

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/990

A02

Ansprechpartner:

Für den Städtetag NRW:
Referentin Katharina Suhren
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.239
E-Mail: katharina.suhren@staedtetag.de
Aktenzeichen: 20.22.02N

Für den Landkreistag NRW:
Hauptreferent Dr. Kai Zentara
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.110
E-Mail: k.zentara@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.25.05

Für den Städte- und Gemeindebund NRW:
Referent Carl Georg Müller
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.255
E-Mail: CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.4.1.4-002/004

An den Vorsitzenden des Ausschusses
für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
Herrn Hans-Willi Körfges
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

nachrichtlich:

An die Sprecher der Fraktionen im Ausschuss für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen

Datum: 04.12.2018

Versand ausschließlich per E-Mail

2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – Übersendung der Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen zum Entwurf einer Kommunalhaushaltsverordnung NRW

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 09.11.2018 zum 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz wurde auch die am 05.11.2018 vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen im Entwurf vorgelegte „Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KommHVO NRW)“ intensiv thematisiert, da sie äußerst enge Bezüge zum Ihnen vorliegenden Gesetzentwurf aufweist.

Im Hinblick auf das zeitlich eng getaktete Verfahren und die Relevanz für Ihre Beratungen erlauben wir uns, Ihnen unsere Stellungnahme gegenüber der Landesregierung, die wir am 03.12.2018 abgegeben haben, in der Anlage unmittelbar zur Kenntnis zu geben.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN

 **Städte- und Gemeindebund**
Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und
Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Benedikt Emschermann
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail an:
referatspostfach-304@mhkgb.nrw.de

Ansprechpartner:

Für den Städtetag NRW:
Referentin Katharina Suhren
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.239
E-Mail: katharina.suhren@staedtetag.de
Aktenzeichen: 20.22.02N

Für den Landkreistag NRW:
Hauptreferent Dr. Kai Zentara
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.110
E-Mail: k.zentara@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.25.05

Für den Städte- und Gemeindebund
NRW: Referent Carl Georg Müller
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.255
E-Mail: CarlGeorg.Mueller@kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.4.1.4-002/004

Datum: 03.12.2018

Stellungnahme zum Entwurf einer Kommunalhaushaltsverordnung NRW

Sehr geehrter Herr Emschermann,

mit E-Mail vom 05.11.2018 haben Sie uns den Entwurf einer Kommunalhaushaltsverordnung NRW (i.F. KomHVO-E), die an die Stelle der bisherigen Gemeindehaushaltsverordnung NRW treten soll, übermittelt. Wir nehmen gerne im Folgenden auf Grundlage der Rückmeldungen unserer Mitgliedschaft Stellung.

Wegen des allseits sehr eng geratenen Zeitplans – mit Blick auf die Verabschiedung sowohl der KomHVO als auch der vorrangigen gesetzlichen Grundlagen der GO im Rahmen des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (i.F. 2. NKFVG) – und des inhaltlich engen Zusammenhangs beider Regelwerke erlauben wir uns, die vorliegende Stellungnahme nachrichtlich zugleich auch dem Landtag zukommen zu lassen.

A. Verfahrensfragen

Bereits in unseren Stellungnahmen zum Referentenentwurf eines 2. NKFVG vom 03.08.2018 und zum entsprechenden Gesetzentwurf vom 30.10.2018 haben wir ausgeführt, wie problematisch kurze Fristsetzungen für Stellungnahmeverfahren zu komplexen Regelwerken sind. Wir haben schon damals darauf gedrungen, dass der Entwurf einer Änderung der Gemeindefhaushaltsverordnung, dessen Kenntnis für die Beurteilung der gesamten von Ihnen angestrebten NKF-Reform essentiell ist, zügig und mit angemessener Frist erfolgen muss. Dass die Vorlage nun erst vier Monate nach dem Gesetzentwurf erfolgt ist, die von Ihnen gesetzte Stellungnahmefrist lediglich dreieinhalb Wochen beträgt, dem Entwurf (unter Missachtung der Vorgabe von § 36 Abs. 1 Satz 3 GGO) keine Begründung beigefügt wurde und weitere wichtige untergesetzliche Regelungen (u.a. EigVO und EigBetrDVO, Verwaltungsvorschriften mit Mustern) immer noch nicht vorliegen, erschwert nicht

nur unsere Arbeit, es wirft die grundlegende Frage auf, ob eine qualifizierte Einschätzung überhaupt möglich ist. Es erscheint müßig, erneut auszuführen, dass allein die Einbindung kommunaler Praktiker, die Analyse der heranzuziehenden Rechtstexte und die Beschäftigung mit den in Betracht kommenden Regelungsfolgen, Zeit braucht, die zudem gegen Jahresende für viele der Beteiligten nur begrenzt verfügbar ist. Es darf allerdings schon gefragt werden, ob diese Art und Weise der Verfahrensgestaltung noch dem Sinn und Zweck eines Beteiligungsverfahrens entspricht, wie es durch § 35 Abs. 2 Satz 1 GGO gefordert wird. Wir sehen uns veranlasst auch im Hinblick auf den KomHVO-E, unsere folgenden Ausführungen unter Vorbehalt zu stellen und ggf. im weiteren Verfahren noch ergänzend, ggf. auch abweichend, vorzutragen.

Vor diesem Hintergrund dürfen wir bereits an dieser Stelle noch einmal dringend dazu raten, neben den gesetzlichen Grundlagen auch die KomHVO (und die weiteren untergesetzlichen Regelungen) zwingend erst zum 01.01.2020 in Kraft treten zu lassen, den Kommunen aber zugleich zu ermöglichen, optional auf neue Regelungen bereits unmittelbar nach Verabschiedung der Regelwerke zurückgreifen zu können. Im Einzelnen verweisen wir insoweit auf unsere Ausführungen zu § 60 KomHVO-E.

Soweit – trotz unserer grundlegenden Bedenken – an einem Inkrafttreten bereits zum 01.01.2019 festgehalten werden sollte, regen wir mit Blick auf die Inhalte der KomHVO-E dringend an, gegenüber der GemHVO geplante Änderungen auf diejenigen Teile zu beschränken, die für die Ausfüllung der novellierten GO unabdingbare Voraussetzung sind oder die von uns im Rahmen vorliegenden Stellungnahme als unproblematisch eingeschätzt wurden. Die übrigen Teile sollten Gegenstand einer vertieften Erörterung in einer Arbeitsgruppe von Land und Kommunen sein. Kommunale Experten für einen solchen Arbeitsprozess benennen wir auf entsprechenden Hinweis gerne kurzfristig. Wie noch auszuführen sein wird, sollten insbesondere die Vielzahl zusätzlicher Angabepflichten, die den Kommunen mit der KomHVO-Novelle auferlegt werden sollen und die vor ihrem Inkrafttreten jedenfalls ausführlich auch und gerade unter Einbeziehung der kommunalen Praxis diskutiert werden müssen, zurückgestellt werden. Insofern hülfe ein Vorgehen nicht weiter, ggf. wieder zu revidierende Vorschriften zunächst einzuführen und – im Nachgang eines nachgelagerten Diskussionsprozesses – wieder aufzuheben, weil in diesem Fall alle Verwaltungen gezwungen würden, eine mit Sach- und Personalaufwand sowie mit Kosten und ggf. Softwareumstellungen verbundene Vorgabe erst einmal einzuführen. Findet man im Nachhinein aber heraus, dass auf eine Einführung der Vorgabe (in dieser Form bzw. gänzlich) besser verzichtet worden wäre, sind Aufwand und Kosten aber bereits entstanden. Von einem solch übereilten Vorgehen sollte – im Übrigen auch im Sinne einer möglichen hohen Qualität der KomHVO selbst – in jedem Falle Abstand genommen werden.

Schließlich sei bereits an dieser Stelle pars pro toto auf Folgendes hingewiesen: Wegen der fehlenden Erläuterungen zum Verordnungsentwurf stellen sich eine Vielzahl genereller Verständnis- und zum Teil auch konkreter Auslegungsfragen. Ohne damit einen – als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltungsfreiheit nicht nur wünschenswerten, sondern rechtlich auch zwingend zu gewährenden – Einschätzungsspielraum der Kommunen in Frage zu stellen, haben unsere Mitglieder daher einmütig ein damit verbundenes beträchtliches Informationsdefizit moniert. Um Wiederholungen zu vermeiden, gehen wir auf diesen generellen Kritikpunkt im Folgenden nur noch vereinzelt ein.

B. Zum Verordnungsentwurf

I. Allgemeines

1. Eingangsformel der Verordnung

Gemäß der Eingangsformel des KomHVO-E soll die Verordnung für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden, der Kreise und der Städteregion Aachen gelten, wobei diese durch einen Klammerzusatz als Kommunen definiert werden. Bislang galt die GemHVO über § 23 Abs. 2 LVerbO aber auch für die Landschaftsverbände und gemäß § 20 Abs. 1 RVRG für den Regionalverband Ruhr. Es wird

davon ausgegangen, dass dies auch zukünftig der Fall sein soll. Daher sind Änderungen unvermeidlich.

2. Zum Sprachgebrauch im KomHVO-E

Im KomHVO-E werden nun durchgängig die Begriffe „Gemeinde“ durch „Kommune“ und „Bürgermeisterin / Bürgermeister“ durch „Hauptverwaltungsbeamtin / Hauptverwaltungsbeamter“ ersetzt. Es verbleiben jedoch u.a. die Begriffe „Rat“ und „Beigeordnete / Beigeordneter“, die entsprechenden Äquivalente der anderen Kommunen (also z.B. Kreistage, Landschaftsverbandsversammlungen) wären damit begrifflich nicht erfasst, was nicht gewollt sein dürfte. Der – im Grundsatz begrüßenswerte – Anspruch, eine Haushaltsverordnung zu schaffen, die auch bereits sprachlich für alle Kommunen in NRW gilt, sollte beinhalten, den gesamten Normtext begrifflich sauber zu fassen, auch um schon jetzt absehbare Auslegungsdebatten und dann ggf. erforderliche Klarstellungs-(rechts-)akte zu vermeiden.

II. Zu den einzelnen Regelungen

Erster Teil – Haushaltsplanung, Finanzplanung

Zu § 1 KomHVO-E – Bestandteile des Haushaltsplanes und Anlagen

Die umfassenden Ergänzungen in § 1 KomHVO-E stoßen in unserer Mitgliedschaft ganz überwiegend auf Verwunderung und Ablehnung. Es werden beträchtliche Zusatzbelastungen begründet, die keinen bzw. einen äußerst zweifelhaften Mehrwert haben und auch keinen Beitrag zu mehr Transparenz leisten. Dem immer wieder postulierten Anspruch der Landesregierung, unnötige Bürokratie zu vermeiden und umfassende kommunale Handlungsfreiheit zu gewährleisten, widerspricht dieses Vorgehen. Die vorgesehenen Änderungen sollten vollständig überdacht und möglichst umfassend zurückgenommen werden.

Zu § 1 Nr. 3 KomHVO-E

Insbesondere die Einführung einer Pflicht zur Vorlage eines Haushaltsquerschnitts wird abgelehnt. Die kommunale Praxis der vergangenen Jahrzehnte hat unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der örtlichen Politik Formate entwickelt, die den Nutzern jeweils eine schnelle Übersicht zu den im Entwurf genannten Punkten zu bieten, z.B. in Form eines Vorberichts oder von Vorlagen, wobei auf die gemäß § 4 GemHVO vorgenommene Strukturierung in Teilpläne nach Verantwortungsbereichen zurückgegriffen werden kann. Mitunter wurde sogar seitens der örtlichen Politik sogar jetzt schon beklagt, dass die Übersichtlichkeit der Haushaltspläne nicht mehr gegeben sei.

Die Umsetzung der Vorgabe des Entwurfs würde dazu führen, dass zukünftig auf Produktgruppen-Ebene dargestellt werden müsste, mithin nicht nur 17 Übersichten, sondern zusätzlich ca. 60 erstellt werden müssten; nach überschlägigen Berechnungen wäre der Umfang des Haushaltsquerschnitts zusätzlich bis zu 100 Seiten lang. Für die Teilfinanzpläne auf Produktgruppen-Ebene wären nicht nur die investiven Ein- und Auszahlungen, sondern auch die konsumtiven Ein- und Auszahlungen sowie die Verpflichtungsermächtigungen aufzuführen. Hinzutritt nach Rückäußerungen aus der Mitgliedschaft die Notwendigkeit von Softwareanpassungen. Probleme könnten sich dadurch ergeben, dass zum Teil die (bislang rechtlich nicht verbindlichen) Produktgruppen aus dem Produktrahmen von IT.NRW angewendet werden, die aber jeweils örtlich abweichend definiert sein können. Ggf. wären tiefgreifende technische Veränderungen im Planungsverfahren erforderlich, um entsprechende Darstellungen erstellen zu können.

Demgegenüber steht ein kaum erkennbarer Informationsmehrwert oder Transparenzgewinn, ein angemessenes Verhältnis von Nutzen zu Aufwand besteht nicht. Wir regen daher dringend einen Verzicht auf diese Vorgabe an.

Zu § 1 Abs. 2 Nr. 4 KomHVO-E

Auch von dieser Regelung sollte Abstand genommen werden. Das Abstellen auf den „voraussichtlichen Stand“ bestimmter Größen beinhaltet schon in sich erhebliche Unschärfen. Einen wirklich aussagekräftigen Überblick über Investitions- und Liquiditätskredite bietet ohnehin der Jahresabschluss.

Die Ausweitung der Verbindlichkeitenübersicht auf Bürgschaften und Gewährverträge erhöht ebenfalls die Transparenz nicht wesentlich, da auch diese Informationen bereits im Jahresabschluss ausgewiesen werden. Hinzu kommt, dass sie dem Rechtscharakter nach nicht mit Verbindlichkeiten gleichzusetzen sind.

Zu § 1 Abs. 2 Nr. 6 KomHVO-E

Diese Regelung sieht vor, dass als Anlage zum Haushaltsplan eine Übersicht über die aus Verpflichtungsermächtigungen in den einzelnen Jahren fälligen Auszahlungen beigefügt wird. Werden Auszahlungen in den Jahren fällig, auf die sich der Finanzplan noch nicht erstreckt, ist die voraussichtliche Deckung des Zahlungsmittelbedarfes dieser Jahre gesondert darzustellen.

Die Anzahl der Maßnahmen, für die eine Beauftragung erforderlich ist, die über den Planungszeitraum hinausgeht, ist jedoch extrem gering. Ebenso dürften im kommunalen Raum auch die nach dem Planungszeitraum noch fälligen Beträge sehr gering sein. Daher scheint eine spezielle Angabe einer Deckung unnötig und könnte – abgesehen von einer konkreten Einzelförderung – vermutlich nur allgemein angegeben werden. Auf den entsprechenden Halbsatz in § 1 Abs. 2 Nr. 6 KomHVO-E sollte daher verzichtet werden.

Eine derartige Darstellung ist zudem ohne eine komplette Fortschreibung der Ergebnis- und Finanzplanung über den Finanzplanungszeitraum hinaus nicht möglich. Bereits die Kalkulation der Haushaltsansätze für die Finanzplanungsjahre ist mit großen Unsicherheiten verbunden, was die jährliche Fortschreibung nachdrücklich bestätigt. Es werden daher kaum valide Zahlen für einen Zeitraum über die Finanzplanungsjahre hinaus zu ermitteln sein.

Zu § 1 Abs. 2 Nr. 8 und Nr. 9 KomHVO-E

Bisher gibt der Beteiligungsbericht als Anlage zum Haushaltsplan eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen, an denen die Kommune beteiligt ist. Zukünftig sollen die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse beigefügt werden. Dass dies mit einem Erkenntnisgewinn verbunden ist, wird in Frage gestellt. Zudem soll dies für alle Beteiligungen, an denen die Kommune mit mehr als 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, gelten. Dies bedeutet eine massive Ausweitung, die insbesondere im Falle großer Kommunen zu einer enormen Aufblähung des Haushaltsplans führen wird. Bereits auf der Ebene der Enkel-Beteiligungen sind dies mitunter über 100 Beteiligungen; hinzu kämen weitere 100 Urenkel- und Ururenkel-Beteiligungen. Damit könnte die Anlage auf einen Umfang von mehreren tausend Seiten anwachsen. Es besteht ferner das Problem, dass für einen Großteil der Ur(ur)enkel-Beteiligungen, die beispielsweise für die Kommune nur von untergeordneter Bedeutung sind, die Unterlagen nicht vorliegen. Insofern hilft auch die ersatzweise zu erstellende Übersicht über die Wirtschaftslage und voraussichtliche Entwicklung nicht weiter, da auch dazu zumindest die Jahresabschlüsse vorliegen müssten.

Daher wird dringend eine Beibehaltung der bisherigen Rechtslage gefordert. Eine Übersicht über das Beteiligungswesen einer Kommune kann durch den – nach der NKF-Reform gestärkten – Beteiligungsbericht ohne Weiteres in informativerer Form erlangt werden. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Sondervermögen werden deren Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse den Vertretungskörperschaften zudem oftmals in gesonderten Sitzungsvorlagen vorgelegt. Dass hier ein direkter Bezug zum kommunalen Haushalt besteht, ist dabei den Gremienmitgliedern bewusst. Zur Vermeidung eines sehr umfangreichen Haushaltsbuches von Doppelungen könnte die Nr. 8 wie folgt formuliert werden:

„8. die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die eine Sonderrechnung geführt werden, soweit diese nicht in anderer geeigneter Weise bereits der Vertretungskörperschaft vorgelegt werden.“

Zu § 2 KomHVO-E – Ergebnisplan

Die Begrifflichkeit bilanzielle Abschreibungen soll in Abs. 1 Nr. 13 KomHVO-E in „Abschreiben im ordentlichen Ergebnis“ verändert werden. Der Begriff „ordentliches Ergebnis“ könnte an dieser Stelle den Eindruck erwecken, dass außerplanmäßige Abschreibungen bei den außerordentlichen Aufwendungen abzubilden sind, was jedoch nicht regelmäßig der Fall ist. Dies sollte in einer Begründung zur KomHVO klargestellt werden.

Zu § 3 KomHVO-E – Finanzplan

Zu § 3 Abs. 2 Nr. 4 KomHVO-E

In § 3 Abs. 1 Nr. 4 KomHVO-E sollen die Einzahlungen aus Investitionsbeiträgen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten ausgenommen werden. Bedenklich sind hierbei die Auswirkungen: Fehlende Übereinstimmung zwischen der Finanzrechnung und dem Bestand der liquiden Mittel in der Bilanz. Darüber hinaus ist ein direkter Eingriff in die bisher abgeleitete Finanzrechnung erforderlich.

Neu ist, dass im Finanzplan die Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung und deren Tilgungen veranschlagt werden soll. Auf eine derartige Regelung hat die bisherige GemHVO bewusst verzichtet, da für diese finanziellen „Betriebsmittel“ wegen des ständig wechselnden Bedarfs kein genauer Betrag für das gesamte Haushaltsjahr geplant werden kann. Eine Planung für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung erschwert die Ermittlung von entsprechenden Einzahlungs- und Auszahlungsgrößen.

Zu § 3 Abs. 1 Nr. 26 und 28 KomHVO

Wegen des neu hinzugekommenen unbestimmten Rechtsbegriffs der „wirtschaftlich gleichkommenen Rechtsverhältnisse“ besteht Erläuterungsbedarf.

Zu § 3 Abs. 1 Nr. 27 und 29 KomHVO

Diese Regelung sieht die Planung der Ein- und Auszahlungen für Liquiditätskredite vor. Die Notwendigkeit und Tauglichkeit dieser Regelung wird ebenfalls deutlich in Frage gestellt. Durch unterjährige Aufnahme und Tilgungen kann die Summe der Einzahlungen bezogen auf das gesamte Jahr den satzungsmäßigen Höchstbetrag an Liquiditätskrediten übersteigen, ohne dass die Satzung tatsächlich verletzt wurde. Kurzfristige sehr starke Schwankungen sind an der Tagesordnung, oft werden Liquiditätskredite nur für wenige Tage aufgenommen und zurückgezahlt. Nicht wenige Praktiker gehen davon aus, dass sich *jede* Planung überholen wird, weil zum Beginn eines Haushaltsjahres gar nicht planbar ist, wie sich der Umsatz an Einzahlungen und Auszahlungen aus der Aufnahme und

Tilgung von Liquiditätskrediten entwickeln wird. Die Vorgabe würde daher zwangsläufig zu erheblichen Abweichungen zwischen Finanzplanung und Finanzrechnung führen.

Beispiel: Die tägliche Liquiditätskreditaufnahme löst einen in Form einer Einzahlung oder Auszahlung in der Finanzrechnung darzustellenden Buchungsvorgang nur dann aus, wenn sich Laufzeiten (Umschichtung von Tagesgeld in Termingeld), Kreditbeträge (Aufnahmen oder Rückzahlungen) oder Kreditgeber ändern. Wird ein Liquiditätskredit in gleichbleibender Höhe und beim selben Kreditgeber prolongiert, findet dieser Geschäftsvorfall in der Finanzrechnung keinen Niederschlag. Wäre dies anders, würden sich Einzahlungen und Auszahlungen aus Liquiditätskreditaufnahmen schon heute um ein Vielfaches um Hunderte von Mio. Euro erhöhen.

Im Laufe eines Haushaltsjahres ist die tägliche Liquiditätssicherung mit den oben angesprochenen Geschäftsvorfällen täglich situativ neu zu beurteilen und lässt sich nicht mit einem Vorlauf von einem Jahr planen.

Die bisherige Regelung, den Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung in der Haushaltssatzung festzuschreiben, wird als praxisgerecht und weiterhin ausreichend angesehen.

Zu § 3 Abs. 2 Nr. 6 KomHVO-E

Im Finanzplan soll der Bestand an Finanzmitteln am Anfang des Haushaltsjahres ausgewiesen und durch Verrechnung mit der Summe aus Finanzmittelüberschuss resp. Finanzmittelfehlbetrag sowie dem Saldo aus den Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit als Bestand an Finanzmitteln am Ende des Haushaltsjahres ausgewiesen werden. Da zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung (z.B. des Jahres 2019) der Jahresabschluss (z.B. des Jahres 2018) noch nicht erstellt ist, kann der Bestand an Finanzmitteln am Anfang des Haushaltsjahres gar nicht dargestellt werden. Daher ist diese Regelung zu überdenken.

Zu § 4 KomHVO-E – Teilpläne, Budgets

Zu § 4 Abs. 1 KomHVO

§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomHVO-E wird in seinem Wortlaut verändert. Zukünftig ist der Haushaltsplan in Teilpläne zu gliedern. Die Teilpläne sind produktorientiert zu bilden. Die Änderungsintention des Verordnungsgebers sollte in einer Begründung näher erläutert werden. Sollten sich hieraus erhebliche Umstellungsaufwände ergeben, sind diese nach ihrer Zweckmäßigkeit zu beurteilen.

Zu § 4 Abs. 4 KomHVO

§ 4 Abs. 3 KomHVO wird überwiegend neu gefasst. Jedoch ergeben sich aus dem neuen Wortlaut weitere Unklarheiten. So gilt es zu erläutern, welche Bedeutung der Formulierung „nicht zentral im Haushalt oder einem Teilfinanzplan veranschlagt“ beizumessen ist. Bisher müssen alle Einzahlungen und Auszahlungen einem der 17 Produktbereiche bzw. einer der darunterliegenden Produktgruppen zugeordnet sein. Auf dieser Ebene werden Teilfinanzpläne gebildet. Eine zentrale Veranschlagung neben den Teilfinanzplänen erscheint wenig sinnvoll.

Zu § 6 KomHVO-E – Berücksichtigung von Orientierungsdaten im Haushaltsplan

§ 6 Abs. 1 GemHVO wird zukünftig nicht weitergeführt, der Regelungsgehalt findet sich jedoch in § 1 Abs. 3 KomHVO-E wieder. § 6 Abs. 2 GemHVO wird zukünftig in § 6 KomHVO-E unverändert weitergeführt. Auch wenn keinerlei gesetzliche Änderung intendiert ist, könnte dahingehend eine Klarstellung erfolgen, dass die Orientierungsdaten bei der Planung zwar Berücksichtigung finden sollen, jedoch nicht verpflichtend anzuwenden sind. Es muss die Möglichkeit bestehen, diese an die

örtlichen Verhältnisse anzupassen. Dies entspricht auch den üblichen Formulierungen im jährlichen Orientierungsdatenerlass.

Zu § 7 Abs. 2 KomHVO-E – Vorbericht

Nach § 7 Abs. 2 KomHVO-E werden neue grundlegende Anforderungen an den Vorbericht gestellt. Während diese in einzelnen Rückmeldungen – auch im Zusammenspiel mit den in § 19 KomHVO-E festgelegten neuen Anforderungen an die Erläuterung von Haushaltsansätzen – als „nachvollziehbar“ eingeschätzt wurden, wird sie von dem allergrößten Teil unserer Mitgliedschaft abgelehnt. Maßgeblich sind wiederum die bereits zu § 1 KomHVO-E ausgeführten Gründe. Es werden seit Jahrzehnten Vorberichte in der Art und Weise, wie sie die Politik vor Ort für erforderlich hält, erstellt. Derart detaillierte Vorgaben widersprechen nicht nur den Zielen des Bürokratieabbaus und der Gewährleistung kommunaler Selbstentscheidungsfreiheit, es ist auch stark zu bezweifeln, dass der Zusatzaufwand, inkl. eines IT-technischen Anpassungsbedarf, von einem vermeintlichen Nutzen besserer Information und Transparenz aufgewogen werden kann.

Besonders seltsam erscheint, dass nach Nr. 7 der Vorbericht Aussagen zu haushaltswirtschaftlichen Belastungen und hier insbesondere u. a. „aus Straßenentwässerungskostenanteilen“ enthalten soll. Es ist unverständlich, warum diese kostenrechnende Einrichtung dezidiert erwähnt wird. Darüber hinaus können sich eine Vielzahl von Verständnis- und Abgrenzungsproblemen ergeben.

Zu § 10 KomHVO-E – Nachtragshaushaltsplan

Der in § 10 Abs. 1 KomHVO-E am Ende vorgesehene Ausweis von Zielen und Kennzahlen im Rahmen des Nachtragshaushaltsplanes widerspricht dem Wegfall des §12 GemHVO zur bis dahin vorgesehenen Darstellung von Zielen und Kennzahlen zur Zielerreichung und ist zu streichen.

Außerdem würde die Einarbeitung der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen einen erheblichen Mehraufwand bedeuten.

Der Wegfall einer durch den Rat festzulegenden Wertgrenze ist nicht sinnvoll.

Zweiter Teil – Planungsgrundsätze

Zu § 11 KomHVO-E – Allgemeine Planungsgrundsätze

§ 11 KomHVO-E wird nach den uns vorliegenden Rückmeldungen teilweise begrüßt, teilweise kritisch gesehen oder auch für entbehrlich gehalten. Uns erreichen aber vor allem aber Rückfragen zum Verständnis einzelner Begrifflichkeiten und Formulierungen sowie zu möglichen gewollten (oder auch nicht gewollten) Änderungen des Bedeutungsgehalts. So wird etwa vor dem Hintergrund der Rechtsetzungshistorie und unter Verweis auf Anwendungshinweise und Kommentierungen gemutmaßt, dass der Begriff „Leistungszeitpunkt“ und damit die Sonderregelung im Zusammenhang mit den Leistungsbescheiden, die durch das 1. NKFVG in die GemHVO gelangte und in ihrer Anwendung lange umstritten war, bewusst gestrichen wurde. Auch wird die beabsichtigte handwerkliche Umsetzung als misslungen angesehen: Durch die Zusammenführung von Periodisierungsprinzip für Erträge und Aufwendungen sowie Kassenwirksamkeitsprinzip für Ein- und Auszahlungen im Abs. 1 n.F. gehe gewohnte Übersichtlichkeit und Klarheit dieser Planungsgrundsätze verloren. Unklar bleibe zudem, warum der hilfreiche Hinweis in Bezug auf die Periodenzurechnung nach dem Erfüllungszeitpunkt von Transferleistungen auf der Grundlage von Leistungsbescheiden entfallen soll. Falls hiermit ein anderer Umgang als der derzeitige in den Kommunen mit der Periodenzurechnung von Transferleistungen intendiert ist, würde dies allein schon aus Gründen der Bilanzstetigkeit abgelehnt. Dies sind nur einige der Fragestellungen, die im Zusammenhang mit der Neufassung von § 11 KomHVO an uns herangetragen worden sind. Vor diesem Hintergrund regen wir an, die Norm

im Zuge der anstehenden Änderung nicht zu verändern und eine Überarbeitung zum Gegenstand der von uns vorgeschlagenen Arbeitsgruppe zu machen.

Zur Streichung des § 12 GemHVO – Ziele, Kennzahlen zur Zielerreichung

Die Streichung von § 12 GemHVO wird überwiegend begrüßt; wir verweisen auf unsere Ausführungen in der Stellungnahme zum 2. NKFVG gegenüber Ihrem Hause vom 03.08.2018 (C. I., S. 34f.). Die Idee, wirkungsorientierten Haushalte aufzustellen und auf diesem Wege Haushaltsteuerung zu betreiben soll damit aber nicht grundlegend in Frage gestellt werden. So sieht auch § 4 Abs. 2 KomHVO-E auch weiterhin eine Pflicht, Ziele und Kennzahlen auf Ebene von Produkten bzw. Produktbereichen aufzustellen, vor. Die systematische Stringenz dieser Regelungen muss allerdings nochmals überprüft werden.

Zu § 12 KomHVO-E

Nach dieser Regelung ist die Verteilung der voraussichtlichen Belastungen aus Verpflichtungsermächtigungen auf die künftigen Jahre in den Teilfinanzplänen maßnahmenbezogen anzugeben. Bisher werden die Kassenwirksamkeiten der Verpflichtungsermächtigungen mitunter nicht in den Teilfinanzplänen dargestellt, sondern produktbezogen in einer separaten Liste. Da der Zusatznutzen einer maßnahmenscharfen Darstellung der Kassenwirksamkeiten in den Teilfinanzplänen äußerst fragwürdig erscheint, hingegen der Umfang des Haushaltes noch weiterwachsen würde, sollte hiervon abgesehen werden.

Zu § 13 KomHVO-E – Investitionen

§ 14 GemHVO wird zukünftig in § 13 KomHVO-E dargestellt. In § 13 Abs. 1 Satz 1 KomHVO-E wird der Verweis entsprechend der Änderung der Paragrafenziffern des Verordnungsentwurfs angepasst. Gegen die sprachliche Anpassung bestehen keine Bedenken.

Neu eingefügt wird § 13 Abs. 1 Satz 2 KomHVO-E. Demnach soll bei der Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KomHVO-E zukünftig die künftige Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt werden. Gegen diese Änderung bestehen keine Bedenken.

Zu § 15 KomHVO-E – fremde Finanzmittel

§ 16 GemHVO wird in § 15 KomHVO-E dargestellt und sprachlich angepasst. Das bisher in § 16 Abs. 1 GemHVO zu findende Wahlrecht der Kommunen, ob sie die mit den fremden Finanzmitteln entstehenden Zahlungsströme in der Finanzplanung abbilden oder darauf verzichten, soll zukünftig entfallen. Die Kommunen sollen fremde Finanzmittel grundsätzlich nicht mehr veranschlagen (§ 15 Abs. 1 KomHVO-E). Die Ausweisung in der Finanzrechnung bleibt bestehen (§ 40 Satz 5 KomHVO-E). Gegen die vorgenannte Änderung sowie die sprachlichen Anpassungen in der Regelung bestehen keine Bedenken.

Zu § 19 KomHVO-E – Erläuterungen

§ 19 KomHVO-E wird neu eingefügt. Vergleichbar den ergänzten Anforderungen an den Vorbericht zum Haushaltsplan (§ 7 KomHVO-E) werden hier deutliche Veränderungen beabsichtigt.

Die in dieser Regelung enthaltenen detaillierten Vorgaben für die Erläuterungen im Haushaltsplan führen in der Praxis – auch bereits softwaremäßig – zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Erstellung des Haushaltsplanes für die Kommunen. Diese sind zudem ohne weitergehende Bestimmungen oder Muster nur schwer umzusetzen. In der Zusammenschau mit den Anforderungen des § 7 (Vorbericht) werden unnötige Redundanzen befürchtet.

Darüber hinaus ist die Vorschrift teils sprachlich ungenau und die jeweiligen Anforderungen erscheinen unklar. Bereits die Erforderlichkeit der Erläuterung kann in Einzelfällen Fragen aufwerfen. Nach einer Lesart könnte eine Erläuterung dann entbehrlich sein, wenn diese bereits in geeigneter Form an andere Stelle erfolgt ist. Darüber hinaus verwendet die Nr. 1 den Begriff der Wesentlichkeit, ohne den anzulegenden Maßstab zu erläutern. Nr. 2 sieht eine Erläuterung neuer Investitionen vor. Die inhaltliche Zielsetzung ist hier ohne Begründung nicht nachvollziehbar. Die Darstellung der bisherigen Abwicklung dürfte sich als sehr aufwendig und umfassend darstellen. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Entwicklung mehrjähriger Investitionen bereits im Anlagenspiegel des zeitnah aufzustellenden Jahresabschlusses dargestellt wird. Außerdem erscheint die Formulierung „neue“ Investitionen verunglückt, weil zum Zeitpunkt der erstmaligen Investition keine „bisherige Abwicklung“ dargelegt werden kann, in den Folgejahren die Investition aber nicht mehr „neu“ ist. Die Anforderungen an die Erläuterungen zu Nr. 4 sind ohne weitere Begründung ebenfalls nicht nachvollziehbar. Auch hier gilt es, den Begriff der Erheblichkeit näher zu erläutern.

Weiterhin ist unklar, ob die zukünftigen Erläuterungen nach § 19 KomHVO-E direkt in die Teilpläne zu integrieren, bei den Erläuterungen auf der Produktebene vorzunehmen oder an zentraler Stelle zusammenzufassen sind. Je nach Lösungsansatz kann die Einführung solcher „Haushaltsvermerke“ mit erheblichen Aufwänden verbunden oder die Anpassung der amtlichen Muster erforderlich sein.

Die im Umfang wesentlich ausgeweiteten Erläuterungen im Haushaltsplan führen nicht zwangsläufig zu höherer Transparenz und Lesbarkeit (s.o.). Von weiteren Erläuterungspflichten dieses Umfangs sollte daher Abstand genommen werden. Hilfsweise sollte der Passus „soweit erforderlich“ im ersten Satz zumindest so ausgelegt werden, dass Erläuterungen im Sinne des § 19 dann entbehrlich sind, wenn sich die Information auch an anderer Stelle findet – allein schon, um Redundanzen zu vermeiden.

Dritter Teil – Besondere Vorschriften für die Haushaltswirtschaft

Zu § 20 KomHVO-E – Grundsätze der Gesamtdeckung

Zu § 20 Abs. 1 KomHVO-E

§ 20 Abs. 1 KomHVO-E/§ 20 GemHVO regelt den Grundsatz der Gesamtdeckung. Der bisherige Wortlaut des § 20 GemHVO wird nunmehr in § 20 Abs. 1 KomHVO-E geführt und sprachlich ergänzt. Die Regelung des § 20 Nr. 3 GemHVO soll in § 20 Abs.1 KomHVO-E zukünftig entfallen.

Gegen die Ergänzung in § 20 Abs. 1 Nr. 1 KomHVO-E bestehen keine Bedenken. Jedoch ist die Intention der Ergänzung in § 20 Abs. 1 Nr. 2 KomHVO-E in Verbindung mit der Streichung des § 20 Nr. 3 GemHVO unklar. Entsprechend dem Entwurfstext könnten im Gegensatz zur bisherigen Regelung alle Einzahlungen zur Deckung der Auszahlungen herangezogen werden. Nach einer Lesart wäre es somit zukünftig unterjährig möglich, dass investive Einzahlungen zur Deckung von konsumtiven Auszahlungen verwendet werden können (Mehreinzahlungen bei Investitionskrediten könnten z. B. zur Deckung von Personalauszahlungen oder die Schulunterhaltung verwendet werden). Gleiches würde für die Möglichkeit der Deckung in dem Sinne gelten, dass Einzahlungen zur Deckung investiver Zahlungen herangezogen werden könnten (z.B. Gewerbesteuer für Investitionen).

Die Wirkungen dieser Neuregelung sind nicht wünschenswert. Wenn konsumtive Auszahlungen durch investive Einzahlungen gedeckt würden, entstünde eine Deckungslücke in der Ergebnisrechnung. Umgekehrt entstünde das Problem, dass Investitionen durch Kredite gedeckt werden und unter der Annahme, dass alle Investitionen wie geplant abfließen, eine zusätzliche Investition zu einer über die Kreditermächtigung hinausgehenden Kreditaufnahme führen würde.

Durch die beabsichtigte Änderung besteht zudem die Gefahr, dass die Regelung des § 86 GO unterwandert wird. In diesem findet sich der Grundsatz wider, dass Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten nur für die Auszahlungen für Investitionstätigkeiten und zur Umschuldung verwendet werden dürfen, nicht aber für Maßnahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit.

Diese Anmerkungen zeigen, dass auch diese Änderungen mit ihren Folgewirkungen sorgfältig durchdacht werden müssen.

Zu § 20 Abs. 2 KomHVO-E

§ 20 Abs. 2 KomHVO-E wird neu eingefügt. Danach soll die Inanspruchnahme von Budgets (§ 21 Abs. 2 GemHVO/§ 21 Abs. 2 KomHVO-E) nur zulässig sein, wenn das geplante Jahresergebnis nicht gefährdet ist und die Vorschriften des § 86 der Gemeindeordnung beachtet werden. Systematisch gehört die Regelung damit eher in § 21 KomHVO-E.

§ 20 Abs. 2 KomHVO-E/§ 21 Abs. 2 GemHVO eröffnet zur flexiblen Ausführung des Haushaltsplanes die Möglichkeit, dass Mehrerträge bestimmte Aufwandsermächtigungen erhöhen und Mindererträge bestimmte Aufwendungsermächtigungen vermindern. Dieses Steuerungsinstrument der unechten Deckungsfähigkeit trägt dem Umstand Rechnung, dass nicht nur innerhalb der Aufgaben der Gemeinde, sondern auch bei der Entwicklung der Erträge und Aufwendungen unterjährige Schwankungen entstehen.

Die Einführung des § 20 Abs. 2 KomHVO-E halten wir für problematisch. Das Steuerungsinstrument der unechten Deckungsfähigkeit wird durch die Neuregelung des § 20 Abs. 2 KomHVO-E zukünftig ausgehebelt. Dies hätte zur Folge, dass sämtliche Mehrerträge der Kommunen für die Gesamtdeckung herangezogen werden müssen. Das Steuerungsinstrument der unechten Deckungsfähigkeit findet vielerorts vorwiegend bei Zweckbindungen Anwendung. Diese sollten jedenfalls davon unberührt bleiben, da die Mittel nicht für die Gesamtdeckung zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus erscheint der Wortlaut des § 20 Abs. 2 KomHVO-E ungenau. Denn § 20 Abs. 2 KomHVO-E/§ 21 Abs. 2 GemHVO findet zwar regelmäßig in Rahmen der Budgetierung Anwendung, ist jedoch auch bei Haushalten zulässig, in denen keine Budgets gebildet werden. Darüber hinaus ist der Begriff der Gefährdung unklar. Unklar sind auch die zeitlichen Wirkungen der Regelung des § 20 Abs. 2 KomHVO-E. Problemstellungen würden sich vor allem dann ergeben, wenn sich nach der Inanspruchnahme der Budgets das Jahresergebnis aufgrund später auftretender Sachverhalte verschlechtert. Es stellt sich in der Folge die Frage, ob die Regelung ihre Wirkungen erst ab Zeitpunkt der Feststellung der Ergebnisabweichung für die Zukunft entfaltet oder bereits Auswirkungen auf bereits durchgeführte Übertragung hat. In letzterem Fall stellt sich die Frage nach der Rückabwicklung oder eines Ausgleichs durch eine überplanmäßige Mittelbereitstellung.

Die tatbestandliche Einbeziehung des § 86 GO NRW mit einem gefährdeten Jahresergebnis ist erläuterungsbedürftig.

Ohne Behebung der zu beiden Absätzen aufgezeigten Informationsdefizite und ohne eine weitere Erörterung der Neuerungen mit der kommunalen Praxis erscheint eine endgültige Einschätzung auch an dieser Stelle nicht möglich. Wir sprechen uns daher einstweilen auch hier für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung aus.

Zu § 23 KomHVO-E – Überwachung der Forderungen

§ 23 KomHVO-E wird neu eingefügt. Die Norm greift einzelne Bestandteile der GemHVO auf und verändert diese:

Zu § 23 Abs. 1 KomHVO-E

§ 23 Abs. 1 KomHVO-E greift die vergleichbaren Regelung in § 23 Abs. 4 und § 28 Abs. 2 GemHVO auf und verändert sie in ihrem Wortlaut.

Die derzeitige Regelung des § 23 Abs. 4 GemHVO knüpft an ein wirksames internes Kontrollsystem an. Es ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass Ansprüche der Gemeinde vollständig erfasst, rechtzeitig geltend gemacht und eingezogen und Verpflichtungen der Gemeinde erst bei Fälligkeit erfüllt werden. § 23 Abs. 1 KomHVO-E sieht eine vollständige Erfassung und Durchsetzung der der Kommune zustehenden Forderungen so wie eine Überwachung des Zahlungseingangs vor.

Dass die vollständige Erfassung der Forderung, die Durchsetzung und die Überwachung des Zahlungseingangs bereits aufgrund allgemeiner Grundsätze selbstverständlich sind, sollte eigentlich außer Frage stehen. Der normative Mehrwert der Vorschrift ist daher fraglich.

Zu § 23 Abs. 2 KomHVO-E

Nach der Regelung des § 23 Abs. 2 KomHVO-E können Kommunen zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen davon absehen, Ansprüche von weniger als 10 Euro geltend zu machen. Eine vergleichbare Regelung, jedoch ohne Nennung eines konkreten Betrages, findet sich bereits jetzt in § 23 Abs. 5 Satz 1 GemHVO.

Die Einführung einer solchen Bagatellgrenze wird von den Kommunen unterschiedlich bewertet. Auf der einen Seite wird sie als Präzisierung der bereits bestehenden Regelung des § 23 Abs. 5 GemHVO gesehen und insoweit befürwortet. Zudem stellt der Regelungsentwurf eine Harmonisierung zu den derzeit geltenden Regelungen aus dem Kommunalabgabenrecht dar. Die Harmonisierung sollte sodann auch in Zukunft fortgesetzt werden.

Jedoch bedeutet die Bestimmung einer solchen Bagatellgrenze eine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsfreiheit im Vergleich zur jetzigen Rechtslage. Es gibt keine Argumente dafür, dass die Festlegung einer solchen Grenze nicht weiterhin in das Ermessen der Kommunen gestellt werden sollte. Auf bestehende und funktionierende örtliche Regelungen kann zurückgegriffen werden. Die Regelung als Kann-Vorschrift, so wie sie in § 23 Abs. 2 KomHVO-E derzeit vorgesehen ist, sollte daher beibehalten werden.

Weiterhin besteht näherer Erläuterungsbedarf. § 23 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz KomHVO-E ist in seinem Wortlaut offenkundig an § 23 Abs. 5 Satz 1 GemHVO angelehnt. Inhaltliche Änderungen wären, soweit intendiert, zu erläutern.

Zu § 23 Abs. 3 KomHVO-E

§ 23 Abs. 3 KomHVO-E entspricht dem Grundsatz nach dem Wortlaut des § 23 Abs. 5 Satz 2 GemHVO, wurde jedoch aus seinem Kontext herausgelöst und sprachlich verändert. Solche Änderungen dürften eine inhaltliche Änderung intendieren, daher besteht auch hier weiterer Erläuterungsbedarf.

Zu § 24 KomHVO-E – Bewirtschaftung und Überwachung der Aufwendungen und Auszahlungen

§ 23 GemHVO wird in § 24 KomHVO-E verändert dargestellt. Dabei handelt es sich vorwiegend um die Umgestaltung des Gesetzestextes: § 24 Abs. 1 Satz 1 und 2 KomHVO entsprechen dem Wortlaut des § 23 Abs. 1 Satz 1 und 2 GemHVO und wurden nicht verändert. Die Sätze 3 und 4 des § 23 Abs. 1 GemHVO finden sich wortgleich in § 24 Abs. 2 KomHVO-E wieder. § 24 Abs. 4 KomHVO-E entspricht dem Wortlaut des bisherigen § 23 Abs. 2 GemHVO und wird lediglich

sprachlich angepasst. § 24 Abs. 5 KomHVO-E entspricht dem Wortlaut des bisherigen § 23 Abs. 3 GemHVO. Die Regelungen der § 23 Abs. 4 und 5 GemHVO entfallen zukünftig und haben in veränderter Form in § 23 KomHVO-E Eingang gefunden. Diesbezüglich sei auf die Ausführungen zu § 23 KomHVO-E verwiesen.

Die einzige inhaltliche Veränderung ergibt sich aus der Änderung des § 23 Abs. 1 Satz 3 GemHVO, die nunmehr in § 24 Abs. 3 KomHVO-E abgebildet und um eine entsprechende Anwendung für die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen erweitert wird. Gegen diese Regelung bestehen zunächst keine Bedenken.

Zu § 25 KomHVO-E – Berichtspflicht, haushaltswirtschaftliche Sperre

§ 24 GemHVO wird in § 25 KomHVO-E aufgegriffen, jedoch in seiner Gestaltung und Sprache verändert. Auch erhält § 25 KomHVO-E eine neue Überschrift. Zukünftig liegt sprachlich eine Berichtspflicht und keine Unterrichtungspflicht mehr vor. Die sprachliche Anpassung ist an dieser Stelle nicht notwendig. Wir verweisen insoweit auf unsere allgemeinen Ausführungen zu sprachlichen Anpassungen.

Zu § 25 Abs. 1 KomHVO-E

§ 25 Abs. 1 Nr. 1 und 2 KomHVO-E greifen die bisherige Unterrichtungspflichten, die vergleichbar in § 24 Abs. 2 GemHVO geregelt waren auf. Jedoch fehlten auch hier wieder nähere Informationen dazu, wann eine Verschlechterung des Ergebnisplanes, des Finanzplanes oder eine Auszahlungserhöhung wesentlich sein können.

§ 25 Abs. 1 Nr. 3 KomHVO-E sieht eine Veränderung der derzeitigen Rechtslage vor. Während nach § 24 Abs. 2 Satz 1 GemHVO der Rat unverzüglich zu unterrichten war, dass eine haushaltswirtschaftliche Sperre ausgesprochen worden ist, ist die Unterrichtung zukünftig bereits dann vorzunehmen, „wenn sich abzeichnet“, dass eine Haushaltssperre ausgesprochen wird. Dies ist einerseits hinsichtlich der Bestimmung des korrekten Zeitpunktes problematisch, andererseits muss sich der Ordnungsgeber darüber klar sein, dass er mit dieser Änderung das Verantwortungsgefüge zwischen Rat und Kämmerer in Relation zur jetzigen Rechtslage zuungunsten des Kämmerers verschiebt. Ein Aufhebungsrecht des Rates ex post, das wir nicht in Frage stellen, gab es auch bisher. Der Entwurf verwischt allerdings die bislang sauber abgegrenzten Verantwortungsbereiche im Vorfeld einer haushaltswirtschaftlichen Sperre und schwächt damit faktisch die Stellung des Kämmerers.

Zu § 25 Abs. 2 KomHVO-E

§ 25 Abs. 2 KomHVO-E greift den Wortlaut des § 24 Abs. 1 GemHVO im Wesentlichen auf. Ersetzt wird jedoch das Wort „wenn“ durch die Formulierung „soweit und solange“. Bislang sind Form und Umfang der haushaltswirtschaftlichen Sperre nicht vorgegeben. Dieser liegt bislang im pflichtgemäßen Ermessen des Kämmerers oder des Rates. Auch die Aufhebung der von dem Kämmerer verhängten hauswirtschaftlichen Sperre war hiervon bereits erfasst. Soweit mit der Neuformulierung eine Rechtsänderung bzgl. des Umfangs oder der zeitlichen Wirkung der haushaltswirtschaftlichen Sperre intendiert sein sollte, wäre auch dies seitens des Ordnungsgebers zu begründen. Ansonsten sehen wir hier keinen Änderungsbedarf.

Zu § 26 KomHVO-E – Vergabe von Aufträgen

§ 25 GemHVO soll zukünftig unverändert in § 26 KomHVO-E dargestellt werden. Der Vergabe von Aufträgen muss danach eine öffentliche Ausschreibung oder eine beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine freihändige Vergabe rechtfertigen.

§ 26 Abs. 1 KomHVO-E entspricht daher dem § 25 Abs. 1 GemHVO. Tatsächlich werden aber mittlerweile praktisch alle relevanten Beschaffungsvorgänge im Bau- bzw. Liefer-/Dienstleistungsbereich im Unterschwellenbereich über die Kommunalen Vergabegrundsätze nach § 25 Abs. 2 GemHVO abgedeckt und einem Verfahren der einschlägigen Vergabeordnungen (VOB/A, UVgO) zugeführt. Dies gilt nunmehr auch für die zuvor nicht speziell geregelten freiberuflichen Leistungen, für die der neue § 50 UVgO vorsieht, dass so viel Wettbewerb zu schaffen ist, wie dies nach der Natur des Geschäfts oder nach den besonderen Umständen möglich ist. Hier ist daher noch nicht einmal die von § 25 Abs. 1 GemHVO mindestens durchzuführende freihändige Vergabe zwingend, die in der UVgO mittlerweile als „Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb“ (VV ohne TW) bezeichnet wird.

Abgesehen davon, dass § 25 Abs. 1 GemHVO/§ 26 Abs. 1 KomHVO-E die VV ohne TW bislang nicht erwähnen, entspricht eine mindestens durchzuführende freihändige Vergabe/VV ohne TW ohnehin nicht mehr dem Regelungssystem im Unterschwellenbereich. So sind bis zu einem geschätzten Auftragswert von 5.000 Euro netto in den Vergabegrundsätzen neuerdings vergaberechtsfreie Direktaufträge vorgesehen. Vor allem aber sehen die Kommunalen Vergabegrundsätze nur vor, dass die VOB/A bzw. UVgO zur Vermeidung rechtlicher Risiken in der jeweils geltenden Fassung angewendet werden „sollen“. In begründeten Ausnahmefällen können die Kommunen daher Aufträge ohne Bindung an die danach vorgesehenen Verfahrensvorschriften vergeben. Nur dann spielen § 25 Abs. 1 GemHVO/§ 26 Abs. 1 KomHVO-E überhaupt eine Rolle. Derzeit fallen die Kommunen damit jedoch auf eine strengere Regelung zurück, weil etwa ein Direktauftrag ausgeschlossen wird. § 26 Abs. 1 KomHVO-E muss deshalb auf die neue Rechtslage im Unterschwellenbereich angepasst werden und dem den Kommunen zugedachten Spielraum bei der Wahl der Verfahrensart Rechnung tragen.

Wir schlagen deshalb vor, § 26 Abs. 1 KomHVO-E wie folgt zu formulieren:

„Der Vergabe von Aufträgen muss eine öffentliche Ausschreibung oder eine beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.“

Zu § 27 KomHVO-E – Stundung, Niederschlagung und Erlass

§ 26 GemHVO wird in § 27 KomHVO-E aufgegriffen, jedoch in seiner Gestaltung und Sprache zum Teil verändert: Nach § 27 Abs. 2 KomHVO-E soll zukünftig bereits aufgrund einer Prognose eine Niederschlagung durchgeführt werden können. Diese Änderung, die das kommunale Haushaltsrecht insoweit mit der (auch im KAG-Bereich maßgeblichen) Rechtslage nach § 261 AO harmonisiert, ist begrüßenswert. In systematischer Hinsicht wird jedoch eine Änderung vorgeschlagen: Zunächst sollten die (materiell-rechtlich differenten) Regelungsgegenstände des § 27 schon in der Überschrift sauber getrennt werden. Außerdem sollte die Reihenfolge der Abs. 2 und 3 umgedreht werden, weil Stundung und Erlass Außenwirkung zukommt, der Niederschlagung aber nicht. Da sich Absatz 4 ausschließlich auf die Fälle der Niederschlagung des jetzigen Abs. 2 bezieht, könnte der jetzige Abs. 2 (bzw. nach unserem Vorschlag künftige Abs. 3) schließlich durch Übernahme der Formulierung des Abs. 4 in einem neuen Satz 2 erweitert und Abs. 4 im Gegenzug gestrichen werden.

Zu § 27 Abs. 4 KomHVO-E

§ 27 Abs. 4 KomHVO-E wird neu eingefügt. Demnach sind zukünftig Ansprüche der Kommune, die diese als dauerhaft uneinbringlich einschätzt, auszubuchen. Diese dürfen nicht im Inventar geführt werden.

Der Regelungsvorschlag ist zu begrüßen. Die Ausbuchung führt zu einer Reduzierung des Bestandes an offenen Posten mit dem Vorteil, dass letztlich nur die Forderungen ausgewiesen werden, die voraussichtlich realisierbar sind. Insofern trägt diese Regelung zu einer Übersichtlichkeit und Klarheit des kommunalen Forderungsbestandes bei.

Die Kommunen haben sich in der Vergangenheit des Instrumentes der (unbefristeten) Niederschlagung bedient. In den Kommunen werden für die Umsetzung der neuen Vorschriften daher Neuorganisationen und Veränderungen bisheriger Arbeitsabläufe notwendig. Den (neuen) Begriff des Ausbuchens gilt es seitens des Verordnungsgebers ggf. zu erläutern. Nach unserer Lesart ergibt sich für die Einschätzung eines Anspruchs als „dauerhaft uneinbringlich“ eine Einschätzungsprärogative der Kommunen. Sollte an dieser Stelle etwas Anderes gemeint sein, wäre der Begriff der Einschätzung durch den Verordnungsgeber näher zu begründen.

Darüber hinaus möchten wir anregen, ergänzend eine flexibilisierende Regelung für „Vergleichsangebote“ in diesem Zusammenhang zu prüfen. Darunter können Fälle fallen, in denen z.B. 50 Prozent eines Anspruchs, der nach § 27 Abs. 4 KomHVO-E auszubuchen wäre, mit befreiender Wirkung für den Gesamtanspruch sofort befriedigt (als sog. „letzte Möglichkeit“) werden können.

Vierter Teil – Buchführung, Inventar, Zahlungsabwicklung

Zu § 28 KomHVO-E – Buchführung

§ 27 Abs.1 GemHVO wird zukünftig in § 28 KomHVO-E dargestellt. Inhaltliche Änderungen werden in Abs. 5 vorgenommen.

Zu § 28 Abs. 5 KomHVO-E

§ 28 Abs. 5 KomHVO-E greift die Ablösung der „Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoB)“ durch die „Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD)“ auf. Im Übrigen bleibt die Vorschrift des § 28 Abs. 5 KomHVO-E unverändert.

Bei der Anpassung handelt es sich um eine Anpassung der Begrifflichkeit an die Vorgaben des BMF. Es sei aber darauf hingewiesen, dass in § 28 Abs. 5 KomHVO-E nicht die korrekte vollständige Bezeichnung der GoBD verwendet wird. Die Bezeichnung lautet richtigerweise „Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung [...]“.

Die vorgeschlagene Änderung wird indes überwiegend kritisch gesehen. Mit der Neufassung würden über die GoB hinausgehende Anforderungen reglementiert. Für ihre steuerlich tätigen Bereiche sind die Kommunen bereits durch das Steuerrecht an die GoBD gebunden, was unmittelbar gilt, ohne dass das Haushaltsrecht angepasst werden müsste. Bisher gelten die gegenüber den GoB verschärften Anforderungen aber nicht für die übrigen, insbesondere hoheitlichen Bereiche (z. B. für Abgaben, Transferleistungen, Ordnungswidrigkeiten etc., für die i. d. R. Forderungen oder Verbindlichkeiten in Vorverfahren bearbeitet werden). Auch an diesem Punkt sollte davon Abstand genommen werden, den Kommunen nicht notwendige Verschärfungen – und damit verbundene zusätzliche Aufwände – aufzuerlegen.

An dieser Stelle ist erneut auf den Gesetzentwurf für ein 2. NKFVG einzugehen. Mit § 94 Abs. 2 GO-E wird eine verpflichtende Zertifizierung für Fachprogramme zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kassengeschäfte durch die GPA eingeführt werden. Es wird noch einmal explizit auf die in unserer Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein 2. NKFVG vom 03.08.2018 dargestellten Kritikpunkte sowie auf unsere Empfehlung, von den derzeit zu weitgehenden Regelungsentwürfen Abstand zu nehmen und in eine grundsätzliche Debatte einzusteigen,

hingewiesen. Mit Blick auf die *derzeit* in der Landtagsberatung befindliche Gesetzesänderung müsste jedoch die Regelung des § 28 Abs. 5 Nr. 1 dahingehend angepasst werden, dass nur zertifizierte Fachprogramme einzusetzen sind. Entsprechend bedarf es einer Übergangsregelung, da das Inkrafttreten des § 94 Abs. 2 GO-E erst für 2021 geplant ist.

Zu § 29 KomHVO-E – Inventar, Inventur

§ 28 GemHVO wird zukünftig in § 29 KomHVO-E neu dargestellt:

Zu § 29 Abs. 1 KomHVO-E

§ 29 Abs. 1 KomHVO-E sieht die nähere Ausgestaltung der Vorgaben des § 91 Abs. 1 und Abs. 2 GO-E, so wie er im Gesetzentwurf des 2. NKFVG enthalten ist, vor.

§ 29 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 KomHVO-E führt die Möglichkeit zur Bildung eines Festwertes ein. Der Wortlaut der Norm ist eng an § 35 Abs. 1 KomHVO-E/ § 34 Abs. 1 GemHVO angelehnt. An dieser Stelle gilt es zu prüfen, ob eine Doppelung der Vorschriften sowie die Abweichungen in § 29 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 KomHVO-E beabsichtigt ist. Die Bewertung von Vermögenswerten mit Festwerten ist bereits Praxis.

Die unserer Stellungnahme zum 2. NKFVG gegenüber dem Landtag vom 30.10.2018 (Stellungnahme Nr. 17/909) geäußerte Befürchtung, dass § 91 Abs. 2 GO-E so zu verstehen ist, dass künftig eine jährliche Einzelbewertung im Rahmen einer (körperlichen) Inventur stattzufinden hat, dürfte sich aufgrund § 29 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 und § 30 Abs. 2 KomHVO-E nicht bestätigt haben. In der Regel ist eine körperliche Bestandsaufnahme alle fünf Jahre erforderlich.

§ 29 Abs. 1 Nr. 2 KomHVO-E bildet die Norm des § 34 Abs. 2 GemHVO/§ 35 Abs. 2 KomHVO-E identisch ab. Es kommt zu einer Doppelung der Vorschriften.

§ 29 Abs. 1 Nr. 3 KomHVO-E ist an die Norm des § 34 Abs. 3 GemHVO/§ 35 Abs. 3 KomHVO-E angelehnt, jedoch in seinem Wortlaut verändert. Abweichend von § 34 Abs. 3 GemHVO sollen zukünftig auch Schulden mit einem Durchschnittswert bewertet werden. Zudem soll die Geltung für Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub, Überstunden und Garantien (§ 34 Abs. 3 Satz 2 GemHVO/§ 35 Abs. 3 Satz 2 KomHVO-E) nicht überführt werden. Das schlüssige Zusammenspiel der Vorschriften muss nochmals sorgfältig geprüft werden.

Zu § 29 Abs. 2 KomHVO-E

§ 29 Abs. 2 KomHVO-E nimmt zukünftig den Regelungsgehalt des § 28 Abs. 4 Satz 1 GemHVO auf und passt diesen sprachlich an; § 28 Abs. 2, Abs. 4 Satz 2 und 3 GemHVO sollen entfallen. Gegen diese Änderungen bestehen keine Bedenken.

Zu § 29 Abs. 3 KomHVO-E

§ 28 Abs. 3 GemHVO wird zukünftig in § 29 Abs. 3 KomHVO-E dargestellt und dahingehend ergänzt, dass das Verfahren und die Ergebnisse der Inventur so zu dokumentieren sind, dass diese für sachverständige Dritte in angemessener Zeit nachvollziehbar sind. Gegen diese sprachliche Änderung bestehen keine Bedenken.

Zu § 30 KomHVO-E – Inventurvereinfachungsverfahren

§ 29 GemHVO wird zukünftig in § 30 KomHVO-E neu dargestellt.

Zu § 30 Abs. 1 KomHVO-E

§ 30 Abs. 1 KomHVO-E betrifft die Aufstellung des Inventars greift im Wesentlichen den Regelungsgehalt des § 29 Abs. 2 GemHVO auf. Dabei wird § 30 Abs. 1 KomHVO-E jedoch im Wortlaut des § 241 Abs. 1 HGB wiedergegeben. Gegen diese Änderungen bestehen zunächst keine Bedenken.

Zu § 30 Abs. 2 KomHVO-E

§ 30 Abs. 2 Satz 1 KomHVO-E knüpft an die Regelungen des § 91 Abs. 1 und 2 GO-E an und sieht eine Inventurvereinfachungsvorschrift in Anlehnung an den Wortlaut des § 241 Abs. 2 HGB vor.

§ 30 Abs. 2 Satz 2 regelt im Zusammenhang mit dem Buchinventurverfahren, dass das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme bei beweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens fünf Jahre und bei unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens zehn Jahre nicht überschreiten soll. Für unbewegliche Vermögensgegenstände des Anlagevermögens (Grundstücke, Gebäude, sonstige Aufbauten, Straßen, Brücken) ist sogar ein Intervall von bis zu zehn Jahren zulässig.

Die Verlängerung der Inventurintervalle ist grundsätzlich eine praxisnahe und begrüßenswerte Änderung. Allerdings erscheint die Einführung einer 10-jährlichen körperlichen Bestandsaufnahme (Bereisung) für körperliche unbewegliche Vermögensgegenstände (Immobilien) nicht leistbar. Wünschenswert wäre es auch, diese Zeitintervalle nicht ausschließlich auf die Buchinventur zu begrenzen.

Darüber hinaus möchten wir anregen, weitere Inventurerleichterungsregelungen zu prüfen. Diese können insbesondere dann zu Anwendung kommen, wenn spezialgesetzlich anderweitige Bestands-/Funktionsüberprüfungen (mit längeren Fristen) vorgesehen sind. Denn letztlich ist jede körperliche Inventur mit erheblichem Aufwand verbunden. Beispielhaft seien hier die Erleichterungen bei der Überwachung der Kanäle gemäß der Verordnung zur Selbstüberwachung von Abwasseranlagen vom 17.10.2013 genannt. Vorgesehen ist hier eine Überprüfung von jährlich fünf Prozent der Kanäle und alle 15 Jahre eine Überprüfung des gesamten Kanalnetzes. Diese Ausnahmen könnten als ausdrückliche generelle gesetzliche Ausnahmen in die KomHVO-E aufgenommen werden.

Zu § 30 Abs. 3 KomHVO-E

§ 30 Abs. 3 KomHVO-E wird neu eingefügt und ist in sprachlich angepasster Variante aus dem § 241 Abs. 3 HGB übernommen worden. Gegen diese Regelung werden zunächst keine Bedenken erhoben.

Zu § 30 Abs. 4 KomHVO-E

§ 30 Abs. 4 KomHVO-E ermöglicht zukünftig die Befreiung von der Inventur für geringwertige Gegenstände des Sachanlagevermögens unter 800 Euro. Die Wertgrenze in § 30 Abs. 4 GemHVO wird an die neue Grenze im Steuerrecht für geringwertige Wirtschaftsgüter angepasst. Diese vorgesehene Vereinfachung, die wir schon lange gefordert hatten, wird begrüßt, wobei ein dynamischer Verweis auf die steuerrechtliche Referenzregel in diesem Zusammenhang ausdrücklich für vorzugswürdig gehalten wird, weil dies den Verordnungsgeber künftig von einer Anpassung der (starren) KomHVO-Regelung entheben würde.

Jedoch ist aus unserer Sicht die Formulierung „abzugsfähigen Vorsteuerbetrag“ unglücklich gewählt und könnte missverständlich gedeutet werden, da die Vorsteuer nur bei Betrieben gewerblicher Art abzugsfähig ist. Es wird vorgeschlagen, sich der Formulierung des § 29 Abs. 4 GemHVO oder der in § 35 Abs. 4 KomHVO-E und § 36 Abs. 3 KomHVO-E gewählten Formulierung zu bedienen.

Bestünde die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs in bestimmten Fällen nicht, dürfte streng genommen nach dem vorgelegten Regelungsentwurf nicht auf eine Erfassung verzichten werden.

Zu § 31 – Zahlungsabwicklung, Liquiditätsplanung

Bereits im Rahmen der im Jahr 2016 einberufenen Praktiker-AG wurde von Seiten der Kommunen angeregt, Schulgirokonten vom Einbezug in den Tagesabschluss optional auszunehmen zu können, um das landesseitig gewünschte Konzept eigenständiger Schulen mit den geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben besser in Einklang bringen zu können (vgl. Zwischenbericht der Landesregierung über die 2. NKF-Evaluierung vom 30. November 2017, dort S. 17). Dasselbe könnte für Kitas und ggf. vergleichbare Einrichtungen geprüft werden.

Da die Regelungsmöglichkeit über eine Dienstanweisung (§ 32 Abs. 1 S. 1 KomHVO-E) vor Ort bisweilen als unzureichend empfunden wird, möchten wir anregen, auch dieses Thema zum Gegenstand der eingangs vorgeschlagenen Arbeitsgruppe zu machen.

Zu § 32 KomHVO-E – Sicherheitsstandards und interne Aufsicht

Die optionale Ergänzung der Mindestbestimmungen nach § 32 Abs. 2, Nr. 1.9 KomHVO-E hinsichtlich weiterer Stellen neben einer zentralen Stelle für Mahn- und Vollstreckungsverfahren erscheint sinnvoll. Auf diesem Wege könnte etwa die Bearbeitung von Bußgeldsachen den Ordnungsämtern zugewiesen werden. Im Ergebnis dürfte diese Option allerdings in erster Linie für größere Städte infrage kommen.

Bereits im Rahmen der Praktiker-AG wurde von Seiten der Kommunen angeregt, das Schriftform-Erfordernis in Abs. 1 zu streichen (vgl. Zwischenbericht der Landesregierung über die 2. NKF-Evaluierung vom 30. November 2017, dort S. 1 f.). Daran halten wir fest.

Fünfter Teil – Vermögen und Schulden

Zu § 33 KomHVO-E – Allgemeine Bewertungsanforderungen

Die Vorschrift des § 33 KomHVO-E zeichnet die im Entwurf eines 2. NKFVG vorgesehene Einführung eines sog. „Wirklichkeitsprinzips“ in § 91 GO-E auch auf untergesetzlicher Ebene nach. In unserer Stellungnahme zum 2. NKFVG gegenüber dem Landtag vom 30.10.2018 (Stellungnahme Nr. 17/909) haben wir die generelle Bewertung der Einführung eines Wirklichkeitsprinzips innerhalb der kommunalen Familie dargestellt. Viele Fragestellungen im Zusammenhang mit dieser gravierenden Änderung konnten allerdings lediglich aufgeworfen werden, weil konkretere Informationen zur Ausgestaltung im Detail, zu denkbaren Erweiterungen und Auswirkungen, nicht vorlagen. Insoweit waren die Bewertungen unter Vorbehalt zu stellen; es bestand die Hoffnung, dass eine Konkretisierung durch die KomHVO Klarheit bringt. Die nun vorgesehenen Regelungen können diese Klärung leider nicht bewirken. Das ist umso bedauerlicher als die Einführung des Wirklichkeitsprinzips – nach Bekunden der Landesregierung – gerade eine der wesentlichen Neuerungen darstellt, die mit dem 2. NKFVG in das kommunale Haushaltsrecht eingeführt werden sollen.

Insgesamt stellt die Vorschrift zwar eine gewisse Konkretisierung des Wirklichkeitsprinzips dar. Begrüßt wird dabei mitunter ausdrücklich die offenbar an § 252 Abs. 2 HGB orientierte Abweichungsmöglichkeit in begründeten Ausnahmefällen. Kritisch angemerkt wird allerdings, dass die konkreten Auswirkungen des Wirklichkeitsprinzips (Begriff „wirklichkeitsgetreu“) und beispielsweise der in § 33 Abs. 1 Nr. 3 KomHVO-E eingeführte Begriff der „besonderen Verhältnisse der öffentlichen Haushaltswirtschaft“ im Normtext nicht weiter konkretisiert werden. Auch ist darauf hingewiesen worden, dass das Vorsichtsprinzip mit dem Niederstwertprinzip einhergehe, aber nicht präzisiert werde, wie genau sich der Wirklichkeitsansatz zu dem bisherigen Niederstwertmaßstab verhält. Zu Irritationen führt ferner, dass im Verordnungsentwurf lediglich der Begriff „vorsichtig“ durch den

Begriff „wirklichkeitsgetreu“ ersetzt wird, die Merkmale des Vorsichtsprinzips (Imparitäts- und Realisationsprinzip) jedoch erhalten geblieben sind, wodurch nicht hinreichend klar werde, was sich durch das Wirklichkeitsprinzip konkret ändern soll.

Zu § 34 KomHVO-E – Wertansätze für Vermögensgegenstände

In § 34 KomHVO-E nimmt der Verordnungsgeber eine ausführlichere Beschreibung der Wertansätze vor als bisher.

Unklar bleiben teilweise indes die neu eingeführten Begrifflichkeiten. So sprach die GemHVO bislang von „notwendigen“ Gemeinkosten, das HGB spricht von „angemessenen“ Gemeinkosten. Beide Begriffe sind in ihrem jeweiligen Kontext – zumindest unter Hinzunahme von Sekundärliteratur – hinreichend klar definiert. Auch vor diesem Hintergrund erschließt sich aber in § 34 Abs. 3 Satz 3 KomHVO-E nicht ohne weiteres, was „angemessene Teile der notwendigen“ Gemeinkosten sind. Insgesamt erscheinen die praktischen Konsequenzen des Satzes 3 wie auch sein Verhältnis zu einer wirklichkeitsgetreuen Bewertung nicht klar.

Zudem wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass die Wahl zwischen verschiedenen Wertansätzen einen interkommunalen Vergleich erschweren kann.

Außerdem wird in der Praxis diskutiert, ob die Einführung des Wirklichkeitsprinzips nicht einer neuen Definition von Herstellungskosten bedurft hätte, die in geeigneter Weise zu den Herstellungskosten nach HGB und zu den beitragsfähigen Aufwendungen nach KAG hätten abgegrenzt werden müssen.

Größtenteils begrüßt wird die Einfügung des Wahlrechts bzgl. der Aktivierung von sogenannten Zwischenfinanzierungszinsen in Abs. 4, vereinzelt allerdings auch als systemwidrig kritisiert wird.

Die Regelung des Abs. 5 wird begrüßt, obgleich sie systematisch wohl besser im Rahmen des § 35 KomHVO-E („Bewertungsvereinfachungsverfahren“) einzuordnen wäre.

Die in Abs. 6 verwendeten Begriffe der Einzelwertberichtigung, Pauschalwertberichtigung sowie der pauschalen Einzelwertberichtigung bedürfen einer Klarstellung, auch mit Blick auf ihr (scheinbar) alternatives Verhältnis zueinander. Es wird nicht davon ausgegangen, dass mit der Neufassung von den GoB abgewichen werden, sondern auch die pauschale Einzelwertberichtigung zusätzlich zugelassen werden soll.

Schließlich wirft die Regelung des Abs. 7 erhebliche Auslegungsfragen auf: Zum Teil wird vorgeschlagen, den Absatz um eine Formulierung zu ergänzen (etwa: „Dies gilt nicht bei der Ausübung von zugelassenen Wahlrechten.“) um klarstellend deutlich zu machen, dass einerseits eingeräumte Wahlrechte durch diese Regelung nicht andererseits wieder konterkariert werden. Vereinzelt wird sogar vorgeschlagen, die Vorschrift ersatzlos zu streichen. Außerdem sollte Abs. 7 auf einen konsistenten systematischen Zusammenhang mit den Vorgaben des Realisationsprinzips in § 33 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 KomHVO-E und des Niederstwertprinzips in § 36 Abs. 6 KomHVO-E hin überprüft werden.

Nach alledem erscheint mit Blick auf diese Änderung eine sorgfältige Prüfung der Regelungsfolgen angezeigt.

Zu § 35 KomHVO-E – Bewertungsvereinfachungsverfahren

In § 35 Abs. 1 Satz 2 KomHVO-E findet eine Harmonisierung mit der Inventurregel des § 29 Abs. 1 Nr. 1 KomHVO-E/§ 28 Abs. 1 Satz 3 GemHVO statt. Diese Änderung wurde bereits im Rahmen der Praktiker-AG vorgeschlagen (vgl. Zwischenbericht der Landesregierung über die 2. NKF-Evaluierung vom 30. November 2017, dort S. 9) und wird begrüßt.

Auch die Regelung des Abs. 4 wird begrüßt, wobei ein dynamischer Verweis auf die steuerrechtliche Referenzregel in diesem Zusammenhang ausdrücklich für vorzugswürdig gehalten wird, der den Verordnungsgeber künftig von einer Anpassung der (starren) KomHVO-Regelung entheben würde.

Zu § 36 KomHVO-E – Abschreibungen und Zuschreibungen

Die Vorschrift des § 36 Abs. 2 KomHVO-E führt einen Komponentenansatz ein.

Nicht nachvollziehbar erscheint dabei zunächst, warum in Abs. 2 nur die Komponenten „Dach“ und „Fenster“ in die Option des Satz 1 einbezogen wurden, während die Bildung weiterer Komponenten nach S. 2 von einer 5%-Relation zum „Neubauwert“ abhängen soll. Es wäre angemessen, die in Satz 1 genannten Komponenten durch weitere Teile ähnlicher Qualität zu ergänzen, insbesondere Heizungs- oder Aufzuanlagen. Zum Teil wird dabei auf die Ausführungen des BMF-Schreibens vom 18. Juli 2003 (Gz. IV C 3 - S 2211 - 94/03) verwiesen. Die Beschränkung des Satz 3 auf Straßen, Wege und Plätze in bituminöser Bauweise mit Unterbau erscheint ebenfalls unangemessen eng (etwa mit Blick auf Kunstrasenplätze) und erläuterungsbedürftig. Daher wird vorgeschlagen, in Abs. 2 eine generelle Regelung unter Rückgriff auf den Begriff des Sachanlagevermögens zu treffen. Auf diesem Wege wird eine angemessene Anwendungsbreite der Vorschrift gewährleistet. In dieselbe Richtung ging im Übrigen auch der im Rahmen der Praktiker-AG unterbreitete Vorschlag zur Einführung eines Komponenten-Ansatzes (vgl. Zwischenbericht der Landesregierung über die 2. NKF-Evaluierung vom 30. November 2017, dort S. 8).

Die Beschränkung bei Straßen auf bituminöse Bauweise erscheint darüber hinaus weder wirtschaftlich noch technisch begründbar. Eine den technischen Regeln entsprechende Straße enthält nicht nur einen Unterbau und eine Deckschicht, sondern neben dem Unterbau den Oberbau, der wiederum (je nach Ausführung) in eine Deck-, Binder-, Trag- und Frostschutzschicht unterteilt ist. Bei einer Hauptverkehrsstraße wird für diese Schichten jeweils mit unterschiedlichen Haltbarkeiten gerechnet. Die jetzige Formulierung „unterschlägt“ mithin drei Schichten des Oberbaus. Eine Definition der Komponenten Oberbau und Unterbau wäre allerdings zu grob. Im Ergebnis sollten also neben dem Unterbau die vier o. g. Schichten aufgeführt werden, zumal der Unterbau für den i. d. R. an vorhandenen Straßen erfolgenden Straßenbau von untergeordneter Bedeutung ist und bei Sanierungen regelmäßig nur die oberste oder die obersten beiden Schichten des Oberbaus betroffen sind.

Daneben führt Abs. 2 mit dem „Neubauwert“ eine neue Begrifflichkeit ein, deren Gehalt und Abgrenzung zu bestehenden ähnlichen Begriffen unklar bleibt. Aus kommunaler Sicht sollte dringend auf eine einfach zu ermittelnde und praktikable Größe verwiesen werden, die die Bildung von Komponenten nicht zusätzlich erschwert. Auf diese Weise würde der Intention der Regelung, die Investitionsfähigkeit zu fördern, am besten Genüge getan. Diesen Grundgedanken aufgreifend schlagen wir daher vor, auf den bekannten Begriff des „Buchwertes“ zu rekurrieren und durch ihn den Begriff des Neubauwertes zu ersetzen. Dieser Wert wäre nicht nur leicht zu ermitteln, sondern würde – zumal bei älteren Gebäuden, die typischerweise Investitionen am meisten bedürfen – in effektiver Weise das Ziel der Verordnung unterstützen.

In § 36 Abs. 3 KomHVO-E wäre ein dynamischer Verweis auf die steuerrechtliche Referenzregel – wie schon in § 35 KomHVO-E – wiederum eindeutig vorzugswürdig. Weil die Angleichung der Obergrenze zu einer merklichen Erhöhung der AfA zwischen 410 und 800 € netto führt, wird vorgeschlagen, dies durch die Möglichkeit abzumildern, die steuerrechtlich mögliche und inzwischen auch handelsrechtlich akzeptierte gleichmäßige Auflösung eines Sammelpostens über 5 Jahre als Wahlrecht einzuräumen.

In § 36 Abs. 5 KomHVO-E wird zwingend die Neubewertung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens bzw. einer seiner nach Abs. 2 erheblichen Komponenten vorgeschrieben, wenn durch Erhaltung oder Instandsetzung eine Verlängerung seiner wirtschaftlichen Nutzungsdauer erreicht und nicht von der Möglichkeit des Abs. 2 (Komponentenansatz) Gebrauch gemacht wird.

Offen bleibt indes, nach welchem Verfahren diese Neubewertung geschehen soll. Auch hier wäre dringend eine Konkretisierung von Nöten. Offen bleibt auch die Frage, ob bei einer Verlängerung der Nutzungsdauer die anfallenden Erhaltungsaufwendungen als investive Auszahlungen einzustufen sind. Auch insoweit bedürfte es einer Klarstellung. Würde die Inanspruchnahme dieser Regelung bedeuten, dass bereits vor Aufnahme der jeweiligen Maßnahmen in die Haushaltsplanung eine fiktive Neubewertung des Anlagegutes und Ermittlung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer nach Instandhaltung durchgeführt werden müsste, um zu entscheiden, ob die Maßnahme als Investition im Finanzplan oder als Erhaltungsaufwand über den Ergebnisplan (oder beides in Teilen) abzuwickeln ist?

Teilweise wird angemerkt, dass es an einer Regelung zur buchhalterischen Behandlung der abgenutzten bzw. erneuerten Komponenten fehle. Entsprechend den Aussagen auf S. 3 des „Discussion papers über mögliche Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht in Nordrhein-Westfalen“, das uns am 08. Mai 2018 übersandt wurde, gehen wir davon aus, dass ein Abgang für erneuerte Teile nicht zu buchen ist, weil sie als verschlissen betrachtet werden. Rechtsförmlich klargestellt ist dies jedoch nicht.

Ebenfalls bereits im Rahmen der Praktiker-AG wurde darauf hingewiesen, dass gleichzeitig mit einer Änderung der Verordnung eine Änderung der Anlage 15 der VV Muster zur GO und GemHVO NRW bzw. eine Ausweitung der NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauern für kommunale Vermögensgegenstände vorzunehmen wäre (vgl. Zwischenbericht der Landesregierung über die 2. NKF-Evaluierung vom 30. November 2017, ebd.).

Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Formulierung in § 34 Abs. 1 KomHVO-E, wonach ein Vermögensgegenstand in die Bilanz aufzunehmen ist, wenn dieser selbständig verwertbar ist, nicht widerspruchsfrei mit dem Komponentenansatz übereinzubringen ist. Dach oder Fassade eines Gebäudes etwa sind nicht selbstständig verwertbar.

Dringend zu klären wäre schließlich die Frage, wie sich die Vorschrift des § 36 KomHVO-E auf die Jahresabschlüsse für das Haushaltsjahr 2018 auswirkt (vgl. hierzu unsere einleitenden Anmerkungen zur Zeitplanung unter A.).

Zu § 37 KomHVO-E – Wertansätze für Rückstellungen

Die Vorschrift vollzieht die in der mit dem 2. NKFVG auf den Weg gebrachten GO-Novelle angelegten Erweiterungen der Rückstellungsbildung auch auf untergesetzlicher Ebene nach.

Wenn in Abs. 2 ein Wahlrecht zur Entlastung der Bewertung von Pensionsrückstellungen für Besoldungserhöhungen ausgeübt werden darf, stellt sich die Frage, ob nicht eine Erweiterung des Wahlrechts bei tiefgreifenden Änderungen in der Bewertung von Pensionsverpflichtungen wie im Fall der Einführung der neuen Heubeck-Richttafeln „2018 G“ optional zur Anwendung kommen sollte. Teilweise wird die Verteilung der Zuführungen zu Pensionsrückstellungen bei Besoldungserhöhungen auf drei Jahre auch für überflüssig gehalten, da die entsprechenden Vereinbarungen i.d.R. bereits auf mehrere Jahre verteilt werden und innerhalb des 3-Jahreszeitraumes i.d.R. die nächsten Besoldungsanpassungen vereinbart werden. Zum Teil wird die Regelung des Abs. 2 auch unter Verweis auf einen Widerspruch zum Prinzip der Periodengerechtigkeit abgelehnt.

Wie schon in unseren Stellungnahmen zum 2. NKFVG gegenüber dem Landtag vom 30. Oktober und 5. November 2018 (Stellungnahmen 17/909 und 17/960) dargestellt, auf die wir zu diesem Thema auch im Übrigen verweisen, sollte die in Abs. 5 normierte Rückstellungsbildung dringend optional – und nicht, wie derzeit der Fall, verpflichtend – ausgestaltet werden. In diesem Sinne verstehen wir auch die Gesetzesbegründung für ein 2. NKFVG (S. 83 des Gesetzesentwurfs), wo es heißt: „Hierdurch wird es den Gemeinden und Gemeindeverbänden künftig *ermöglicht*, beispielsweise Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus steuerkraftabhängigen Umlagen passivieren zu dürfen“. Auch im Rahmen der Praktiker-AG wurde die Erweiterung stets nur als Option

diskutiert (vgl. Zwischenbericht der Landesregierung über die 2. NKF-Evaluierung vom 30. November 2017, S. 10 f.). (Nur) in diesem Sinne verstanden wäre die Regelung tatsächlich eine sachgerechte Erweiterung der bisherigen Möglichkeiten, die den Anforderungen der kommunalen Selbstverwaltung gerecht wird.

Der in Abs. 5 neu eingeführte Begriff der „ungewöhnlich hohen Steuereinzahlungen“ bleibt ebenso erläuterungsbedürftig wie etwa der Begriff „geringfügig“. Außerdem werden Fragen zur Berechnung der Rückstellung aufgeworfen.

Schließlich weisen wir auf unsere Ausführungen in der gemeinsamen Stellungnahme zum Referententwurf eines 2. NKFVG vom 3. August 2018 auf Seite 35f. hin.

Sechster Teil - Jahresabschluss

Zu § 38 KomHVO-E – Jahresabschluss

Die Vorschrift verknüpft die Anforderungen an den Jahresabschluss mit den Fällen einer Befreiung von der Pflicht, einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Da sich der hinzugefügte Text nicht auf den Lagebericht, sondern auf den Anhang bezieht, wird vorgeschlagen, diesen nicht dem Abs. 2 hinzuzufügen, sondern in einen neuen Abs. 3 aufzunehmen. Außerdem müsste in Satz 2 des jetzigen Abs. 2 auf den „kommunalen“ (nicht mehr „gemeindlichen“) Jahresabschluss verwiesen werden.

Es wird außerdem befürchtet, dass mit dieser Regelung der durch die Befreiungsoption beim Gesamtabschluss erhoffte Wegfall von praktischem Aufwand im Zusammenhang mit der Erstellung des Gesamtabschlusses wieder relativiert wird. Keinesfalls darf es dazu kommen, dass durch zusätzliche Angabepflichten indirekt wieder eine Art „kleiner Gesamtabschluss“ eingeführt wird. Der mutige Schritt der Landesregierung hin zu einer sinnvollen Entbürokratisierung würde so wieder konterkariert werden.

Weiterhin problematisch ist die Formulierung in § 38 Abs. 2 KomHVO-E wonach in den Anhang des Jahresabschlusses Angaben zu Erträgen und Aufwendungen *mit* den einzubeziehenden vollkonsolidierungspflichtigen verselbstständigten Aufgabenbereichen aufzunehmen sind. Sollte es sich um die reine Nennung der Zahlen für das Vorliegen der Befreiungsvoraussetzungen handeln, wäre dies missverständlich. Sollte ein Ausweis der Aufwendungen und Erträge zwischen den vollkonsolidierungspflichtigen verselbstständigten Aufgabenbereichen gemeint sein, so würden bei Kommunen, die von der Befreiungsoption Gebrauch machen, Teile des bisherigen Gesamtabschlusses (Aufwands- und Ertragskonsolidierung) in den Anhang des kommunalen Jahresabschlusses umgeschichtet. In beiden Fällen könnte es zu Verzögerungen bei der Aufstellung des kommunalen Jahresabschlusses und somit zum Nichteinhalten der Aufstellungsfrist kommen, da ggf. erforderliche Jahresabschlüsse vollkonsolidierungspflichtigen verselbstständigten Aufgabenbereichen nicht rechtzeitig vorliegen.

Schließlich ist auf zeitliche Friktionen hinzuweisen: Soweit die Gesamtabschlusspflicht nicht insgesamt optional ausgestaltet wird, können die Kriterien zum möglichen Verzicht auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses erst mit Vorliegen der Einzelabschlüsse des Mutterkonzerns sowie von dessen Töchter ausgewertet werden. Die geprüften Einzelabschlüsse liegen in der Regel nicht vor Juni des Jahres nach dem Abschlussstichtag vor. Zudem müsste der mögliche Verzicht auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses noch durch den Rat beschlossen werden. Eine Abbildung der Leistungsbeziehungen der Mutter mit den vollkonsolidierten Einheiten im Anhang macht daher bereits aufgrund zeitlicher Aspekte erhebliche Probleme. Ein Teil der Erstellungsarbeiten des Gesamtabschlusses bliebe dann trotz dessen Wegfalls weiterhin erhalten.

In redaktioneller Hinsicht ist noch anzumerken, dass sich der Verweis auf § 48 KomHVO-E in Abs. 2 Satz 1 auf den Regelungsstand der GemHVO bezieht. Im Rahmen der KomHVO müsste auf § 49

KomHVO-E verwiesen werden. Schließlich müsste das Wort „zu“ in Abs. 2 Satz 3 a. E. gestrichen werden.

Zu § 42 KomHVO-E – Bilanz

Die neue Untergliederung des Abs. 4 Nr. 4.1 wird für sinnvoll gehalten.

Zu § 44 KomHVO-E – Weitere Vorschriften zu einzelnen Bilanzposten

Bereits im Rahmen der Praktiker-AG wurden verschiedene Änderungsbedarfe mit Blick auf die Vorschrift des § 44 Abs. 3 KomHVO-E diskutiert (vgl. Zwischenbericht der Landesregierung über die 2. NKF-Evaluierung vom 30. November 2017, dort S. 11-13). Obwohl seinerzeit von Seiten der Landesregierung teilweise Zustimmung zu den Vorschlägen signalisiert wurde, haben keine Änderungen stattgefunden. Wir regen dringend an, eine Umsetzung der Vorschläge noch einmal zu prüfen.

Mit Blick auf Abs. 3 wird in der kommunalen Familie pars pro toto der Umstand als problematisch beschrieben, dass Erträge aus der Anlage in Pensionsfonds nicht in der Ergebnisrechnung auszuweisen sind und damit entsprechende Pensionsaufwendungen gegenfinanzieren können, sondern nach geltender Rechtslage mit der allgemeinen Rücklage, also dem Eigenkapital, zu verrechnen wären. Generell sollte hier der Umgang mit Erträgen aus der Bewirtschaftung von zweckgebundenen Finanzanlagen geprüft werden.

Darüber hinaus regen wir an, in Abs. 2 nach Satz 2 folgenden neuen Satz 3 einzufügen, der für die Kommunen eine sinnvolle Ergänzung darstellen würde: „Geleistete mehrjährige Zuwendungen für laufende Zwecke können entsprechend aktiviert und gemäß der Zweckbindungsfrist aufgelöst werden.“ Die jetzigen Sätze 3 und 4 würden sich in der Folge entsprechend verschieben.

Ferner wird vorgeschlagen, den Anlagenspiegel um die Spalte „Abgang auf kumulierte Abschreibungen“ zu ergänzen. Bei einem Vermögensabgang müssen im Anlagenspiegel sowohl die Anschaffungs- und Herstellungskosten als auch die kumulierten Abschreibungsbeträge korrigiert werden. Solche Geschäftsvorfälle fallen regelmäßig an. Das bisherige Muster für den Anlagenspiegel sieht für Abgänge bei den kumulierten Abschreibungsbeträgen keine besondere Spalte vor. Die Datenerhebung von IT.NRW zur „Kommunalen Bilanzstatistik“ basiert auf dem Muster des Anlagenspiegels zur GO NRW bzw. GemHVO NRW. Es fehlt eine entsprechende Spalte, mit dem die Abgänge bei den kumulierten Abschreibungen bei einem Vermögensabgang in den jährlichen Meldungen zu dieser Statistik erfasst werden können. Zum Teil berücksichtigen Kommunen die Abgänge der kumulierten Abschreibungen in der Spalte „Abschreibungen im Haushaltsjahr“, um den richtigen Buchwert zum Jahresende erfassen zu können. Diese Vorgehensweise wurde IT.NRW bereits mehrmals mitgeteilt. Sie führt dazu, dass die in der Spalte „Abschreibungen im Haushaltsjahr“ ausgewiesenen Abschreibungsbeträge nicht mehr identisch sind mit den Aufwendungen für Abschreibungen nach der entsprechenden Ergebnisrechnung. Zudem führt diese Vorgehensweise bei Auswertungen des Anlagenspiegels bei den Abschreibungen im Haushaltsjahr zu Fehlinterpretationen.

Zu § 45 KomHVO-E – Anhang

Neu hinzugekommen ist in Abs. 2 S. 2 die Pflicht, anzugeben, ob und für welchen Zeitraum ein gültiger Gleichstellungsplan gemäß § 5 Landesgleichstellungsgesetz vorliegt. Die Beweggründe des Verordnungsgebers wären an dieser Stelle zumindest ausdrücklich zu erläutern. Die Regelung der vorgenannten Pflicht in der KomHVO wird durchweg als sachfremd abgelehnt. Denn das Vorliegen eines Gleichstellungsplans hat keinen Bezug zu der Aufgabe des Jahresabschlusses, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde zu vermitteln (§ 95 Abs. 1 GO-E).

Siebter Teil – Gesamtabchluss

Zu § 50 KomHVO-E – Gesamtabchluss

Wir haben bereits in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf eines 2. NKFVG vom 03.08.2018 (dort S. 24) darauf hingewiesen, dass eine Harmonisierung des § 116 Abs. 2 GO-E mit der entsprechenden untergesetzlichen Norm (jetzt: § 50 Abs. 1 KomHVO-E) notwendig ist. Dies ist nicht erfolgt. In § 116 Abs. 2 GO-E heißt es:

„Der Gesamtabchluss besteht aus

- 1. der Gesamtergebnisrechnung,*
- 2. der Gesamtbilanz,*
- 3. dem Gesamtanhang,*
- 4. der Kapitalflussrechnung und*
- 5. dem Eigenkapitalpiegel.*

Darüber hinaus hat die Gemeinde einen Gesamtlagebericht aufzustellen.“

§ 50 Abs. 1 KomHVO-E lautet demgegenüber:

„der Gesamtabchluss besteht aus

- 1. der Gesamtergebnisrechnung,*
- 2. der Gesamtbilanz,*
- 3. den Gesamtanhang.“*

Dies muss korrigiert werden.

Außerdem weisen wir darauf hin, dass auch für diejenigen Kommunen, die künftig noch einen Gesamtabchluss aufstellen möchten oder – falls unserem Vorschlag einer Optionsmöglichkeit für alle Kommunen nicht gefolgt werden sollte – müssen, Regelungen angemessen wären, die eine Aufstellung im Rahmen des möglichen erleichtern und den mit einer Aufstellung verbundenen Aufwand reduzieren helfen.

Mit Blick auf Abs. 4 wird teilweise angemerkt, dass Auswirkungen des Verweises auf das HGB im Änderungsstand vom 23.06.2017 kaum abschätzbar seien und erhebliche Bedeutung für die kommunalen Gesamtabchlüsse nach sich ziehen könnten.

Zu § 53 KomHVO-E – Beteiligungsbericht

Die Vorschrift konkretisiert § 117 GO-E und damit Inhalt und Verfahren des Beteiligungsberichts, der nach § 117 Abs. 1 GO-E künftig in den Fällen zu erstellen ist, in denen eine Kommune von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses unter den Voraussetzungen des § 116a GO-E befreit ist.

Wir gehen davon aus, dass gemäß der Zusage Ihres Hauses im Rahmen des gemeinsamen Gesprächs über das „Discussion paper über mögliche Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht in Nordrhein-Westfalen“ am 14. Mai 2018 die Muster für einen qualifizierten Beteiligungsbericht unter Beteiligung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände entwickelt werden.

Mit Blick auf die gemeinsame Erarbeitung dürfen wir bereits jetzt die Erwartung formulieren, dass die Muster dasjenige einlösen werden, was die Befreiungsoption für den Gesamtabchluss verspricht: Eine echte Erleichterung und erhebliche Aufwandsreduzierung für die kommunalen Verwaltungen zu schaffen. Die Gestaltung des qualifizierten Beteiligungsberichts wird der Lackmустest dafür sein, ob das Vorhaben der Entbürokratisierung, das wir gemeinsam verfolgen, wirklich gelingt.

Achter Teil – Sonderbestimmungen für die erstmalige Bewertung von Vermögen und die Eröffnungsbilanz

Zu §§ 54 KomHVO-E – Aufstellung der Eröffnungsbilanz bzw. Ermittlung der Wertansätze

Wir dürfen insoweit den redaktionellen Hinweis geben, dass ein § 54 versehentlich doppelt besetzt wurde. Insofern wären die Nummerierung der Folge-Paragrafen und in der Folge auch die entsprechenden Verweise auf diese Paragrafen anzupassen.

Zu § 56 KomHVO-E – Vereinfachungsverfahren für die Ermittlung von Wertansätzen

In Abs. 1 wäre ein dynamischer Verweis auf die steuerrechtliche Referenzregel wiederum eindeutig vorzugswürdig.

Neunter Abschnitt - Schlussvorschriften

Zu § 60 KomHVO-E – Übergangsregelung

Unabhängig von den im neuen § 60 KomHVO-E getroffenen Sonderregelungen für die Fälle des § 36 Abs. 2 und 5 KomHVO-E gehen wir davon aus, dass auch die restliche Verordnung zum 1. Januar 2019 in Kraft treten soll, was ausdrücklich allerdings klargestellt werden müsste.

Wie bereits in unseren Stellungnahmen zum Referenten- und Gesetzentwurf eines 2. NKFVG vom 03.08. und 30.10.2018 deutlich gemacht, halten wir den von Ihrem Hause verfolgten Zeitplan für übereilt und raten auch an dieser Stelle noch einmal dringend dazu, abgesehen von den vorgeschlagenen Rückwirkungsfällen ein Inkrafttreten sowohl des 2. NKFVG als auch der vorliegenden KomHVO erst zum 1. Januar 2020 vorzusehen und zugleich eine optionale Anwendung des neuen Rechts bereits im Haushaltsjahr 2019 zu gestatten.

Unsere Stellungnahmen haben deutlich gemacht, dass durch die umfangreichen Novellierungen – insbesondere durch die Schaffung einer Vielzahl neuer unbestimmter Rechtsbegriffe – eine sehr große Unsicherheit erzeugt würde, wie mit dem neuen Rechtsregime umzugehen wäre. Sämtliche Kommunen, mit denen wir in dieser Sache Kontakt hatten, monieren diese Aussicht.

Uns erschließt sich nicht, wie diese unausweichlich entstehende Rechtsunsicherheit ohne die Vorlage einer differenzierten und aussagekräftigen Begründung behoben werden soll, die zum Gesetzentwurf bislang nur in unzureichender Form vorliegt und zum KomHVO-E leider vollständig fehlt. Denn wegen der erheblichen rechtlichen Änderungen kann auch weder auf die nunmehr veraltete NKFV-Handreichung noch auf Sekundärliteratur von dritter Seite zurückgegriffen werden. Eine in Aussicht gestellte neue Arbeitshilfe wird realistischer Weise nicht rechtzeitig erarbeitet und vorgelegt werden können.

Einen solchen Zustand halten wir mit der Funktion der haushaltsrechtlichen Regelungen für nicht vereinbar und können an dieser Stelle auch nicht verhehlen, dass unsere Mitgliedschaft das Vorgehen der Landesregierung nachhaltig irritiert. Wenn jedoch weiter an dem eingeschlagenen Weg festgehalten werden und auf längere Zeit keine Auslegungshilfe vorgelegt werden sollte, kann die einzig faire Konsequenz dessen nur sein, dass bis dahin von Seiten der Aufsicht sämtliche rechtlich vertretbaren Auslegungsalternativen ohne weiteres akzeptiert werden müssen.

Nur vorsorglich weisen wir schließlich darauf hin, dass ein etwaiges Inkrafttreten der neuen Rechtslage zum 1. Januar 2019 keinesfalls bedeuten darf, dass für die Haushalte des Haushaltsjahres 2019 je nach Beschlussfassung vor oder nach dem Jahreswechsel unterschiedliche Rechtsregime gelten, sondern die nach derzeit geltendem Recht begonnenen Planungen auch in einen Beschluss nach derzeitigem Recht münden können. Dies gebieten allein schon die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit. Ein anderes Vorgehen würde zu nachgerade unzumutbaren Auswirkungen in den betreffenden Kommunen führen. Ein mehr oder weniger beeinflussbarer Beschluss-Zeitpunkt

darf nicht darüber entscheiden, ob die Kommune für das erste Geltungsjahr des neuen Rechts zumindest auf ein gesichertes Fundament zurückgreifen kann oder es ihr ernsthaft droht, sich in der Unbestimmtheit der neuen Regeln zu verlieren. Sollte aus Sicht der Landesregierung auf Basis der jetzigen Regelungsentwürfe ein solcher Zustand entstehen, fordern wir Sie nachdrücklich dazu auf, die Übergangsregelung des § 60 KomHVO-E entsprechend zu ergänzen und allen Kommunen zu ermöglichen, die Haushalte 2019 nach altem Recht aufzustellen.

Gleiches sollte optional für die das Haushaltsjahr 2018 betreffenden Jahresabschlüsse gelten.

Mit Blick auf die Regelung des § 60 Abs. 1 KomHVO-E weisen wir darauf hin, dass die von § 36 Abs. 2 KomHVO-E umfassten Fälle hier nicht vollständig abgebildet werden. So fehlt eine Bezugnahme auf Plätze.

Außerdem sollte eine Übergangsregelung auch für bereits gebuchte geringwertige Wirtschaftsgüter mit Werten zwischen 410 und 800 EUR netto gelten, die aufgrund der Buchung nach alter Regelung regulär abgeschrieben werden.

C. Fazit

Wir befürworten – wie bereits mehrfach betont – die Zielsetzung der Landesregierung, auf die kommunale Eigenverantwortung zu vertrauen und sie zu stärken. Jedoch besteht weiterhin ein erheblicher Klärungs- und Synchronisationsbedarf bei der geplanten Reform des kommunalen Haushaltsrechts. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz sind in jeglicher Hinsicht zwingend zu gewährleisten. Bei der Fortentwicklung des Gemeindehaushaltsrechts sind wir für Gespräche offen und bieten unsere aktive Unterstützung noch einmal ausdrücklich an.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert

Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein

Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen