neufassung des § 43 Abs. 3 GemHVO NRW sollte danach folgendermaßen lauten:

„(3) Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens nach § 90 Absatz 3 Satz 1 der Gemeindeordnung sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen können unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden. Die Verrechnungen sind im Anhang zu erläutern.“

c) Zu Art. 7 Nr. 19 lit. c (Neufassung des § 43 Abs. 5 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird inhaltlich unterstützt. Wegen unseres Vorschlages zu lit. b wäre jedoch die Formulierung „Absatz 5 erhält folgende Fassung:“ zu ersetzen durch:

„Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 4 und erhält folgende Fassung:“

d) Zu Art. 7 Nr. 19 lit. d (Änderung des § 43 Abs. 6 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird inhaltlich unterstützt. Wegen unseres Vorschlages zu lit. b wäre jedoch die Formulierung wie folgt zu ändern:

„Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 5. Im neuen Absatz 5 Satz 1 werden die Wörter ‚in den folgenden drei Jahren‘ gestrichen.“

20. Zu Art. 7 Nr. 20 (Änderung des § 44 GemHVO NRW)

a) Zu Art. 7 Nr. 20 lit. a (Neufassung des § 44 Abs. 1 GemHVO NRW)

Die Änderungen im ersten und letzten Satz werden unterstützt. Es ist nicht klar, was gemäß dem neuen Satz 2 erläutert werden soll. Das Datengerüst selbst ist in Teilergebnis- und -finanzrechnungen dargestellt. Die im 2. Satz geforderten Darstellungen sind aus sachlichen Gründen dem Lagebericht zuzuordnen. Im Anhang sind solche Erläuterungen systemwidrig. Es sollten keine neuen Erläuterungen geregelt werden, die zu zusätzlichen zeitlichen Problemen bei der Abschlusserstellung führen.

Die Neufassung des § 44 Abs. 1 GemHVO NRW sollte danach folgendermaßen lauten:

„(1) Im Anhang sind zu den Posten der Bilanz die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden anzugeben. Die Anwendung von Vereinfachungsregelungen und Schätzungen ist zu beschreiben. Die Erläuterungen sind so fassen, dass sachverständige Dritte die Sachverhalte beurteilen können.“

b) Zu Art. 7 Nr. 20 lit. b (Änderung des § 44 Abs. 2 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Erläuterungspflicht zum Eigenkapital wird grundsätzlich unterstützt. Der Gesetzentwurf basiert auf einem Vorschlag im Bericht zur Evaluation 2010 (Ziffer 4.4.2.10). Schon nach den GoB-Standards wäre hier die Veränderung eines so wichtigen Bilanzpostens wie das Rücklagenkapital zu erläutern.

Die Erläuterungen zur künftigen Entwicklung auf Basis der Planwerte sind allerdings im Anhang nicht systemkonform. Sie sind im Lagebericht zu erläutern, in dem die Chancen und Risiken darzustellen sind. Daher wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

aa) Nach Nummer 1 wird folgende neue Nummer 2 eingefügt:

2. die Verringerung der allgemeinen Rücklage,“.

Die vorgeschlagene Regelung in lit. bb) wird unterstützt.

Die vorgeschlagene Regelung in lit. cc) wird grundsätzlich unterstützt. Sie ergibt sich aus dem Vorschlag zur Streichung des § 47 Abs. 1 Satz 3. Allerdings wird im Hinblick auf unseren Vorschlag zu Art. 7 Nr. 21 lit. b) [§ 47 Abs. 1 Satz 3 GemHVO NRW] vorgeschlagen, die Worte „im Verbindlichkeitspiegel auszuweisenden“ zu streichen. Die Regelung erhält dann folgenden Wortlaut:

„cc) Folgender Satz wird angefügt:

Zu erläutern sind auch die Haftungsverhältnisse sowie alle Sachverhalte, aus denen sich künftig erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben können, und weitere wichtige Angaben, soweit sie nach Vorschriften der Gemeindeordnung oder dieser Verordnung für den Anhang vorgesehen sind.“

21. Zu Art. 7 Nr. 21 (Änderung des § 47 GemHVO NRW)

Zu Art. 7 Nr. 21 lit. a und b (Änderung des § 47 Abs. 1 GemHVO NRW)

Die vorgeschlagene Regelung wird grundsätzlich unterstützt.

Es wird jedoch vorgeschlagen, den letzten Satz des Abs. 1 zu streichen. Der Ausweis von Haftungsverhältnissen im Verbindlichkeitspiegel ist – zumal die Fristigkeit nicht einschätzbar ist – nicht erforderlich, da die Haftungsverhältnisse im Einzelnen im Anhang darzustellen sind.

22. Zu Art. 7 Nr. 22 (Änderung des § 49 GemHVO NRW)

Zur Änderung des § 49 Abs. 4 GemHVO NRW

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt. Wir gehen davon aus, dass diese Regelung explizit nur für den Gesamtabschluss gilt und keine Auswirkungen auf die Bewertungsvorschriften oder die Auslegung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für den Einzelabschluss der Kommune haben soll. Dies würde unsererseits abgelehnt.

23. Zu Art. 7 Nr. 23 (Änderung des § 50 GemHVO NRW)

Zur Änderung des § 50 Abs. 1 GemHVO NRW

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

VIII. Zu den Übergangsregelungen (Art. 8 NKFWG)

Zu Art. 8 § 1 (Überführung der Ausgleichsrücklage)

Dem Vorschlag dieser Überführungsregelung wird hinsichtlich seiner Zielsetzung grundsätzlich zugestimmt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Regelung textlich marginal, nämlich nur bei zwei von drei Jahreszahlen, aber inhaltlich entscheidend von der Fassung des seinerzeitigen Art. 8 § 1 Abs. 1 des Entwurfs eines NKFFG in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik des 15. Landtags vom 09.03.2012 (LT-Drs. 15/4235) abweicht, auf die sich die Kommunen Nordrhein-Westfalens flächendeckend eingestellt hatten und die lediglich wegen der Auflösung des Landtags am Nachmittag des 14.03.2012 nicht mehr – wie ansonsten politisch sicher – am Abend desselben Tages verabschiedet worden war. Dabei war die Verabschiedung seitens der handelnden Landtagsfraktionen richtigerweise bewusst noch für den März 2012 vorgesehen worden, damit bereits die bestätigten Entwürfe der Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2011 (vgl. § 95 Abs. 3 Satz 2 GO NRW) die neuen Regelungen umsetzen konnten. Die Bedeutung einer Anwendbarkeit der neuen Regelungen bereits im Jahresabschluss 2011 war allen Fraktionen dabei bewusst und hatte zu der gewählten Verabschiedungszeitplanung des Gesetzesvorhabens eines NKFFG geführt. Dies war fraktionsübergreifend im Rahmen der Plenardebatte zur 1. Lesung des seinerzeitigen NKFFG betont worden.

(vgl. dazu das Plenarprotokoll zur 1. Lesung eines NKFFG am 19.10.2011, Plenarprotokoll 15/44, S. 4389 bis 4399)

Die nunmehr vorgeschlagene – wie dargestellt nur leicht, aber entscheidend abweichende – Regelung würde das seinerzeit verfolgte Ziel verfehlen, das jedoch bei – gegenüber dem nunmehr vorliegenden Vorschlag - nur leicht abweichender Formulierung noch erreicht werden könnte, da die Kommunen, für die eine derartige Regelung zentral ist, ihre Jahresabschlüsse 2011 in der Regel noch nicht festgestellt haben. Der Weg für die seinerzeit als sicher erwartete – doch allein wegen der Landtagsauflösung am 14.03.2012 nicht verabschiedete – Überführungsregelung ist daher unverändert offen. Sein Beschreiten wäre haushalts- und rechtssystematisch unproblematisch, da die Frist für die Feststellung der kommunalen Jahresabschlüsse 2011 erst am 31.12.2012 – und damit zeitlich deutlich nach der erwarteten Verabschiedung des nunmehr vorliegenden Entwurfs eines NKFWG – endet (vgl. § 96 Abs. 1 Satz 1 GO NRW).

Die kommunalen Spitzenverbände halten es daher im Sinne der Zielerreichung der vorgeschlagenen Überführungsregelung für zentral, eine leicht abweichende Formulierung der Vorschrift des Art. 8 § 1 NKFWG vorzusehen, die vollständig der Fassung des seinerzeitigen Art. 8 § 1 Abs. 1 des Entwurfs eines NKFFG in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik des 15. Landtags vom 09.03.2012 (LT-Drs. 15/4235) entspräche und damit folgendermaßen lauten müsste:

„Die in der Bilanz des Jahresabschlusses des Haushaltsjahres 2011 angesetzte Ausgleichsrücklage ist mit ihrem Bestand im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 in

die Ausgleichsrücklage nach der ab dem Haushaltsjahr 2012 geltenden Vorschrift zu überführen. Dieses gilt entsprechend, wenn die Ausgleichsrücklage keinen Bestand mehr aufweist.“

Zu Art. 8 § 2 (Behandlung des Jahresergebnisses 2012)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt..

Zu Art. 8 § 3 (Jahresüberschüsse der Vorjahre)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

Zu Art. 8 § 4 (Anzeige der Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

Ergänzender Vorschlag:

Art. 8 § 5 (Umstellung der Periodenzuordnung nach § 11 Gemeindehaushaltsverordnung)

Diese Regelung wäre notwendig, wenn es bei dem Änderungsvorschlag zu § 11 Abs. 2 GemHVO bliebe (siehe unsere Anmerkungen zu § 11 Abs. 2 GemHVO). Wird die Periodenzuordnung der Erträge/Aufwendungen lt. NKFWG-Entwurf geändert, ist vor allem zur Vermeidung eines „13. Aufwandsmonats“ im Jahr der Umstellung infolge der Auflösung von aktiven RAP eine ergebnisneutrale Buchung vorzunehmen.

Deshalb schlagen wir – allerdings allein für den Fall, dass an der Einfügung des von uns abgelehnten neuen Satzes 2 in § 11 Abs. 2 GemHVO NRW festgehalten werden sollte – folgende Regelung vor:

„Im Haushaltsjahr der erstmaligen Anwendung der Neufassung des § 11 Absatz 2 Satz 2 der Gemeindehaushaltsverordnung sind eventuell bestehende Rechnungsabgrenzungsposten des vorhergehenden Bilanzstichtags gegen die allgemeine Rücklage aufzulösen.“

IX. Zur Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang (Art. 9 NKFWG)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt, auch wenn sie verfassungsrechtlich nicht erforderlich ist, um die Zulässigkeit einer künftigen Änderung der GemHVO NRW im Verordnungswege zu sichern, da auch bei unmittelbarer Änderung einer Rechtsverordnung durch den Gesetz- und Verordnungsermächtigungsgeber nur dann von einer Sperrung dieses Änderungsweges ausgegangen werden kann, wenn der Gesetz- und Verordnungsermächtigungsgeber gleichzeitig mit der unmittelbaren Änderung einzelner Bestimmungen der Verordnung auch die Verordnungsermächtigung – ausdrücklich oder konkludent – aufhebt.

Da vorliegend jedoch die Verordnungsermächtigungsgrundlage des § 133 GO NRW nicht geändert wird, obwohl durch Art. 1 NKFWG Änderungen der GO NRW erfolgen, kann vorliegend davon ausgegangen werden, dass der Gesetz- und Verordnungsermächtigungsgeber die Ermächtigungsnorm des § 133 GO NRW konkludent bestätigt hat. Die im förmlichen Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen von Rechtsverordnungen stehen einer nachfolgenden und abermaligen Änderung durch die Exekutive offen, die dabei allein an die Ermächtigungsgrundlage gebunden ist.

(BVerfGE 114, 196, 234 ff.)

Da jedoch bekannt ist, dass abweichende – rechtssystematisch zu hinterfragende – Auffassungen im Bereich des sog. Interministeriellen Ausschusses für Verfassungsfragen (IMA) vertreten werden, können wir nachvollziehen, warum eine solche rechtlich obsoletere, jedoch unschädliche „Entsteuerungsklausel“

(Vgl. *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Siegburg 2010, Art. 70 Rn. 10, der derartige Klauseln daher zutreffend als „schon immer etwas bürokratieselig-einfältig anmutend“ bezeichnet.)

vorgesehen wird.

X. Zur Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes (Art. 10 NKFWG)

Zu Art. 10 § 1 (Überprüfung)

Die vorgeschlagene Regelung wird inhaltlich unterstützt, allerdings sollte zur Verbesserung der Normklarheit hinsichtlich der Erwähnung der kommunalen Spitzenverbände – im vorliegenden Entwurf als „Spitzenverbände der Kommunen“ bezeichnet – auch auf deren herkömmliche Bezeichnung abgestellt werden, wie sie sich auch in Art. 78 Abs. 3 Satz 5 der Landesverfassung findet. Die Vorschrift des Art. 10 § 1 NKFWG sollte daher lauten:

„Die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden werden nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren nach In-Kraft-Treten des Gesetzes durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und der Fachverbände überprüft.“

Zu Art. 10 § 2 (Bericht an den Landtag)

Die vorgeschlagene Regelung wird unterstützt.

XI. Zum Inkrafttreten (Art. 11 NKFWG)

Es gilt das vorstehend zum Vorschlag zur Fassung des Art. 8 § 1 NKFWG (Überführung der Ausgleichsrücklage) Gesagte.

Es wird dabei eine Modifizierung des Wahlrechts dergestalt vorgeschlagen, dass auch nur einzelne Regelungen früher angewendet werden können.

Es wäre sinnvoll, wenn einzelne Vorschriften (z. B. § 87 GO NRW sofort nach Inkrafttreten, § 95 GO NRW, §§ 28, 29 GemHVO NRW schon für die Inventur und das Aufstellungsverfahren des JA 2012, die Regelung über die Ausgleichrücklage ab dem JA 2011) auch für das Haushaltsjahr 2011 angewendet werden dürfen, wenn die übrigen Regelungen erst ab dem Haushaltsjahr 2013 angewendet werden, da die Umstellung der Ansatz- und Bewertungsvorschriften in einem laufenden Haushaltsjahr oder im Rahmen von JA-Arbeiten zeit- und personalaufwendig ist (s. a. Bericht zur Evaluation 2010, Ziffer 4.4.4.2).

Es wird daher eine leicht abweichende Formulierung der Vorschriften des Art. 11 vorgeschlagen:

„Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Die Vorschriften sind erstmals auf das Haushaltsjahr 2013 anzuwenden. Abweichend davon wird zugelassen, dass die durch die Artikel 1 bis 7 geänderten haushaltsrechtlichen Vorschriften einzeln oder insgesamt sowie die Bestimmung über die Überführung der Ausgleichrücklage nach § 1 des Artikels 8 erstmals auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2011 angewendet werden können.“

C. Dringliche Ergänzungsvorschläge

Aus unserer Sicht bestehen – wie bereits vorstehend unter A. ausgeführt – noch weitere Änderungsbedürfnisse im Bereich des Kommunalhaushaltsrechts. Auch wenn eine unmittelbare Behandlung aller dieser Änderungsbedürfnisse den vorliegenden Gesetzentwurf überfrachten und seine Behandlung verzögern könnte, sollten zumindest folgende Ergänzungsvorschläge zu zentralen Fragen, die durch den vorliegenden Entwurf noch nicht thematisiert werden, noch in das Gesetzgebungsvorhaben einfließen:

I. Effektivierung der Anzeigepflicht bei Fehlbeträgen

Eine Anzeigepflicht an die Aufsichtsbehörde bei einem Fehlbetrag bzw. einem höheren Fehlbetrag als geplant ist u.E. nur erforderlich, sofern dies zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage führt.

Die Vorschrift des § 75 Abs. 5 Satz 1 GO NRW sollte daher – abweichend vom vorliegenden Vorschlag des Gesetzentwurfs – folgendermaßen neugefasst werden:

„Weist die Ergebnisrechnung bei der Bestätigung des Jahresabschlusses gem. § 95 Abs. 3 trotz eines ursprünglich ausgeglichenen Ergebnisplans einen Fehlbetrag oder einen höheren Fehlbetrag als im Ergebnisplan ausgewiesen aus und führt dieser zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage, so hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen.“

II. Beschleunigung der Behandlung des Jahresabschlusses

Die Behandlung der örtlichen Jahresabschlüsse sollte beschleunigt werden:

Derzeit sind zunehmend örtliche Rechnungsprüfungen zu verzeichnen, die die Prüfung eines vom Kämmerer aufgestellten und vom Hauptverwaltungsbeamten bestätigten Entwurfs ablehnen, solange er ihnen noch nicht formell – nach förmlicher Überweisung des Entwurfs durch die Kommunalvertretung an diesen – durch den Rechnungsprüfungsausschuss vorgelegt worden ist. Dieses Verhalten stellt die fristgerechte Feststellung des Jahresabschlusses grundlegend in Frage. Gerade bei den Kreisen, deren Vertretungsgremien in der Regel nur viermal jährlich tagen, bedeutet es, dass der Entwurf des Jahresabschlusses des Vorjahres, der fristgemäß Anfang April des Folgejahres dem Kreistag zugeleitet wird, erst in der folgenden Kreistagssitzung – vielfach im Juni – förmlich dem Rechnungsprüfungsausschuss überwiesen werden kann. Erst in dessen nachfolgender Sitzung – teilweise erst nach der Sommerpause – kann der Entwurf sodann förmlich der Rechnungsprüfung zugeleitet werden. Die Prüfung des Entwurfs beginnt in diesen zunehmenden Fällen einer derart formalistischen Handhabung der Regelungen erst im Herbst des Folgejahres.

Dabei sollte – mit dem Ziel endlich eine fristgemäße Feststellung der kommunalen Jahresabschlüsse zum Ende des Folgejahres sicherzustellen – zugleich eine Verlängerung der unterjährigen Fristen zur Behandlung des Jahresabschlusses erfolgen.

Tatsächlich ist nach den vorliegenden Erfahrungen die vorgesehene Frist von drei Monaten für die Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat zu kurz bemessen. Eine Verlängerung der Frist von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres auf fünf Monate wäre eine Erleichterung des Verfahrens. Zur Begründung verweisen wir auf Ziffer 4.4.1.5 des Berichts zur Evaluation 2010.

Es wird daher zur Lösung beider Komplexe (Aufstellungsfrist und Beginn der Prüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung) vorgeschlagen, nach der Unterrichtung des Rates den Entwurf unmittelbar an den Rechnungsprüfungsausschuss zu übergeben.

Die Vorschrift des § 95 Abs. 3 Satz 2 GO NRW sollte daher – abweichend vom vorliegenden Vorschlag des Gesetzentwurfs – folgendermaßen neugefasst werden:

„(3) Der Entwurf des Jahresabschlusses wird vom Kämmerer aufgestellt und dem Bürgermeister zur Bestätigung vorgelegt. Der Bürgermeister leitet den von ihm bestätigten Entwurf innerhalb von fünf Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zu, indem der Entwurf dem Rechnungsprüfungsausschuss übergeben und der Rat darüber unterrichtet wird. Soweit der Bürgermeister von dem ihm vorgelegten Entwurf abweicht, kann der Kämmerer dazu eine Stellungnahme abgeben. Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, hat der Bürgermeister die Stellungnahme mit dem Entwurf dem Rat vorzulegen.“

III. Verschiebung der obligatorischen erstmaligen Vorlage des Gesamtabschlusses

Die Frist zur obligatorischen erstmaligen Vorlage des Gesamtabschlusses sollte verschoben werden. Dies ist im Hinblick auf den erforderlichen zeitlichen Vorlauf und die große personelle Belastung in den Kämmergeien durch die Umstellung auf das NKF in den Kommunen – wobei vielfach noch die Feststellung der Eröffnungsbilanz und der seitherigen Jahresabschlüsse aussteht – erforderlich. Angemessen wäre eine Verschiebung um fünf Jahre – gerechnet ab der bisherigen Frist (2010) – auf das Jahr 2015. Die Verschiebung des Umsetzungsstichtags verschaffte ausreichend Zeit für eine sachlich fundierte Diskussion über die von den Modellkommunen vorgeschlagenen rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen,

die teilweise hochkomplexe Fragestellungen der Konzernrechnungslegung betreffen. Sie entspräche der im Land Hessen bereits vollzogenen Verschiebung und ließe Nordrhein-Westfalen auch im Ländervergleich nicht „zurückfallen“, da jüngst Baden-Württemberg sogar die obligatorische Umstellung auf das doppische Rechnungswesen (dort: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen [NKHR]) insgesamt auf das Jahr 2020 erwägt.

Es sollte daher im vorliegenden Gesetzesvorhaben zusätzlich eine Änderung des § 2 Abs. 1 Satz 1 des NKF-Einführungsgesetzes erfolgen, durch die eine Verschiebung der obligatorischen erstmaligen Vorlage des Gesamtabschlusses auf das Jahr 2015 erfolgt:

„In § 2 Abs. 1 Satz 1 wird die Jahreszahl „2010“ durch die Jahreszahl „2015“ ersetzt.“

IV. Verbesserung der Regelung über den Beteiligungsbericht beim Gesamtabschluss

In der Regelung des § 52 GemHVO NRW über den Beteiligungsbericht beim Gesamtabschluss sollte zur Verbesserung der Verständlichkeit und Transparenz mit Blick sowohl auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand als auch auf die Verwendbarkeit für die Arbeit der Vertretungsgremien klargestellt werden, dass diese Regelung auf unmittelbare Beteiligungen der Kommune zugeschnitten ist und die Erfassung mittelbarer Beteiligungen in der nach § 52 Abs. 3 GemHVO NRW vorgesehenen Übersicht ausreicht, weitere Erläuterungen dazu jedoch unterbleiben können. Das Ziel, die Adressaten des Beteiligungsberichtes mit wichtigen Informationen über die gesamte wirtschaftliche Lage der Kommune zu versorgen, kann durch Aufnahme unwesentlicher mittelbarer Beteiligungen gefährdet werden, da dadurch das Bild über die Aufgabenerledigung und das Verständnis für die Aktivitäten der Kommune behindert wird. Dies wird daran deutlich, dass es im Einzelfall in Kommunen durchaus über 100 unmittelbare Beteiligungen gibt, die teils durchaus mehrere Dutzend mittelbare Beteiligungen halten. Auch die NKF-Handreichung des MIK NRW geht daher davon aus, dass selbst § 52 Abs. 3 GemHVO NRW die Kommunen nur verpflichtet, in der aufzustellenden Übersicht die unmittelbaren Beteiligungen zu nennen.

(MIK NRW, NKF-Handreichung, 4. Auflage, § 52 GemHVO NRW, Erläuterung 3.1 [S. 1846])

Auch die Rechnungslegungsnormen zum Gesamtabschluss im Allgemeinen sehen aus Gründen der Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit vor, dass ein Unternehmen, das unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Gesamtabschlusses von lediglich untergeordneter Bedeutung ist, nicht in den Gesamtabschluss – und damit auch nicht in den einen Bestandteil des Gesamtabschlusses darstellenden Beteiligungsbericht – einbezogen werden muss. Der Wesentlichkeitsgrundsatz folgt dabei dem Ziel, dass alle wichtigen Informationen, die für die Beurteilung eines kommunalen Verbundes von Bedeutung sind, berücksichtigt und offengelegt werden müssen. Da der Wesentlichkeitsgrundsatz in § 166 Abs. 3 GO NRW explizit normiert ist, muss er auch im Rahmen der Anwendung des § 52 GemHVO NRW berücksichtigt werden.

Bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine mittelbare Beteiligung unwesentlich ist, sollte sich an weiteren haushaltsrechtlichen Vorschriften orientiert werden, die im Zusammenhang mit kommunalen Betrieben konkrete Wertgrenzen enthalten: so etwa an § 53 HGrG und § 108 Abs. 6 GO NRW. Vorzugswürdig wäre es daher, über die Aufführung in der nach § 52 Abs. 3 GemHVO NRW vorgesehenen Übersicht hinausgehende Informationen über eine

mittelbare Beteiligung nur vorzusehen, wenn die unmittelbare Beteiligung der Kommune, die die mittelbare Beteiligung hält, einen Anteil von 25 Prozent übersteigt.

Es sollte daher eine Ergänzung des § 52 Abs. 1 GemHVO NRW um einen neuen Satz 2 in den vorliegenden Gesetzentwurf aufgenommen werden, der folgendermaßen lauten könnte:

„²Von einer gesonderten Angabe und Erläuterung kann bei mittelbaren Beteiligungen abgesehen werden, wenn die Beteiligung der Kommune an der unmittelbaren Beteiligung, die diese mittelbare Beteiligung hält, einen Anteil von 25 Prozent nicht übersteigt.“

V. Inanspruchnahme von Investitionskrediten für energetische Sanierungsmaßnahmen

Die Gemeindeordnung sieht für Kommunen zwei Arten der Kreditaufnahme vor, die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterliegen. Investitionskredite dürfen nur für Investitionen im Rahmen des Vermögenshaushalts aufgenommen werden. Die max. Höhe der Investitionskredite (Kreditermächtigung) laut Haushaltsplan wird in die Haushaltssatzung aufgenommen. Hinsichtlich der Laufzeit sind Investitionskredite nicht beschränkt. Kommunen in vorläufiger Haushaltsführung, d.h. ohne gültige Haushaltssatzung, müssen für die Aufnahme von Investitionskrediten die Genehmigung der Aufsichtsbehörden einholen. Liquiditätskredite sind für die kurzfristige (unterjährige) Kreditaufnahme zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit der Kommune vorgesehen. Diesen „ursprünglichen“ Charakter haben sie aufgrund der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen für viele Kommunen in NRW verloren. Viele der konsumtiven Ausgaben sind nicht über die kommunalen Einnahmen zu decken. Entsprechend wurden die zulässigen Laufzeiten im Laufe der Zeit immer weiter erweitert. Mit dem Runderlass des MIK NRW über Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden vom 06.05.2011 wurde es möglich, für einen Teil der Liquiditätskredite Laufzeiten von bis zu 10 Jahre in Anspruch zu nehmen, um die Möglichkeiten zur Zinssicherung zu erweitern.

Das kommunale Haushaltsrecht in NRW lässt eine Finanzierung über Investitionskredite nur für aktivierungsfähige Ausgaben des Vermögenshaushalts zu. Das bedeutet, dass Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen nicht über Investitionskredite finanziert werden dürfen. Die KfW und die NRW.BANK bieten für ausgewählte Förderzwecke, insbesondere auch im Rahmen der energetischen Sanierung, zinsgünstige Investitionskredite an. Diese können von den Kommunen in NRW aufgrund der Rechtslage nur dann in Anspruch genommen werden, wenn diese Investitionen nach NKF aktivierungsfähig sind. In anderen Bundesländern wird, auch wenn die Gemeindeordnung es eigentlich nicht vorsieht, die Inanspruchnahme von Investitionskrediten für Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen geduldet. Damit bleibt den NRW-Kommunen derzeit nur die Möglichkeit, das mit den Ausgaben für die Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen, z.B. für den Einbau neuer Fenster oder einer neuen Heizung, verbundene Defizit über Liquiditätskredite zu finanzieren.

Hier muss haushaltsrechtlich Vorsorge getroffen werden, dass auch die NRW-Kommunen die Förderkredite in Anspruch nehmen können. Dies könnte etwa über einen ergänzenden Hinweis in § 86 GO NRW erreicht werden.

Wir bitten, unsere Ausführungen bei den weiteren Beratungen zum v. g. Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy
Ständiger Stellvertreter des
Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen