

# Landtag Nordrhein-Westfalen

16. Wahlperiode

## Gesetzesdokumentation

Archiv-Signatur: LTNRW 19 A 0303/16/7

Erstes G e s e t z

zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für  
Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-  
Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)

vom 18. September 2012

Bearbeitet von der Landtagsdokumentation



## Inhalt

<b>Vorwort</b>	V
<b>Gesamtverzeichnis der Materialien</b>	VII

### **Materialdokumentation**

Beratungsunterlagen und Protokolle	1
Beratungsergebnis	155
Weitere Materialien	173

### **Gängige Abkürzungen:**

APr	Ausschussprotokoll
Drs	Drucksache
GesDok	Gesetzesdokumentation
GV.NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
Inf	Information
Ltg.NRW	Landtag Nordrhein-Westfalen
NöAPr	Nicht öffentliches Ausschussprotokoll
PIPr	Plenarprotokoll
Stgn	Stellungnahme
Vorl	Vorlage



## **Vorwort**

Die Gesetzgebung ist eine der wichtigsten Aufgaben des Parlaments. Die einschlägigen Regelungen dazu finden sich im Dritten Teil der Landesverfassung sowie in der Geschäftsordnung des Landtags NRW.

Aus diesem Grunde stellt der Landtag Nordrhein-Westfalen seit Anbeginn seiner Arbeit 1946 zu allen vom Landtag verabschiedeten Landesgesetzen sogenannte Gesetzesdokumentationen in Buchform bereit.

Eine Gesetzesdokumentation enthält in chronologischer Folge die Beratungsunterlagen, Protokolle, Beratungsergebnisse und die weiteren Materialien zum jeweiligen Landesgesetz.

Enthalten sind z.B. der Gesetzentwurf mit der Gesetzesbegründung, die Plenar- und Ausschussdebatten, die Beschlussempfehlungen der Ausschüsse, etwaige Änderungsanträge, Stellungnahmen von Sachverständigen, Vorlagen von Ministerien und die gültigen Gesetzesfassungen.

Die Materialien einer Gesetzesdokumentation sind neben allen anderen Parlamentspapieren des Landtags NRW über die Datenbank der Landtagsdokumentation erschlossen und wieder auffindbar.

Ein Großteil der in der Gesetzesdokumentation kompilierten Dokumente ist auch über das im Internet angebotene Dokumentenarchiv zugänglich.

Die Datenbank und das Dokumentenarchiv sind recherchierbar unter:

<http://www.landtag.nrw.de>

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf



**Beratungsunterlagen und Protokolle**

<u>SPD-Fraktion</u> <u>Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</u> <u>FDP-Fraktion</u> Gesetzentwurf vom 12.06.2012	Drucksache 16/47 (Neudruck)	1
<u>Landtag Nordrhein-Westfalen</u> 4. Sitzung am 21.06.2012 1. Lesung zu Drs 16/47 (Neudruck)	Plenarprotokoll 16/4 S. 58, 79	64, 67
<u>Ausschuss für Kommunalpolitik</u> 1. Sitzung am 05.07.2012 Beratung (öffentlich) zu Drs 16/47 (Neudruck)	Ausschussprotokoll 16/17 S. 2, 6	74, 77
<u>Ausschuss für Kommunalpolitik</u> 2. Sitzung am 07.09.2012 Öffentliche Anhörung zu Drs 16/47 (Neudruck)	Ausschussprotokoll 16/36 S. 1, 3	79, 81
<u>Ausschuss für Kommunalpolitik</u> 3. Sitzung am 07.09.2012 Beratung (öffentlich) zu Drs 16/47 (Neudruck)	Ausschussprotokoll 16/37 S. 3, 16	103, 105
<u>Ausschuss für Kommunalpolitik</u> Beschlussempfehlung und Bericht vom 07.09.2012	Drucksache 16/827	109
<u>SPD-Fraktion</u> <u>Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</u> <u>FDP-Fraktion</u> Änderungsantrag vom 11.09.2012	Drucksache 16/871	113

<b>Landtag Nordrhein-Westfalen</b>	<b>Gesamtverzeichnis der Materialien</b>	
<b>Gesetzesdokumentation 16/7</b>	<b>Fundstelle Angaben zum Dokument</b>	<b>Seite</b>
<u>CDU-Fraktion</u> Änderungsantrag vom 13.09.2012	Drucksache 16/875	115
<u>Landtag Nordrhein-Westfalen</u> 8. Sitzung am 13.09.2012 2. Lesung zu Drs 16/47 (Neudruck)	Plenarprotokoll 16/8 S. 254, 323	144, 149
<b><u>Beratungsergebnis</u></b>		
<u>Landtag Nordrhein-Westfalen</u> Gesetzesausfertigung der Landtagspräsidentin vom 13.09.2012	Gesetz 16/7	155
<u>Landesregierung Nordrhein-Westfalen</u> Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.09.2012	2012, Nr. 23 S. 421, 432	167, 168
<b><u>Weitere Materialien</u></b>		
<u>Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände</u> Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung vom 20.08.2012	Stellungnahme 16/13	173
<u>Golombiewski, Bettina</u> Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung vom 25.08.2012	Stellungnahme 16/41	201



<u>Nordrhein-Westfalen/Innenministerium</u> Bericht der Landesregierung über die Evaluierung des NKF auf der Grundlage des § 10 NKF-Einführungsgesetzes vom 08.07.2010	Vorlage 15/24 (Neudruck)	209
--	-----------------------------	-----

Anmerkung der Redaktion

Auf der folgenden Seite finden Sie eine Übersicht der Beratung des Gesetzentwurfs in der 15. Wahlperiode. Die Beratungen wurden auf Grund der vorzeitigen Auflösung des Landtags beendet. Die Dokumente können im Dokumentenarchiv abgerufen werden.

## **Gesetz zur Fortentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (NKFF- Fortentwicklungsgesetz - NKFFG)**

Gesetzentwurf FDP

Dr. Papke, Gerhard; Witzel, Ralf u.a. FDP [Drucksache 15/2988](#) 12.10.2011 27 S.

Umsetzung von Ergebnissen der Evaluierung des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land NRW vom 16.11.2004 - Evaluierungsbericht s. Vorlage 15/24 -, Neujustierung einzelner Bestimmungen zugunsten bürgerorientierter und marktwirtschaftlich fundierter Transparenz und weiterer Annäherung an das "Referenzmodell" kaufmännisches Rechnungswesen, u.a. Dynamisierung der Ausgleichsrücklage; Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung sowie der Gemeindehaushaltsverordnung

1. Lesung [Plenarprotokoll 15/44](#) 19.10.2011 S.4389-4399

Beschluss: Seite 4399 - Der Gesetzentwurf - Drucksache 15/2988 - wurde nach der 1. Lesung einstimmig an den Ausschuss für Kommunalpolitik überwiesen.

Beratung (öffentlich) [Ausschussprotokoll 15/334](#) 18.11.2011 33.AKo S.1-4, 22-23

Beratung (öffentlich) [Ausschussprotokoll 15/371](#) 16.12.2011 35.AKo S.1-3, 22

Öffentliche Anhörung [Ausschussprotokoll 15/397](#) 20.01.2012 36.AKo S.1-2, 3-15

Beratung (öffentlich) [Ausschussprotokoll 15/442](#) 09.03.2012 44.AKo S.1-4, 6-7

Beschlussempfehlung und Bericht AKo [Drucksache 15/4235](#) 09.03.2012 40 S.

Änderungsantrag CDU [Drucksache 15/4289](#) 14.03.2012 26 S.

Mitteilung Präs [Plenarprotokoll 15/57](#) 14.03.2012 S. 5717

Beschluss: Seite 5717 - Ohne Beratung erledigt.

Gesetz erledigt gem. § 109 GeschO LtgNW durch Beendigung der Wahlperiode

### **Weitere Dokumente zum Beratungsverlauf:**

[Einladung 15/556](#) Nordrhein-Westfalen / Ausschuss für Kommunalpolitik 20.12.2011

[Stellungnahme 15/1114](#) Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen 24.11.2011

[Stellungnahme 15/1164](#) Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen 21.12.2011

[Stellungnahme 15/1190](#) Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland 29.12.2011

[Stellungnahme 15/1197](#) Euskirchen <Kreis> / Landrat 10.01.2012

[Stellungnahme 15/1219](#) Fachverband der Kämmerer in Nordrhein-Westfalen 12.01.2012

[Stellungnahme 15/1306](#) Kommunalpolitische Vereinigung der CDU in Nordrhein-Westfalen 18.01.2012

[Stellungnahme 15/1319](#) CHE-Kommunalberatung; Heck, Christoph 18.01.2012

[Stellungnahme 15/1321](#) Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen 20.01.2012

12.06.2012

Neudruck

## Gesetzentwurf

**der Fraktion der SPD  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP**

**Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements  
für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen  
(1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

### **A Problem**

Seit der flächendeckenden Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) Nordrhein-Westfalens durch die Anwendung des NKF-Drei-Komponentensystems sind die Erträge und Aufwendungen die zentralen Rechengrößen im kommunalen Finanzmanagement. Im Zentrum steht der jährlich zu erreichende Haushaltsausgleich i.V.m. den daraus entstehenden Veränderungen des kommunalen Vermögens und der Schulden, die in der Bilanz der Kommune transparent gemacht werden. Das Eigenkapital als Saldogröße steht dabei i.V.m. der Leistungsfähigkeit der Kommune. Dieser Ansatz hat zu einer wesentlich transparenteren Abbildung des wirtschaftlichen Handelns der Kommunen in Nordrhein-Westfalen geführt.

Aus der gesetzlich vorgesehenen NKF-Evaluierung wurden Kenntnisse über den praktischen Umgang mit den neuen haushaltsrechtlichen Regelungen durch die Kommunen gewonnen, aber auch die Erfahrung gemacht, dass einzelne Bestimmungen einer Anpassung bedürfen, damit sie den Bedürfnissen einer bürgerorientierten haushaltswirtschaftlichen Handelns und den örtlichen Steuerungserfordernissen noch stärker gerecht werden und eine sachgerechte Transparenz gewährleisten. Das Ergebnis des dem Landtag am 8. Juli 2010 vorgelegten Evaluierungsberichts nach § 10 des NKF-Einführungsgesetzes (Vorlage 15/24) bedarf dringend einer Umsetzung.

### **B Lösung**

Die Vorschläge im Evaluierungsbericht, die mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt worden sind, sollen durch Änderungen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen in der Gemeindeordnung und in anderen Gesetzen entsprechend den kommunalen Bedürfnissen angepasst werden. Dabei gilt es, die Bestimmungen noch stärker an praktischen Bedürfnis-

Datum des Originals: 12.06.2012/Ausgegeben: 20.06.2012 (18.06.2012)

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

sen der Kommunen auszurichten und entbehrliche Sonderregelungen zu streichen. Es sind bezogen auf die Adressaten der kommunalen Haushaltswirtschaft die bürgerorientierte Transparenz zu verstärken und die eigenverantwortliche Steuerung unter Berücksichtigung einer zutreffenden Abbildung der Haushaltssituation der Kommunen zu bessern.

**C Alternativen**

Keine.

**D Kosten**

Die Gesetzesänderungen lösen als solche keine Kostenfolgen aus.

**E Zuständigkeit**

Fachlich zuständig ist das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.

**F Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

Die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen des NKF verbessern für die Entscheidungsträger in den Kommunen die eingeführten Steuerungsmöglichkeiten, die bei entsprechender Nutzung geldwerte Steuerungsgewinne erwarten lassen. Die erhöhte Transparenz für Rat und Bürgerinnen und Bürger stellt einen zusätzlichen positiven Effekt dar. Die erforderliche Anpassung einzelner Bestimmungen löst nur geringfügigen Umstellungsaufwand aus, dem jedoch durch die erreichten Vereinfachungen eine unmittelbare und überwiegende Entlastung gegenübersteht.

**G Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte**

Die Gesetzesänderungen haben keine finanziellen Auswirkungen auf private Haushalte und Unternehmen.

**H Befristung**

Die geltenden Befristungsregelungen der zu ändernden Gesetze bleiben bestehen. Es wird zusätzlich eine weitere Evaluierung des NKF nach vier Jahren nach In-Kraft-Treten des Gesetzes eingeführt.

## Gegenüberstellung

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Auszug aus den geltenden Gesetzes-  
bestimmungen**

**Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des  
Neuen Kommunalen Finanzmanage-  
ments für Gemeinden und Gemeindever-  
bände im Land Nordrhein-Westfalen  
(1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz –  
NKFWG)**

### **Artikel 1 Änderung der Gemeindeordnung**

Die Gemeindeordnung für das Land Nord-  
rhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung  
der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994  
(GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch  
Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV.  
NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 75 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) In der Bilanz ist eine Aus-  
gleichsrücklage zusätzlich zur all-  
gemeinen Rücklage als gesonder-  
ter Posten des Eigenkapitals anzu-  
setzen. Der Ausgleichsrücklage  
können Jahresüberschüsse durch

### **Gemeindeordnung für das Land Nord- rhein-Westfalen(GO NRW)**

#### **§ 75 Allgemeine Haushaltsgrundsätze**

(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirt-  
schaft so zu planen und zu führen, dass die  
stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert  
ist. Die Haushaltswirtschaft ist wirtschaftlich,  
effizient und sparsam zu führen. Dabei ist  
den Erfordernissen des gesamtwirtschaftli-  
chen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

(2) Der Haushalt muss in jedem Jahr in Pla-  
nung und Rechnung ausgeglichen sein. Er  
ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag  
der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages  
der Aufwendungen erreicht oder übersteigt.  
Die Verpflichtung des Satzes 1 gilt als er-  
füllt, wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan  
und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung  
durch Inanspruchnahme der Ausgleichs-  
rücklage gedeckt werden können.

(3) Die Ausgleichsrücklage ist in der Bilanz  
zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als  
gesonderter Posten des Eigenkapitals an-  
zusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz  
bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapi-  
tals gebildet werden, höchstens jedoch bis

Beschluss nach § 96 Absatz 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

zur Höhe eines Drittels der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen. Die Höhe der Einnahmen nach Satz 2 bemisst sich nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Abs. 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht hat.

(4) Wird bei der Aufstellung der Haushaltsatzung eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen, bedarf dies der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn die Aufsichtsbehörde nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrages der Gemeinde eine andere Entscheidung trifft. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Sie ist mit der Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept nach § 76 aufzustellen, zu verbinden, wenn die Voraussetzungen des § 76 Abs. 1 vorliegen.

(5) 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, so hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen. Die Aufsichtsbehörde kann in diesem Fall Anordnungen treffen, erforderlichenfalls diese Anordnungen selbst durchführen oder – wenn und solange diese Befugnisse nicht ausreichen – einen Beauftragten bestellen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen. §§123 und 124 gelten sinngemäß.

(6) Die Liquidität der Gemeinde einschließlich der Finanzierung der Investitionen ist sicherzustellen.

b) In Absatz 7 Satz 2 wird das Wort "wird" durch das Wort "ist" ersetzt.

(7) Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Sie ist überschuldet, wenn nach der Bilanz das Eigenkapital aufgebraucht wird.

2. § 76 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

**§ 76  
Haushaltssicherungskonzept**

- a) In Satz 1 werden die Wörter "des Haushalts" durch die Wörter "der Haushaltssatzung" ersetzt.
- b) In Nummer 1 werden die Wörter "der Haushaltswirtschaft" durch die Wörter "des Haushalts" ersetzt.
- c) In Nummer 2 wird das Wort "Zwanzigstel" durch das Wort "Zehntel" ersetzt.
- (1) Die Gemeinde hat zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin den nächstmöglichen Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist, wenn bei der Aufstellung des Haushalts
1. durch Veränderungen der Haushaltswirtschaft innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird oder
  2. in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz der allgemeinen Rücklage jeweils um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern oder
  3. innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird. Dies gilt entsprechend bei der Bestätigung über den Jahresabschluss gemäß § 95 Absatz 3.
- (2) Das Haushaltssicherungskonzept dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. Es bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung soll nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im zehnten auf das Haushaltsjahr folgende Jahr der Haushaltsausgleich nach § 75 Absatz 2 wieder erreicht wird. Im Einzelfall kann durch Genehmigung der Bezirksregierung auf der Grundlage eines individuellen Sanierungskonzeptes von diesem Konsolidierungszeitraum abgewichen werden. Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.

3. § 81 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

**§ 81  
Nachtragssatzung**

(1) Die Haushaltssatzung kann nur durch Nachtragssatzung geändert werden, die spätestens bis zum Ablauf des Haushaltsjahres zu beschließen ist. Für die Nachtragssatzung gelten die Vorschriften für die Haushaltssatzung entsprechend.

(2) Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn

a) Die Nummer 1 erhält folgende Fassung:

"1. sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit

a) ein erheblicher Jahresfehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann oder

b) ein erheblich höherer Jahresfehlbetrag als geplant entstehen wird und der höhere Fehlbetrag nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung vermieden werden kann,"

b) In Satz 2 werden die Wörter "Aufwendungen und" gestrichen.

1. sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher Jahresfehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,

2. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen oder Auszahlungen bei einzelnen Haushaltspositionen in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen oder Gesamtauszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen,

3. Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen geleistet werden sollen.

Dies gilt nicht für überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen im Sinne des § 83 Abs. 3.

4. Dem § 87 Absatz 1 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

**§ 87  
Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte**

(1) Die Gemeinde darf keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen. Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

„Für die Bestellung von Sicherheiten zur Finanzierung des Erwerbs von Grundstücken der Gemeinde durch Dritte finden die Sätze 1 und 2 keine Anwendung.“



(2) Die Gemeinde darf Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen nur im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen. Die Entscheidung der Gemeinde zur Übernahme ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich, spätestens einen Monat vor der rechtsverbindlichen Übernahme, schriftlich anzuzeigen.

(3) Absatz 2 gilt sinngemäß für Rechtsgeschäfte, die den in Absatz 2 genannten Rechtsgeschäften wirtschaftlich gleichkommen, insbesondere für die Zustimmung zu Rechtsgeschäften Dritter, aus denen der Gemeinde in künftigen Haushaltsjahren Verpflichtungen zu Leistungen erwachsen können.

#### **§ 97 Sondervermögen**

(1) Sondervermögen der Gemeinde sind

1. das Gemeindegliedervermögen,
2. das Vermögen der rechtlich unselbstständigen örtlichen Stiftungen,
3. wirtschaftliche Unternehmen (§ 114) und organisatorisch verselbstständigte Einrichtungen (§ 107 Abs. 2) ohne eigene Rechtspersönlichkeit,
4. rechtlich unselbstständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen.

5. In § 97 Absatz 2 Satz 2 werden nach dem Wort "Haushaltsplan" die Wörter "und im Jahresabschluss" eingefügt.

(2) Sondervermögen nach Absatz 1 Nrn. 1 und 2 unterliegen den Vorschriften über die Haushaltswirtschaft. Sie sind im Haushaltsplan der Gemeinde gesondert nachzuweisen.

(3) Für Sondervermögen nach Absatz 1 Nr. 3 sind die Vorschriften des § 75 Abs. 1, Abs. 2 Sätze 1 und 2, Abs. 6 und 7, der §§ 84 bis 90, des § 92 Abs. 3 und 7 und der §§ 93, 94 und 96 sinngemäß anzuwenden.

(4) Für Sondervermögen nach Absatz 1 Nr. 4 können die für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sinngemäß angewendet werden. Absatz 3 gilt sinngemäß.

**§ 108**

**Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts**

(1) Die Gemeinde darf Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

1. bei Unternehmen (§ 107 Abs. 1) die Voraussetzungen des § 107 Abs. 1 Satz 1 gegeben sind und bei Unternehmen im Bereich der energiewirtschaftlichen Betätigung die Voraussetzung des § 107 a Abs. 1 gegeben ist,
2. bei Einrichtungen (§ 107 Abs. 2) ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Gründung oder der Beteiligung vorliegt,
3. eine Rechtsform gewählt wird, welche die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt,
4. die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit steht,
5. die Gemeinde sich nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichtet,
6. die Gemeinde einen angemessenen Einfluß, insbesondere in einem Überwachungsorgan, erhält und dieser durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert wird,
7. das Unternehmen oder die Einrichtung durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder sonstiges Organisationsstatut auf den öffentlichen Zweck ausgerichtet wird,
8. bei Unternehmen und Einrichtungen in Gesellschaftsform gewährleistet ist, daß der Jahresabschluß und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, aufgrund des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung in entsprechender Anwen-

derung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und ebenso oder in entsprechender Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften geprüft werden,

9. bei Unternehmen und Einrichtungen in Gesellschaftsform, vorbehaltlich weitergehender oder entgegenstehender gesetzlicher Vorschriften, durch Gesellschaftsvertrag oder Satzung gewährleistet ist, dass die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge im Sinne des § 285 Nummer 9 des Handelsgesetzbuches der Mitglieder der Geschäftsführung, des Aufsichtsrates, des Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung im Anhang zum Jahresabschluss jeweils für jede Personengruppe sowie zusätzlich unter Namensnennung die Bezüge jedes einzelnen Mitglieds dieser Personengruppen unter Aufgliederung nach Komponenten im Sinne des § 285 Nummer 9 Buchstabe a des Handelsgesetzbuches angegeben werden. Die individualisierte Ausweisungspflicht gilt auch für:
  - a) Leistungen, die den genannten Mitgliedern für den Fall einer vorzeitigen Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind,
  - b) Leistungen, die den genannten Mitgliedern für den Fall der regulären Beendigung ihrer Tätigkeit zugesagt worden sind, mit ihrem Barwert sowie den von der Gesellschaft während des Geschäftsjahres hierfür aufgewandten oder zurückgestellten Betrag,
  - c) während des Geschäftsjahres vereinbarte Änderungen dieser Zusagen und
  - d) Leistungen, die einem früheren Mitglied, das seine Tätigkeit im Laufe des Geschäftsjahres beendet hat, in diesem Zusammenhang zugesagt und im Laufe des Geschäftsjahres gewährt worden sind.

Eine Gewährleistung für die individualisierte Ausweisung von Bezügen und Leistungszusagen ist im Falle der Beteiligung an einer bestehenden Gesellschaft auch dann gegeben, wenn in Gesellschaftsvertrag oder Satzung die erstmalige individualisierte Ausweisung spätestens für das zweite Geschäftsjahr nach Erwerb der Beteiligung festgelegt ist.

10. bei Unternehmen der Telekommunikation einschließlich von Telefondienstleistungen nach § 107 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 im Gesellschaftsvertrag die unmittelbare oder im Rahmen einer Schachtelbeteiligung die mittelbare Haftung der Gemeinde auf den Anteil der Gemeinde bzw. des kommunalen Unternehmens am Stammkapital beschränkt ist. Zur Wahrnehmung gleicher Wettbewerbschancen darf die Gemeinde für diese Unternehmen weder Kredite nach Maßgabe kommunalwirtschaftlicher Vorzugskonditionen in Anspruch nehmen noch Bürgschaften und Sicherheiten i.S. von § 87 leisten.

Die Aufsichtsbehörde kann von den Vorschriften der Nummern 3, 5 und 8 in begründeten Fällen Ausnahmen zulassen. Wird von Satz 1 Nummer 8 eine Ausnahme zugelassen, kann auch von Satz 1 Nummer 9 eine Ausnahme zugelassen werden.

(2) Absatz 1 Satz 1 Nummer 9 gilt für die erstmalige unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an einer Gesellschaft einschließlich der Gründung einer Gesellschaft, wenn den beteiligten Gemeinden oder Gemeindeverbänden alleine oder zusammen oder zusammen mit einer Beteiligung des Landes mehr als 50 vom Hundert der Anteile gehören. Bei bestehenden Gesellschaften, an denen Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar oder mittelbar alleine oder zusammen oder zusammen mit dem Land mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt sind, trifft die Gemeinden und Gemeindeverbände eine Hinwirkungspflicht zur Anpassung an die Vorgaben des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 9. Die Hinwirkungspflicht

nach Satz 2 bezieht sich sowohl auf die Anpassung von Gesellschaftsvertrag oder Satzung als auch auf die mit Absatz 1 Satz 1 Nummer 9 verfolgte Zielsetzung der individualisierten Ausweisung der dort genannten Bezüge und Leistungszusagen.

(3) Gehören einer Gemeinde mehr als 50 vom Hundert der Anteile an einem Unternehmen oder einer Einrichtung in Gesellschaftsform, muß sie darauf hinwirken, daß

1. in sinngemäßer Anwendung der für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften
  - a) für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt wird,
  - b) der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt und der Gemeinde zur Kenntnis gebracht wird,
  - c) die Feststellung des Jahresabschlusses, die Verwendung des Ergebnisses sowie das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts unbeschadet der bestehenden gesetzlichen Offenlegungspflichten öffentlich bekannt gemacht werden und der Jahresabschluss und der Lagebericht bis zur Feststellung des folgenden Jahresabschlusses zur Einsichtnahme verfügbar gehalten werden,
2. in dem Lagebericht oder in Zusammenhang damit zur Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung und zur Zweckerreichung Stellung genommen wird,
3. nach den Wirtschaftsgrundsätzen (§ 109) verfahren wird, wenn die Gesellschaft ein Unternehmen betreibt.

6. § 108 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.

Der Jahresabschluß, der Lagebericht und der Bericht über die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung sind dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen. Gehört der Gemeinde zusammen mit anderen Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Mehrheit der Anteile an einem Unterneh-

7. Dem § 117 Absatz 1 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

"Der Beteiligungsbericht ist dem Jahresabschluss nach § 95 beizufügen, wenn kein Gesamtabchluss nach § 116 aufzustellen ist."

## **Artikel 2 Änderung der Kreisordnung**

Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Gesetz vom des Gesetzes vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 26 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

men oder an einer Einrichtung, soll sie auf eine Wirtschaftsführung nach Maßgabe des Satzes 1 Nr. 1 a) und b) sowie Nr. 2 und Nr. 3 hinwirken.

### **§ 117 Beteiligungsbericht**

(1) Die Gemeinde hat einen Beteiligungsbericht zu erstellen, in dem ihre wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung, unabhängig davon, ob verselbstständigte Aufgabenbereiche dem Konsolidierungskreis des Gesamtabchlusses angehören, zu erläutern ist. Dieser Bericht ist jährlich bezogen auf den Abschlussstichtag des Gesamtabchlusses fortzuschreiben und dem Gesamtabchluss beizufügen.

(2) Der Beteiligungsbericht ist dem Rat und den Einwohnern zur Kenntnis zu bringen. Die Gemeinde hat zu diesem Zweck den Bericht zur Einsichtnahme verfügbar zu halten. Auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme ist in geeigneter Weise öffentlich hinzuweisen.

## **Kreisordnung (KrO NRW) für das Land Nordrhein-Westfalen**

### **§ 26 Zuständigkeiten des Kreistags**

(1) Der Kreistag beschließt über die Angelegenheiten des Kreises, die ihrer Bedeutung nach einer solchen Entscheidung bedürfen oder die er sich vorbehält, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist. Er ist ausschließlich zuständig für

- a) die Aufstellung allgemeiner Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
- b) die Wahl der Mitglieder des Kreis Ausschusses und ihrer Stellvertreter,
- c) die Wahl der Mitglieder der anderen Ausschüsse,
- d) die Bestellung des allgemeinen Vertreters des Landrats und des Kämmerers,
- e) die Änderung des Gebiets des Kreises, die Bestimmung des Namens und der Bezeichnung des Kreises und des Sitzes der Kreisverwaltung sowie die Änderung und Einführung von Dienstsiegeln, Wappen und Flaggen, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist,
- f) den Erlaß, die Änderung, die Aufhebung von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen,
- g) den Erlass der Haushaltssatzung und des Stellenplans, die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, die Zustimmung zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen und überplanmäßigen und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen, die Festlegung von Wertgrenzen für die Veranschlagung und Abrechnung einzelner Investitionsmaßnahmen,
- h) die Festsetzung allgemein geltender öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte sowie der Kreisumlage,
- i) die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entlastung sowie die Bestätigung des Gesamtabschlusses,
- j) den Erwerb von Vermögensgegenständen, soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt,
- k) die teilweise oder vollständige Veräußerung oder Verpachtung von Eigenbetrieben, die teilweise oder vollständige

Veräußerung einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einer Gesellschaft oder anderen Vereinigungen des privaten Rechts, die Veräußerung eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft sowie den Abschluss von anderen Rechtsgeschäften im Sinne des § 111 Abs. 1 und 2 Gemeindeordnung,

- l) die Errichtung, Übernahme, Erweiterung, Einschränkung und Auflösung von Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 114 a der Gemeindeordnung, öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben, die Bildung oder Auflösung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens gemäß § 27 Abs. 1 bis 3 und 6 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit, die Änderung der Unternehmenssatzung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens sowie der Austritt aus einem gemeinsamen Kommunalunternehmen, die erstmalige unmittelbare oder mittelbare Beteiligung sowie die Erhöhung einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einer Gesellschaft oder anderen Vereinigungen in privater Rechtsform, den Erwerb eines Geschäftsanteils an einer eingetragenen Kreditgenossenschaft,
- m) die Umwandlung der Rechtsform von Anstalten des öffentlichen Rechts gem. § 114 a der Gemeindeordnung, öffentlichen Einrichtungen und Eigenbetrieben sowie die Umwandlung der Rechtsform von Gesellschaften, an denen der Kreis beteiligt ist, soweit der Einfluß des Kreises geltend gemacht werden kann,
- n) die Umwandlung des Zwecks, die Zusammenlegung und die Aufhebung von Stiftungen einschließlich des Verbleibs des Stiftungsvermögens,
- o) die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluß von Gewährverträgen und die Bestellung sonstiger Sicherheiten für andere sowie solche Rechtsgeschäfte, die den vorgenannten wirtschaftlich gleichkommen,



- p) die Bestellung und Abberufung der Leitung und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung sowie die Erweiterung der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung über die Pflichtaufgaben hinaus,
- q) die Genehmigung von Verträgen des Kreises mit Kreistags- und Ausschußmitgliedern, mit dem Landrat und den leitenden Dienstkräften des Kreises nach näherer Bestimmung der Hauptsatzung,
- r) die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht,
- s) alle Angelegenheiten, in denen das Gesetz die Zuständigkeit des Kreistags ausdrücklich vorschreibt,
- t) die Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen.

a) Satz 3 wird aufgehoben.

b) Der bisherige Satz 4 wird Satz 3.

Vor der Entscheidung über die Gründung von bzw. die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Unternehmen der Telekommunikation im Sinne von § 107 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 b Gemeindeordnung ist der Kreistag auf der Grundlage einer Marktanalyse über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements zu unterrichten. Der Kreistag kann durch die Hauptsatzung die Erledigung bestimmter Geschäfte, für die er nach Satz 2 Buchstaben j und k zuständig ist, auf den Kreisausschuß übertragen.

2. § 56a erhält folgende Fassung:

**„§ 56a  
Ausgleichsrücklage**

In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Kreistages zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

**§ 56a  
Ausgleichsrücklage**

In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Kreisumlage und der allgemeinen Zuweisungen. Die Höhe der Einnahmen nach Satz 2 bemisst sich nach dem Durchschnitt

der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Kreistages zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht hat.

### **Artikel 3 Änderung der Landschaftsverbandsordnung**

Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. März 2009 (GV. NRW. S. 254), wird wie folgt geändert:

§ 23a erhält folgende Fassung:

„In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Landschaftsverbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

### **Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW)**

#### **§ 23a Ausgleichsrücklage**

In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Umlage und der allgemeinen Zuweisungen. Die Höhe der Einnahmen nach Satz 2 bemisst sich nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Landschaftsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz angesetzten Betrag erreicht hat.

**Artikel 4**  
**Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr**

Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 212), wird wie folgt geändert:

§ 20 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

**Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG)**

**§ 20**  
**Wirtschaftsführung und Rechnungsprüfung**

(1) Soweit nicht in diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes eine andere Regelung getroffen ist, finden die Vorschriften der Gemeindeordnung und die hierzu erlassenen Rechtsvorschriften in ihrer jeweils geltenden Fassung sowie § 55 Kreisordnung entsprechende Anwendung.

(2) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Umlage und der allgemeinen Zuweisungen. Die Höhe der Einnahmen nach Satz 2 bemisst sich nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht hat.

**Artikel 5**  
**Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit**

Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1979 (GV. NRW. S. 621), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2009 (GV. NRW. S. 298, ber. 326), wird wie folgt geändert:

§ 19a erhält folgende Fassung:

„In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

**Artikel 6**  
**Änderung des Gesetzes über die Gemeindeprüfungsanstalt**

Das Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz vom 30. April 2002 (GV. NRW. S. 160), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2005 (GV. NRW. S. 351) wird wie folgt geändert:

§ 9 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

**Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG)**

**§ 19a**  
**Ausgleichsrücklage**

In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Umlage und der allgemeinen Zuweisungen. Die Höhe der Einnahmen nach Satz 2 bemisst sich nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht hat.

**Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt (GPAG)**

**§ 9**  
**Haushaltswirtschaft und Prüfung**

(1) Für die Haushaltswirtschaft gelten, soweit nicht nachstehend eine andere Regelung getroffen ist, die Vorschriften des 8. Teils der Gemeindeordnung mit Ausnahme der Vorschriften über die Auslegung der Haushaltssatzung und des Jahresabschlusses sowie der Vorschriften über die Aufstel-

„(2) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Verwaltungsrats zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

#### **Artikel 7 Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung NRW**

Auf Grund des § 133 Absatz 1 und 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW S. 685) wird die Gemeindehaushaltsverordnung NRW vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 644, ber. 2005 S. 15), zuletzt geändert durch Verordnung vom 08. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 837), wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

lung eines Haushaltssicherungskonzepts. Der Haushalt soll in jedem Jahr ausgeglichen sein.

(2) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Sie kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der Entgelte nach § 10 und der Zuweisungen nach § 11. Die Höhe der Erträge nach Satz 2 bemisst sich nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Verwaltungsrats zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht hat.

(3) Die örtliche Prüfung der Gemeindeprüfungsanstalt wird durch Satzung geregelt.

#### **Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW - GemHVO NRW)**

#### **§ 1 Haushaltsplan**

(1) Der Haushaltsplan besteht aus

1. dem Ergebnisplan,
2. dem Finanzplan,
3. den Teilplänen,

- a) In Absatz 1 Nummer 4 werden nach dem Wort „muss“ die Wörter „oder fortzuschreiben ist“ eingefügt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Nummer 5 werden nach dem Wort „Fraktionen“ ein Komma und die Wörter „Gruppen und einzelne Ratsmitglieder“ eingefügt.
- bb) Nummer 7 erhält folgende Fassung:  
„eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals,“.
- cc) Nummer 8 erhält folgende Fassung:  
„8. eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,“.
- dd) Nummer 9 wird aufgehoben.
4. dem Haushaltssicherungskonzept, wenn ein solches erstellt werden muss.
- (2) Dem Haushaltsplan sind beizufügen
1. der Vorbericht,
  2. der Stellenplan,
  3. die Bilanz des Vorjahres,
  4. eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen,
  5. eine Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen,
  6. eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten zu Beginn des Haushaltsjahres,
  7. eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals, wenn eine Festsetzung nach § 78 Abs. 2 Nr. 2 der Gemeindeordnung erfolgt,
  8. die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
  9. eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen mit den neuesten Jahresabschlüssen der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist,

ee) Die bisherige Nummer 10 wird Nummer 9.

10. in den kreisfreien Städten die Übersichten mit bezirksbezogenen Haushaltsangaben.

2. § 2 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

## **§ 2 Ergebnisplan**

(1) Im Ergebnisplan sind mindestens als einzelne Positionen auszuweisen

die ordentlichen Erträge

1. Steuern und ähnliche Abgaben,
2. Zuwendungen und allgemeine Umlagen,
3. sonstige Transfererträge,
4. öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte,
5. privatrechtliche Leistungsentgelte,
6. Kostenerstattungen und Kostenumlagen,
7. sonstige ordentliche Erträge,
8. aktivierte Eigenleistungen,
9. Bestandsveränderungen,

die ordentlichen Aufwendungen

10. Personalaufwendungen,
11. Versorgungsaufwendungen,
12. Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen,
13. bilanzielle Abschreibungen,
14. Transferaufwendungen,
15. sonstige ordentliche Aufwendungen,

außerdem

16. Finanzerträge,
17. Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

und

18. außerordentliche Erträge,

19. außerordentliche Aufwendungen.

(2) Im Ergebnisplan sind für jedes Haushaltsjahr

a) In Nummer 1 werden die Wörter „Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit“ durch die Wörter „ordentliches Ergebnis“ ersetzt.

b) Nummer 3 erhält folgende Fassung:

„3. die Summe aus dem ordentlichen Ergebnis und dem Finanzergebnis als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit,“.

1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge und der Summe der ordentlichen Aufwendungen als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit,

2. der Saldo aus den Finanzerträgen und den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen als Finanzergebnis,

3. die Summe aus dem Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit und dem Finanzergebnis als ordentliches Jahresergebnis,

4. der Saldo aus den außerordentlichen Erträgen und den außerordentlichen Aufwendungen als außerordentliches Ergebnis,

5. die Summe aus ordentlichem Ergebnis und außerordentlichem Ergebnis als Jahresergebnis

auszuweisen.

(3) Die Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen zu den Positionen des Ergebnisplans ist auf der Grundlage des vom Innenministerium bekannt gegebenen Kontierungsplan vorzunehmen.

3. § 4 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

#### **§ 4 Teilpläne**

(1) Die Teilpläne sind produktorientiert. Sie bestehen aus einem Teilergebnisplan und einem Teilfinanzplan. Sie werden nach Produktbereichen oder nach Verantwortungsbereichen (Budgets) unter Beachtung des vom Innenministerium bekannt gegebenen Produktrahmens aufgestellt.

(2) Die Aufstellung der Teilpläne ist nach folgenden Maßgaben vorzunehmen:



1. Werden Teilpläne nach Produktbereichen aufgestellt, sollen dazu die Ziele und soweit möglich die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung, die Produktgruppen und die wesentlichen Produkte beschrieben werden.
  2. Werden Teilpläne nach Produktgruppen oder nach Produkten aufgestellt, sollen dazu die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung beschrieben werden. Diesen Teilplänen sind die Produktbereiche nach Nummer 1 voranzustellen, deren Teilergebnispläne die Summen der Erträge und der Aufwendungen und deren Teilfinanzpläne die Summen der Einzahlungen und der Auszahlungen für Investitionen ausweisen müssen.
  3. Werden Teilpläne nach örtlichen Verantwortungsbereichen aufgestellt, sollen dazu die Aufgaben und die dafür gebildeten Produkte sowie die Ziele und die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung beschrieben werden. Diesen Teilplänen sind in einer Übersicht die Produktbereiche voranzustellen, deren Teilergebnispläne die Summen der Erträge und der Aufwendungen und deren Teilfinanzpläne die Summen der Einzahlungen und der Auszahlungen für Investitionen ausweisen müssen.
- a) In Nummer 2 Satz 2 wird das Wort „Nummer“ durch das Wort „Absatz“ ersetzt.
- b) In Nummer 3 Satz 2 werden nach dem Wort „Produktbereiche“ die Wörter „nach Absatz 1“ eingefügt.

## § 9

### Haushaltsplan für zwei Jahre

(1) Werden in der Haushaltssatzung Ermächtigungen für zwei Haushaltsjahre ausgesprochen, sind im Ergebnisplan die Erträge und Aufwendungen und im Finanzplan die Einzahlungen, Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für jedes der beiden Haushaltsjahre getrennt aufzuführen.

(2) Die Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung im ersten Haushaltsjahr ist dem Rat vor Beginn des zweiten Haushaltsjahres vorzulegen.

4. In § 9 Absatz 3 werden die Wörter „einen Haushaltsplan“ durch die Wörter „die Haushaltssatzung“ ersetzt.

5. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Der Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Das Wort „Haushalt“ wird durch das Wort „Haushaltsplan“ ersetzt.

bb) Vor dem Wort „Einzahlungen“ wird das Wort „der“ durch das Wort „die“ ersetzt.

cc) Das Wort „abzubilden“ wird durch die Wörter „zu veranschlagen“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Werden Erträge und Aufwendungen in einem Leistungsbescheid festgesetzt, ist die Veranschlagung nach dem Erfüllungszeitpunkt vorzunehmen.“

bb) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

cc) Im Satz 3 wird das Wort „sie“ durch die Wörter „die Erträge und Aufwendungen“ ersetzt.

(3) Anlagen nach § 1 Abs. 2 Nr. 8 und 9, die nach der Beschlussfassung über einen Haushaltsplan nach Absatz 1 erstellt worden sind, müssen der Fortschreibung nach Absatz 2 beigefügt werden.

## § 11

### Allgemeine Planungsgrundsätze

(1) Im Haushalt sind das voraussichtliche Ressourcenaufkommen und der geplante Ressourcenverbrauch in voller Höhe und getrennt voneinander durch Erträge und Aufwendungen unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und der Einzahlungen und Auszahlungen abzubilden, soweit in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist.

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

(3) Einzahlungen und Auszahlungen sind in Höhe der voraussichtlich zu erzielenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen. Absatz 2 Satz 2 findet Anwendung.

6. In § 16 Absatz 1 werden die Wörter „werden nicht veranschlagt“ durch die Wörter „müssen nicht veranschlagt werden“ ersetzt.
- (1) Im Finanzplan werden nicht veranschlagt
1. durchlaufende Finanzmittel,
  2. Finanzmittel, die die Gemeinde auf Grund rechtlicher Vorschriften unmittelbar in den Haushalt eines anderen öffentlichen Aufgabenträgers zu buchen hat (einschließlich der ihr zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Finanzmittel),
  3. Finanzmittel, die in der Zahlungsabwicklung mit dem endgültigen Kostenträger oder mit einer anderen Institution, die unmittelbar mit dem endgültigen Kostenträger abrechnet, anstelle der Gemeinde vereinnahmt oder ausgezahlt werden.
- (2) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann anordnen, dass Zahlungen nach Absatz 1 angenommen oder geleistet werden dürfen, wenn dies im Interesse der Gemeinde liegt und gewährleistet ist, dass diese Zahlungen in die Prüfung der Zahlungsabwicklung einbezogen werden.
7. Der § 19 wird wie folgt geändert:
- a) Der Absatz 1 wird aufgehoben.
- b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die neuen Absätze 1 und 2.
- § 16**  
**Fremde Finanzmittel**
- § 19**  
**Weitere Vorschriften für die Haushaltsplanung**
- (1) Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen.
- (2) Die Veranschlagung von Personalaufwendungen in den Teilplänen richtet sich nach den im Haushaltsjahr voraussichtlich besetzten Stellen. Dabei können die Personalaufwendungen für Personen, die nicht im Stellenplan geführt werden, zentral veranschlagt werden.

c) Im neuen Absatz 2 werden die Wörter „nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen“ gestrichen.

8. § 22 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen sind übertragbar. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister regelt mit Zustimmung des Rates die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen."

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Werden Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragen, erhöhen sie die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres."

c) Im Absatz 4 werden nach der zweiten Klammer die Wörter „und im Anhang“ eingefügt.

(3) Die Versorgungs- und die Beihilfeaufwendungen können auf die Teilpläne nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen aufgeteilt oder zentral veranschlagt werden.

## **§ 22 Ermächtigungsübertragung**

(1) Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen sind übertragbar und bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Werden sie übertragen, erhöhen sie die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.

(2) Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.

(3) Sind Erträge oder Einzahlungen auf Grund rechtlicher Verpflichtungen zweckgebunden, bleiben die entsprechenden Ermächtigungen zur Leistung von Aufwendungen bis zur Erfüllung des Zwecks und die Ermächtigungen zur Leistung von Auszahlungen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar.

(4) Werden Ermächtigungen übertragen, ist dem Rat eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan des Folgejahres vorzulegen. Die Übertragungen sind im Jahresabschluss im Plan-/Ist-Vergleich der Ergebnisrechnung (§ 38 Abs. 2) und der Finanzrechnung (§ 39) gesondert anzugeben.

9. § 23 wird wie folgt geändert:

### **§ 23**

#### **Bewirtschaftung und Überwachung**

- (1) Die im Haushaltsplan enthaltenen Ermächtigungen dürfen erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Aufgabenerfüllung dies erfordert. Die Inanspruchnahme ist zu überwachen. Das Gleiche gilt für Verpflichtungsermächtigungen. Bei Ermächtigungen für Investitionen muss die rechtzeitige Bereitstellung der Finanzmittel gesichert sein. Dabei darf die Finanzierung anderer, bereits begonnener Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden.
- a) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:
- „(2) Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen.“
- b) Die bisherigen Absätze 2, 3 und 4 werden neue Absätze 3, 4 und 5.
- (2) Die für die Bewirtschaftung festgelegten Sperrvermerke oder andere besondere Bestimmungen sind, soweit sie bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans feststehen, im Haushaltsplan oder in der Haushaltssatzung auszuweisen.
- (3) Durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass Ansprüche der Gemeinde vollständig erfasst, rechtzeitig geltend gemacht und eingezogen und Verpflichtungen der Gemeinde erst bei Fälligkeit erfüllt werden.
- (4) Die Gemeinde kann davon absehen, Ansprüche in geringer Höhe geltend zu machen, es sei denn, dass die Einziehung aus wirtschaftlichen oder anderen grundsätzlichen Erwägungen geboten ist. Mit juristischen Personen des öffentlichen Rechts kann im Falle der Gegenseitigkeit etwas anderes vereinbart werden.

## **§ 28**

### **Inventur, Inventar**

(1) In der Inventur zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres sind die im wirtschaftlichen Eigentum stehenden Vermögensgegenstände, die Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur vollständig aufzunehmen. Dabei ist der Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben (Inventar). Die Vermögensgegenstände sind mindestens alle drei Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen.

10. In § 28 Absatz 1 Satz 3 wird das Wort „drei“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.

## **§ 29**

### **Inventurvereinfachungsverfahren**

(1) Ein Inventar kann anhand vorhandener Verzeichnisse über Bestand, Art, Menge und Wert an Vermögensgegenständen aufgestellt werden (Buch- und Beleginventur), wenn gesichert ist, dass dadurch die tatsächlichen Verhältnisse zutreffend dargestellt werden. § 28 Abs. 1 Satz 3 findet Anwendung.

(2) Bei der Aufstellung des Inventars darf der Bestand an Vermögensgegenständen nach Art, Menge und Wert auch mit Hilfe mathematisch-statistischer Methoden auf Grund von Stichproben oder durch andere geeignete Verfahren ermittelt werden. Der Aussagewert dieser Ermittlung muss der tatsächlichen Bestandsaufnahme gleichkommen und das Verfahren den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen.

(3) Auf eine Erfassung der Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 60 Euro ohne Umsatzsteuer nicht überschreiten, kann verzichtet werden.

(4) Sofern Vorratsbestände von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen, Waren sowie unfertige und fertige Erzeugnisse für den eigenen Verbrauch bereits aus Lagern abgegeben worden sind, gelten sie als verbraucht.

11. In § 29 Absatz 3 werden die Angabe „60“ durch die Angabe „410“ und das Wort „überschreiten“ durch das Wort „übersteigen“ ersetzt.

**§ 30**

**Zahlungsabwicklung, Liquiditätsplanung**

(1) Zur Zahlungsabwicklung gehören die Annahme von Einzahlungen, die Leistung von Auszahlungen und die Verwaltung der Finanzmittel. Jeder Zahlungsvorgang ist zu erfassen und zu dokumentieren, dabei sind die durchlaufenden und die fremden Finanzmittel nach § 16 Abs. 1 gesondert zu erfassen. Der Zahlungsabwicklung obliegt außerdem das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung.

12. § 30 Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.

**§ 31**

**Sicherheitsstandards und interne Aufsicht**

(1) Um die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umgangs mit Zahlungsmitteln sowie die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen sicherzustellen, sind von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister nähere Vorschriften unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu erlassen. Die Vorschriften können ein Weisungsrecht oder einen Zustimmungsvorbehalt der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters vorsehen, müssen inhaltlich hinreichend bestimmt sein und bedürfen der Schriftform. Sie sind dem Rat zur Kenntnis zu geben.

(2) Die örtlichen Vorschriften nach Absatz 1 müssen mindestens Bestimmungen in Ausführung des § 23 Abs. 4 und der §§ 27, 30 und 58 sowie über

1. die Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzbuchhaltung (Geschäftsablauf) mit Festlegungen über
  - 1.1 sachbezogene Verantwortlichkeiten,
  - 1.2 schriftliche Unterschriftsbefugnisse oder elektronische Signaturen mit Angabe von Form und Umfang,

- 1.3 zentrale oder dezentrale Erledigung der Zahlungsabwicklung mit Festlegung eines Verantwortlichen für die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit,
  - 1.4 Buchungsverfahren mit und ohne Zahlungsabwicklung sowie die Identifikation von Buchungen,
  - 1.5 die tägliche Abstimmung der Konten mit Ermittlung der Liquidität,
  - 1.6 die Jahresabstimmung der Konten für den Jahresabschluss,
  - 1.7 die Behandlung von Kleinbeträgen,
  - 1.8 Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Gemeinde,
  - 1.9 Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle,
2. den Einsatz von automatisierter Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung mit Festlegungen über
    - 2.1 die Freigabe von Verfahren,
    - 2.2 Berechtigungen im Verfahren,
    - 2.3 Dokumentation der eingegebenen Daten und ihrer Veränderungen,
    - 2.4 Identifikationen innerhalb der sachlichen und zeitlichen Buchung,
    - 2.5 Nachprüfbarkeit von elektronischen Signaturen,
    - 2.6 Sicherung und Kontrolle der Verfahren,
    - 2.7 die Abgrenzung der Verwaltung von Informationssystemen und automatisierten Verfahren von der fachlichen Sachbearbeitung und der Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung,



3. die Verwaltung der Zahlungsmittel mit Festlegungen über
    - 3.1 Einrichtung von Bankkonten,
    - 3.2 Unterschriften von zwei Beschäftigten im Bankverkehr,
    - 3.3 Aufbewahrung, Beförderung und Entgegennahme von Zahlungsmitteln durch Beschäftigte und Automaten,
    - 3.4 Einsatz von Geldkarte, Debitkarte oder Kreditkarte sowie Schecks,
    - 3.5 Anlage nicht benötigter Zahlungsmittel,
    - 3.6 Aufnahme und Rückzahlung von Krediten zur Liquiditätssicherung,
    - 3.7 die durchlaufende Zahlungsabwicklung und fremde Finanzmittel,
  4. die Sicherheit und Überwachung der Finanzbuchhaltung mit Festlegungen über
    - 4.1 ein Verbot bestimmter Tätigkeiten in Personalunion,
    - 4.2 die Sicherheitseinrichtungen,
    - 4.3 die Aufsicht und Kontrolle über Buchführung und Zahlungsabwicklung,
    - 4.4 regelmäßige und unvermutete Prüfungen,
    - 4.5 die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung und des Kämmerers,
  5. die sichere Verwahrung und die Verwaltung von Wertgegenständen sowie von Unterlagen nach § 58
- enthalten.

13. Nach § 31 Absatz 2 Nummer 3.7 wird folgende Nummer 3.8 eingefügt:

„3.8 die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes, wenn ein solcher eingerichtet ist.“

14. § 33 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

### **§ 33**

#### **Wertansätze für Vermögensgegenstände**

(1) Ein Vermögensgegenstand ist in die Bilanz aufzunehmen, wenn die Gemeinde das wirtschaftliche Eigentum daran inne hat und dieser selbstständig verwertbar ist. Als Anlagevermögen sind nur die Gegenstände auszuweisen, die dazu bestimmt sind, dauernd der Aufgabenerfüllung der Gemeinde zu dienen.

(2) Anschaffungskosten sind die Aufwendungen, die geleistet werden, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen, soweit sie dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können. Zu den Anschaffungskosten gehören auch die Nebenkosten sowie die nachträglichen Anschaffungskosten. Minderungen des Anschaffungspreises sind abzusetzen.

(3) Herstellungskosten sind die Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern und die Inanspruchnahme von Diensten für die Herstellung eines Vermögensgegenstands, seine Erweiterung oder für eine über seinen ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung entstehen. Dazu gehören die Materialkosten, die Fertigungskosten und die Sonderkosten der Fertigung. Notwendige Materialgemeinkosten und Fertigungsgemeinkosten können einbezogen werden.

„(4) 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 als geringwertige Vermögensgegenstände in Inventarlisten oder auf einem Sammelposten erfasst 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, sind als geringwertige Vermögensgegenstände zu erfassen und können im laufenden Haushaltsjahr vollständig abgeschrieben werden. Bei einem Wert unter 60 Euro ohne Umsatzsteuer können die Vermögensgegenstände unmittelbar als Aufwand verbucht werden.

15. § 35 wird wie folgt geändert:

**§ 35  
Abschreibungen**

a) Der Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(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 unmittelbar als Aufwand verbucht werden.“

(1) Bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten um planmäßige Abschreibungen zu vermindern. Die Anschaffungs- oder Herstellungskosten sollen dazu linear auf die Haushaltsjahre verteilt werden, in denen der Vermögensgegenstand voraussichtlich genutzt wird. Die degressive Abschreibung oder die Leistungsabschreibung können dann angewandt werden, wenn dies dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch besser entspricht.

(2) Für Vermögensgegenstände nach Absatz 1 kann im Jahr der Anschaffung oder Herstellung nur der Teil der auf ein Jahr anfallenden Abschreibungen angesetzt werden, der auf die vollen Monate im Zeitraum zwischen der Anschaffung oder Herstellung und dem Ende des Jahres entfällt. Im Jahr ihrer Veräußerung kann für diese Vermögensgegenstände nur der Teil der auf ein Jahr anfallenden Abschreibungen angesetzt werden, der auf die vollen Monate im Zeitraum zwischen dem Anfang des Jahres und ihrer Veräußerung entfällt.

(3) Für die Bestimmung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer von abnutzbaren Vermögensgegenständen ist die vom Innenministerium bekannt gegebene Abschreibungstabelle für Kommunen zu Grunde zu legen. Innerhalb des dort vorgegebenen Rahmens ist unter Berücksichtigung der tatsächlichen örtlichen Verhältnisse die Bestimmung der jeweiligen Nutzungsdauer so vorzunehmen, dass eine Stetigkeit für zukünftige Festlegungen von Abschreibungen gewährleistet wird. Eine Übersicht über die örtlich festgelegten Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände (Abschreibungstabelle) sowie ihre nachträglichen Änderungen sind der Aufsichtsbehörde auf Anforderung vorzulegen.

- b) Der Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Außerplanmäßige Abschreibungen sind bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens vorzunehmen, um diesen mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der diesem am Abschlussstichtag beizulegen ist. Bei Finanzanlagen können außerplanmäßige Abschreibungen auch bei einer voraussichtlich nicht dauernden Wertminderung vorgenommen werden. Außerplanmäßige Abschreibungen sind im Anhang zu erläutern.“

- c) Im Absatz 8 Satz 1 werden das Wort „dauernde“ und die Wörter „oder der Finanzanlagen“ gestrichen.“

(4) Wird durch Instandsetzung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens eine Verlängerung seiner wirtschaftlichen Nutzungsdauer erreicht, ist die Restnutzungsdauer neu zu bestimmen. Entsprechend ist zu verfahren, wenn in Folge einer voraussichtlich dauernden Wertminderung eine Verkürzung eintritt.

(5) Außerplanmäßige Abschreibungen sind bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens vorzunehmen. Sie können bei Finanzanlagen vorgenommen werden, um diese mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der diesen am Abschlussstichtag beizulegen ist. Außerplanmäßige Abschreibungen sind im Anhang zu erläutern.

(6) Bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung von Grund und Boden durch die Anschaffung oder Herstellung von Infrastrukturvermögen können außerplanmäßige Abschreibungen bis zur Inbetriebnahme der Vermögensgegenstände linear auf den Zeitraum verteilt werden, in dem die Vermögensgegenstände angeschafft oder hergestellt werden. Absatz 5 Satz 3 gilt entsprechend.

(7) Bei Vermögensgegenständen des Umlaufvermögens sind Abschreibungen vorzunehmen, um diese mit einem niedrigeren Wert anzusetzen, der sich aus einem beizulegenden Wert am Abschlussstichtag ergibt.

(8) Stellt sich in einem späteren Haushaltsjahr heraus, dass die Gründe für eine dauernde Wertminderung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens oder der Finanzanlagen nicht mehr bestehen, so ist der Betrag der Abschreibung im Umfang der Werterhöhung unter Berücksichtigung der Abschreibungen, die inzwischen vorzunehmen gewesen wären, zuzuschreiben. Zuschreibungen sind im Anhang zu erläutern.

16. Dem § 38 Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Erträge und Aufwendungen, die unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden, sind nachrichtlich nach dem Jahresergebnis auszuweisen.“

17. § 41 wird wie folgt geändert:

### **§ 38 Ergebnisrechnung**

(1) In der Ergebnisrechnung sind die dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Erträge und Aufwendungen getrennt von einander nachzuweisen. Dabei dürfen Aufwendungen nicht mit Erträgen verrechnet werden, soweit durch Gesetz oder Verordnung nichts anderes zugelassen ist. Für die Aufstellung der Ergebnisrechnung gilt § 2 entsprechend.

(2) Den in der Ergebnisrechnung nachzuweisenden Ist-Ergebnissen sind die Ergebnisse der Rechnung des Vorjahres und die fortgeschriebenen Planansätze des Haushaltsjahres voranzustellen sowie ein Plan-/Ist-Vergleich anzufügen, der die nach § 22 Abs. 1 übertragenen Ermächtigungen gesondert auszuweisen hat.

### **§ 41 Bilanz**

(1) Die Bilanz hat sämtliche Vermögensgegenstände als Anlage- oder Umlaufvermögen, das Eigenkapital und die Schulden sowie die Rechnungsabgrenzungsposten zu enthalten und ist entsprechend den Absätzen 3 und 4 zu gliedern, soweit in der Gemeindeordnung oder in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist.

(2) In der Bilanz dürfen Posten auf der Aktivseite nicht mit Posten auf der Passivseite sowie Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet werden.

(3) Die Aktivseite der Bilanz ist mindestens in die Posten

1. Anlagevermögen,

1.1 Immaterielle Vermögensgegenstände,

1.2 Sachanlagen,

1.2.1 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte,

1.2.1.1 Grünflächen,

1.2.1.2 Ackerland,

1.2.1.3 Wald, Forsten,

1.2.1.4 Sonstige unbebaute Grundstücke,

1.2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte,

1.2.2.1 Kinder- und Jugend-einrichtungen,

1.2.2.2 Schulen,

1.2.2.3 Wohnbauten,

1.2.2.4 Sonstige Dienst-, Ge-schäfts- und Betriebs-gebäude,

1.2.3 Infrastrukturvermögen,

1.2.3.1 Grund und Boden des Infrastrukturvermö-gens,

1.2.3.2 Brücken und Tunnel,

1.2.3.3 Gleisanlagen mit Streckenausrüstung und Sicherheitsanla-gen,

1.2.3.4 Entwässerungs- und Abwasserbeseiti-gungsanlagen,

1.2.3.5 Straßennetz mit We-gen, Plätzen und Ver-kehrslenkungsanla-gen,

1.2.3.6 Sonstige Bauten des Infrastrukturvermö-gens,

1.2.4 Bauten auf fremdem Grund  
und Boden,

1.2.5 Kunstgegenstände, Kultur-  
denkmäler,

1.2.6 Maschinen und technische An-  
lagen, Fahrzeuge,

1.2.7 Betriebs- und Geschäftsaus-  
stattung,

1.2.8 Geleistete Anzahlungen, Anla-  
gen im Bau,

1.3 Finanzanlagen,

1.3.1 Anteile an verbundenen Un-  
ternehmen,

1.3.2 Beteiligungen,

1.3.3 Sondervermögen,

1.3.4 Wertpapiere des Anlagever-  
mögens,

1.3.5 Ausleihungen,

1.3.5.1 an verbundene Unter-  
nehmen,

1.3.5.2 an Beteiligungen,

1.3.5.3 an Sondervermögen,

1.3.5.4 Sonstige Ausleihun-  
gen,

2. Umlaufvermögen,

2.1 Vorräte,

2.1.1 Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe,  
Waren,

2.1.2 Geleistete Anzahlungen,

2.2 Forderungen und sonstige Vermö-  
gensgegenstände,

a) Absatz 3 Nummer 2.2.1.1 bis 2.2.1.5 und Nummer 2.2.2.1 bis 2.2.2.5 werden aufgehoben.

2.2.1 Öffentlich-rechtliche Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen,

2.2.1.1 Gebühren,

2.2.1.2 Beiträge,

2.2.1.3 Steuern,

2.2.1.4 Forderungen aus Transferleistungen,

2.2.1.5 Sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen,

2.2.2 Privatrechtliche Forderungen,

2.2.2.1 gegenüber dem privaten Bereich,

2.2.2.2 gegenüber dem öffentlichen Bereich,

2.2.2.3 gegen verbundene Unternehmen,

2.2.2.4 gegen Beteiligungen,

2.2.2.5 gegen Sondervermögen,

2.2.3 Sonstige Vermögensgegenstände,

2.3 Wertpapiere des Umlaufvermögens,

2.4 Liquide Mittel,

3. Aktive Rechnungsabgrenzung,

zu gliedern und nach Maßgabe des § 43 Abs. 7 um den Posten

4. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

zu ergänzen.



- b) Der Absatz 4 wird wie folgt geändert:
- (4) Die Passivseite der Bilanz ist mindestens in die Posten
1. Eigenkapital,
    - 1.1 Allgemeine Rücklage,
    - 1.2 Sonderrücklagen,
    - 1.3 Ausgleichsrücklage,
    - 1.4 Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag,
  2. Sonderposten,
    - 2.1 für Zuwendungen,
    - 2.2 für Beiträge,
    - 2.3 für den Gebührenaussgleich,
    - 2.4 Sonstige Sonderposten,
  3. Rückstellungen,
    - 3.1 Pensionsrückstellungen,
    - 3.2 Rückstellungen für Deponien und Altlasten,
    - 3.3 Instandhaltungsrückstellungen,
    - 3.4 Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5,
  4. Verbindlichkeiten,
    - 4.1 Anleihen,
    - 4.2 Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen,
      - 4.2.1 von verbundenen Unternehmen,
      - 4.2.2 von Beteiligungen,
      - 4.2.3 von Sondervermögen,
      - 4.2.4 vom öffentlichen Bereich,
      - 4.2.5 vom privaten Kreditmarkt,
- aa) Nummer 4.2.5 erhält folgende Fassung:

„4.2.5 von Kreditinstituten,“

4.3 Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung,

4.4 Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen,

4.5 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen,

4.6 Verbindlichkeiten aus Transferleistungen,

4.7 Sonstige Verbindlichkeiten,

bb) Nach der Nummer 4.7 wird die Nummer „4.8 Erhaltene Anzahlungen,“ eingefügt.“

5. Passive Rechnungsabgrenzung

zu gliedern.

18. § 42 wird wie folgt geändert:

#### § 42

#### Rechnungsabgrenzungsposten

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

(1) Als aktive Rechnungsabgrenzungsposten sind vor dem Abschlussstichtag geleistete Ausgaben, soweit sie Aufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen, anzusetzen.

„Satz 1 gilt entsprechend, wenn Sachzuwendungen geleistet werden.“

(2) Ist der Rückzahlungsbetrag einer Verbindlichkeit höher als der Auszahlungsbetrag, so darf der Unterschiedsbetrag in den aktiven Rechnungsabgrenzungsposten aufgenommen werden. Der Unterschiedsbetrag ist durch planmäßige jährliche Abschreibungen aufzulösen, die auf die gesamte Laufzeit der Verbindlichkeit verteilt werden können.

b) Dem Absatz 3 wird folgender neuer Satz 2 angefügt:

(3) Als passive Rechnungsabgrenzungsposten sind vor dem Abschlussstichtag eingegangene Einnahmen, soweit sie einen Ertrag für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen, anzusetzen.

„Satz 1 gilt entsprechend, wenn erhaltene Zuwendungen für Investitionen an Dritte weitergeleitet werden.“

19. § 43 wird wie folgt geändert:

#### § 43

### Weitere Vorschriften zu einzelnen Bilanzposten

- (1) Immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, die nicht entgeltlich erworben oder selbst hergestellt wurden, dürfen nicht aktiviert werden.
- a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 werden die Wörter „und einklagbaren“ durch ein Komma und das Wort „zeitbezogenen“ ersetzt.
- bb) Folgende Sätze 3 und 4 werden angefügt:
- „Besteht eine mengenbezogene Gegenleistungsverpflichtung, ist diese als immaterieller Vermögensgegenstand des Anlagevermögens zu bilanzieren. Ein Rechnungsabgrenzungsposten ist auch bei einer Sachzuwendung zu bilden.“
- (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 und einklagbaren Gegenleistungsverpflichtung verbunden, ist diese als Rechnungsabgrenzungsposten zu aktivieren und entsprechend der Erfüllung der Gegenleistungsverpflichtung aufzulösen.
- b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:
- „(3) Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Absatz 3 Satz 1 der Gemeindeordnung sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen sind unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Verrechnungen sind im Anhang zu erläutern.“
- (3) Werden Ermächtigungen für Aufwendungen gem. § 22 übertragen, ist in deren Höhe im Eigenkapital eine zweckgebundene Deckungsrücklage anzusetzen. Die Auflösung ist entsprechend der Inanspruchnahme oder mit Ablauf der Verfügbarkeit der Ermächtigungen vorzunehmen. In Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen ist diese zweckgebundene Rücklage durch Umschichtung in die allgemeine Rücklage aufzulösen.
- (4) Erhaltene Zuwendungen für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen, deren ertragswirksame Auflösung durch den Zuwendungsgeber ausgeschlossen wurde, sind in Höhe des noch nicht aktivierten Anteils der Vermögensgegenstände in einer Sonderrücklage zu passivieren. Diese Sonderrücklage kann auch gebildet werden, um die vom Rat beschlossene Anschaffung oder Herstellung

von Vermögensgegenständen zu sichern. In dem Jahr, in dem die vorgesehenen Vermögensgegenstände betriebsbereit sind, ist die Sonderrücklage durch Umschichtung in die allgemeine Rücklage insoweit aufzulösen. Sonstige Sonderrücklagen dürfen nur gebildet werden, soweit diese durch Gesetz oder Verordnung zugelassen sind.

c) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Für erhaltene und zweckentsprechend verwendete Zuwendungen und Beiträge für Investitionen sind Sonderposten auf der Passivseite zwischen dem Eigenkapital und den Rückstellungen anzusetzen. Die Auflösung der Sonderposten ist entsprechend der Abnutzung des geförderten Vermögensgegenstandes vorzunehmen. Werden erhaltene Zuwendungen für Investitionen an Dritte weitergeleitet, darf ein Sonderposten nur gebildet werden, wenn die Gemeinde die geförderten Vermögensgegenstände nach Absatz 2 Satz 1 zu aktivieren hat.“

(5) Erhaltene Zuwendungen und Beiträge für Investitionen, die im Rahmen einer Zweckbindung bewilligt und gezahlt werden, sind als Sonderposten auf der Passivseite zwischen dem Eigenkapital und den Rückstellungen anzusetzen. Die Auflösung der Sonderposten ist entsprechend der Abnutzung des bezuschussten Vermögensgegenstandes vorzunehmen.

d) In Absatz 6 Satz 1 werden die Wörter „in den folgenden drei Jahren“ gestrichen.

(6) Kostenüberdeckungen der kostenrechnenden Einrichtungen am Ende eines Kalkulationszeitraumes, die nach § 6 des Kommunalabgabengesetzes in den folgenden drei Jahren ausgeglichen werden müssen, sind als Sonderposten für den Gebühreenausgleich anzusetzen. Kostenunterdeckungen, die ausgeglichen werden sollen, sind im Anhang anzugeben.

(7) Ergibt sich in der Bilanz ein Überschuss der Passivposten über die Aktivposten, ist der entsprechende Betrag auf der Aktivseite der Bilanz unter der Bezeichnung "Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" gesondert auszuweisen.

20. § 44 wird wie folgt geändert:

**§ 44**  
**Anhang**

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Im Anhang sind zu den Posten der Bilanz die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden anzugeben. Die Positionen der Ergebnisrechnung und die in der Finanzrechnung nachzuweisenden Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit und der Finanzierungstätigkeit sind zu erläutern. Die Anwendung von Vereinfachungsregelungen und Schätzungen ist zu beschreiben. Die Erläuterungen sind so fassen, dass sachverständige Dritte die Sachverhalte beurteilen können."

(1) Im Anhang sind zu den Posten der Bilanz und den Positionen der Ergebnisrechnung die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden anzugeben und so zu erläutern, dass sachverständige Dritte dies beurteilen können. Die Anwendung von Vereinfachungsregelungen und Schätzungen ist zu beschreiben. Zu erläutern sind auch die im Verbindlichkeitspiegel auszuweisenden Haftungsverhältnisse sowie alle Sachverhalte, aus denen sich künftig erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben können.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

(2) Gesondert anzugeben und zu erläutern sind:

aa) Nach Nummer 1 folgende neue Nummer 2 eingefügt:

1. Besondere Umstände, die dazu führen, dass der Jahresabschluss nicht ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt,

„2. die Verringerung der allgemeinen Rücklage und ihre Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des Eigenkapitals innerhalb der auf das abgelaufene Haushalts-jahr bezogenen mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung,“.

bb) Die bisherigen Nummern 2 bis 8 werden die Nummern 3 bis 9; die an die bisherige Nummer 8 angefügten Wörter "und weitere wichtige Angaben, soweit sie nach Vorschriften der Gemeindeordnung oder dieser Verordnung für den Anhang vorgesehen sind" werden gestrichen.

2. Abweichungen vom Grundsatz der Einzelbewertung und von bisher angewandten Bewertungs- und Bilanzierungsmethoden,

3. die Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, für die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung gebildet worden sind, unter Angabe des Rückstellungsbetrages,

4. die Aufgliederung des Postens „Sons-

tige Rückstellungen“ entsprechend § 36 Abs. 4 und 5, sofern es sich um wesentliche Beträge handelt,

5. Abweichungen von der standardmäßig vorgesehenen linearen Abschreibung sowie von der örtlichen Abschreibungstabelle bei der Festlegung der Nutzungsdauer von Vermögensgegenständen,
6. noch nicht erhobene Beiträge aus fertiggestellten Erschließungsmaßnahmen,
7. bei Fremdwährungen der Kurs der Währungsumrechnung,
8. die Verpflichtungen aus Leasingverträgen und

cc) Folgender Satz wird angefügt:

"Zu erläutern sind auch die im Verbindlichkeitspiegel auszuweisenden 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."

weitere wichtige Angaben, soweit sie nach Vorschriften der Gemeindeordnung oder dieser Verordnung für den Anhang vorgesehen sind.

(3) Dem Anhang ist ein Anlagenspiegel, ein Forderungsspiegel und ein Verbindlichkeitspiegel nach den §§ 45 bis 47 beizufügen.

21. § 47 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Satz 1 wird durch die folgenden Sätze 1 und 2 ersetzt:

„Im Verbindlichkeitspiegel sind die Verbindlichkeiten der Gemeinde nachzuweisen. Er ist mindestens entsprechend § 41 Absatz 4 Nummer 4 zu gliedern.“

#### **§ 47 Verbindlichkeitspiegel**

(1) Im Verbindlichkeitspiegel sind mindestens die folgenden Posten auszuweisen:

1. Anleihen,
2. Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen,
  - 2.1 von verbundenen Unternehmen,

- 2.2 von Beteiligungen,
- 2.3 von Sondervermögen,
- 2.4 vom öffentlichen Bereich,
  - 2.4.1 vom Bund,
  - 2.4.2 vom Land,
  - 2.4.3 von Gemeinden und Gemeindeverbänden,
  - 2.4.4 von Zweckverbänden,
  - 2.4.5 vom sonstigen öffentlichen Bereich,
  - 2.4.6 von sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen,
- 2.5 vom privaten Kreditmarkt,
  - 2.5.1 von Banken und Kreditinstituten,
  - 2.5.2 von übrigen Kreditgebern,
- 3. Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung,
  - 3.1 vom öffentlichen Bereich,
  - 3.2 vom privaten Kreditmarkt,
- 4. Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen,
- 5. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen,
- 6. Verbindlichkeiten aus Transferleistungen,
- 7. Sonstige Verbindlichkeiten.

b) Der bisherige Satz 2 wird neuer Satz 3.

Nachrichtlich sind die Haftungsverhältnisse aus der Bestellung von Sicherheiten, gegliedert nach Arten und unter Angabe des jeweiligen Gesamtbetrages, auszuweisen.

(2) Zu den Posten nach Absatz 1 Satz 1 sind jeweils der Gesamtbetrag am Abschlussstichtag unter Angabe der Restlaufzeit, gegliedert in Betragsangaben für Verbindlichkeiten mit Restlaufzeiten bis zu einem Jahr, von einem bis zu fünf Jahren und von mehr als fünf Jahren sowie der Gesamtbetrag am vorherigen Abschlussstichtag anzugeben.

22. § 49 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

**§ 49  
Gesamtabschluss**

(1) Der Gesamtabschluss besteht aus

1. der Gesamtergebnisrechnung,
2. der Gesamtbilanz,
3. dem Gesamtanhang.

(2) Dem Gesamtabschluss sind ein Gesamtlagebericht und eineteiligungsbericht beizufügen.

(3) Auf den Gesamtabschluss sind, soweit seine Eigenart keine Abweichungen bedingt oder nichts anderes bestimmt ist, die §§ 32 bis 38, 41 bis 43 und 47 entsprechend anzuwenden.

„(4) Sofern in diesem Abschnitt auf Vorschriften des Handelsgesetzbuches verwiesen wird, finden diese in der Fassung des Handelsgesetzbuches vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 105), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Mai 2009 (BGBl. I S. 1102), entsprechende Anwendung.“

(4) Sofern in diesem Abschnitt auf Vorschriften des Handelsgesetzbuches verwiesen wird, finden diese in der Fassung des Handelsgesetzbuches vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 105), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. August 2002 (BGBl. I S. 3412), entsprechende Anwendung.

**§ 50  
Konsolidierung**

23. In § 50 Absatz 1 wird die Angabe „§§ 300 bis 309“ durch die Angabe „§§ 300, 301 und 303 bis 305 und §§ 307 bis 309“ ersetzt.

(1) Verselbstständigte Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen sind entsprechend den §§ 300 bis 309 des Handelsgesetzbuches zu konsolidieren.



**Artikel 8**  
**Übergangsregelungen zu den Artikeln 1**  
**bis 7**

**§ 1**  
**Überführung der Ausgleichsrücklage**

Die in der Bilanz des Jahresabschlusses des Haushaltsjahres 2012 angesetzte Ausgleichsrücklage ist mit ihrem Bestand im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 in die Ausgleichsrücklage nach der ab dem Haushaltsjahr 2013 geltenden Vorschrift zu überführen. Dieses gilt entsprechend, wenn die Ausgleichsrücklage keinen Bestand mehr aufweist.

**§ 2**  
**Behandlung des Jahresergebnisses**  
**2012**

Nach der Überführung kann der in der Bilanz des Haushaltsjahres 2012 angesetzte Jahresüberschuss nach § 95 Absatz 2 der Gemeindeordnung zugeführt werden. Ein angesetzter Fehlbetrag ist zu verrechnen.

**§ 3**  
**Jahresüberschüsse der Vorjahre**

Jahresüberschüsse der Vorjahre des Haushaltsjahres 2012, die der allgemeinen Rücklage zugeführt wurden, können im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.

#### **§ 4**

##### **Anzeige der Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre**

Der Anzeige des Jahresabschlusses des Haushaltsjahre 2011 sind die Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre beizufügen, soweit diese noch nicht nach § 96 Absatz 2 Satz 1 der Gemeindeordnung angezeigt worden sind. Die Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre können in der vom Bürgermeister nach § 95 Absatz 3 der Gemeindeordnung bestätigten Entwurfsfassung der Anzeige beigefügt werden. Der Rat ist über diese Anzeige zu unterrichten.

#### **Artikel 9**

##### **Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang**

Die auf dem Artikel 7 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnung können auf Grund der in § 133 der Gemeindeordnung enthaltenen einschlägigen Ermächtigungen durch Rechtsverordnung geändert oder aufgehoben werden.

#### **Artikel 10**

##### **Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes**

#### **§ 1**

##### **Überprüfung**

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 Spitzenverbände der Kommunen und der Fachverbände überprüft.

#### **§ 2**

##### **Bericht an den Landtag**

Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis der Überprüfung, insbesondere über den Änderungsbedarf bei den für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden getroffenen gesetzlichen Regelungen.“

**Artikel 11**  
**Inkrafttreten**

Das 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 sowie die Überführung der Ausgleichsrücklage nach § 1 des Artikels 8 erstmals auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 angewendet werden können.



## Begründung

### A. Zu Artikel 1:

#### 1. Zu Ziffer 1:

##### a) Zu § 75 Absatz 3:

Redaktionelle Änderung, um das Volumen der Ausgleichsrücklage konkreter gegenüber der allgemeinen Rücklage abzugrenzen, bei gleichzeitigem Verzicht auf die Beibehaltung der Grundlagen für die erstmalige Bemessung.

##### b) Zu § 75 Absatz 7:

Die weitere redaktionelle Änderung konkretisiert, dass der Tatbestand eingetreten sein muss, um eine Gemeinde als überschuldet zu klassifizieren.

#### 2. Zu Ziffer 2:

##### a) Zu § 76 Absatz 1 Nummer 1:

Die gemeindliche Aufgabenerfüllung verursacht oftmals Vermögensveränderungen, deren Ursache nicht unmittelbar in der Tätigkeit der gemeindlichen Verwaltung begründet ist. Im Sinne der gemeindlichen Haushaltswirtschaft ist es sachgerecht, Erträge und Aufwendungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage im Eigenkapital zu verrechnen. Die Änderung der Vorschrift trägt dieser Sachlage Rechnung, indem klargestellt wird, dass die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes aus dem Haushalt der Gemeinde heraus entsteht. Andere haushaltswirtschaftliche Vorgänge außerhalb der Ergebnisrechnung lösen diese Pflicht nicht aus. Diese Gegebenheiten gelten auch für den Jahresabschluss (Satz 2 der Vorschrift), denn Vermögensverrechnungen werden im Jahresabschluss vollzogen.

##### b) Zu § 76 Absatz 1 Nummer 2:

Zur besseren Handhabbarkeit und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist die Bestimmung über die Höhe der Bagatellgrenze für die vorgesehene Verringerung der allgemeinen Rücklage, die als gesonderter Bilanzposten im bilanziellen Eigenkapital anzusetzen ist, neu festgelegt worden. Bei einem solchen strukturellen Haushaltsdefizit bei der Gemeinde ist die geordnete Haushaltswirtschaft der Gemeinde nachhaltig gefährdet. Ein ausgeglichener Haushalt ist von der Gemeinde nur im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes wieder zu erreichen.

#### 3. Zu § 81 Absatz 2:

##### a) Zu Satz 1 Nummer 1:

Die Regelungen über die Pflicht der Gemeinde, eine Nachtragssatzung zu erlassen, werden für die Fälle ergänzt, in denen die Gemeinde bereits bei der Haushaltsplanung einen Fehlbetrag im Ergebnisplan ausgewiesen hat und sich aus der Ausführung des Haushaltsplans im Ablauf des Haushaltsjahres ergibt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher höherer Jahresfehlbetrag als zuvor geplant voraussichtlich entstehen wird. Dieser Sachverhalt kann nicht an die Erreichbarkeit des Haushaltsausgleichs geknüpft werden, sondern daran, dass möglichst ein höherer Fehlbetrag durch eine Änderung der Haushaltsatzung vermieden werden kann. Die Regelung verbessert die Budget- und Informationsrechte des Rates.

b) Zu Satz 2:

Redaktionelle Anpassung, weil die Verweisregelung des § 83 Abs. 3 GO NRW sich nur auf Auszahlungen für Investitionen bezieht.

4. Zu § 87 Absatz 1:

Redaktionelle Änderung, um die Unsicherheiten bei der Abwicklung der Grundstücksgeschäfte und der grundbuchlichen Behandlung der Grundstücksveräußerungen der Gemeinden zu beseitigen, da regelmäßig kein Risiko aus der Abwicklung zu Lasten der Gemeinde entsteht.

5. Zu § 97 Absatz 2:

Redaktionelle Änderung, da die getrennte Behandlung von Sondervermögen nicht nur für die Haushaltsplanung, sondern für den Jahresabschluss gelten muss.

6. Zu § 108 Absatz 3 Satz 2:

Redaktionelle Änderung, da die Unterrichtung des Rates über die Betriebe, bei denen die Gemeinde Mehrheitsgesellschafter ist, gewahrt bleibt. Über die betrieblichen Abschlüsse, die sich regelmäßig auf das Vorvorjahr des Haushaltsjahres beziehen, für das die Haushaltssatzung vom Rat zu beschließen ist, soll der Rat weiterhin umfassend unterrichtet werden.

7. Zu § 117 Absatz 1 Satz 2:

Die Anfügung des neuen Satzes stellt klar, dass der jährliche Beteiligungsbericht dann dem Jahresabschluss der Gemeinde beizufügen ist, wenn die Gemeinde nicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116 GO NRW verpflichtet ist. Diese Sachlage kann insbesondere dann gegeben sein, wenn die Gemeinde kein Tochterunternehmen hat, sondern nur Betriebe, die nach der Equity-Methode zu konsolidieren sind, oder ihr nur Betriebe von untergeordneter Bedeutung gehören. Mit der ergänzenden Regelung wird hinsichtlich des Umfangs der dem Jahresabschluss beizufügenden Unterlagen nicht das notwendige Maß überschritten und das Informationsinteresse des Rates gewährt.

## **B. Zu Artikel 2:**

1. Zu § 26:

Mit der Streichung des Satzes 3 in Absatz 1 wird die in § 107 Abs. 5 der Gemeindeordnung geregelte Verpflichtung der Gemeinde, den Rat vor der Entscheidung über die Gründung von bzw. die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Unternehmen auf der Grundlage einer Marktanalyse über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements und über die Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft zu unterrichten, auch für die wirtschaftliche Betätigung des Kreises übernommen. In der Vergangenheit ist übersehen worden, diese Ergänzung auch in der Kreisordnung nachzuvollziehen.

2. Zu § 56a:

Redaktionelle Änderung des Satzes 2, um das Volumen der Ausgleichsrücklage konkreter gegenüber der allgemeinen Rücklage abzugrenzen, bei gleichzeitigem Verzicht auf die Beibehaltung der Grundlagen für die erstmalige Bemessung.

**C. Zu Artikel 3:**

Zu Ziffer § 23a:

Redaktionelle Änderung des Satzes 2, um das Volumen der Ausgleichsrücklage konkreter gegenüber der allgemeinen Rücklage abzugrenzen, bei gleichzeitigem Verzicht auf die Beibehaltung der Grundlagen für die erstmalige Bemessung.

**D. Zu Artikel 4:**

Zu § 20 Absatz 2:

Das Gesetz über den Regionalverband muss entsprechend § 75 Absatz 3 der Gemeindeordnung geändert werden, da der Regionalverband das gemeindliche Haushaltsrecht bzw. die Vorschriften der Gemeindeordnung anzuwenden hat.

**E. Zu Artikel 5:**

Zu § 19a:

Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit muss entsprechend § 75 Absatz 3 der Gemeindeordnung geändert werden, da die Zweckverbände das gemeindliche Haushaltsrecht bzw. die Vorschriften der Gemeindeordnung anzuwenden haben.

**F. Zu Artikel 6:**

Zu § 9 Absatz 2:

Das Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt muss entsprechend § 75 Absatz 3 der Gemeindeordnung geändert werden, da die Gemeindeprüfungsanstalt das gemeindliche Haushaltsrecht bzw. die Vorschriften der Gemeindeordnung anzuwenden hat.

**G. Zu Artikel 7:**

1. Zu § 1:

Zu a (Absatz 1 Nummer 4):

Die Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzeptes unterliegt wie dessen Aufstellung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Dieser neue Sachverhalt erfordert, dass das Haushaltssicherungskonzept (in seiner fortgeschriebenen Form) während seiner Laufzeit ein Bestandteil jedes jährlichen Haushaltsplans in dieser Zeit wird. Durch die Ergänzung der Vorschrift wird dieser Sachverhalt ausdrücklich klargestellt.

Zu b (Absatz 2):

Zu aa (Nummer 5):

Aufbauend auf der geänderten Vorschrift des § 56 Absatz 3 GO NRW, nach der neben den Fraktionen auch Gruppen und einzelne Ratsmitglieder, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung erhalten und Sach- oder Finanzmittel erhalten können, ist die Regelung über die Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen redaktionell angepasst worden. In dieser Übersicht sind sowohl die Geldleistungen als auch die geldwerten Leistungen, getrennt nach den Fraktionen, Gruppen und einzelnen Ratsmitgliedern anzugeben.

Zu bb (Nummer 7):

Die Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals soll künftig jedem Haushaltsplan beigefügt werden, denn der Eigenkapitalausstattung der Gemeinde kommt eine besondere Bedeutung zu. Die Größe „Eigenkapital“ hat zudem Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich und das Eingreifen der Aufsichtsbehörde. Bedingt durch die Einbeziehung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung in den Haushaltsplan soll besser erkennbar gemacht werden, wie sich durch die für diese Jahre geplanten Jahresergebnisse (Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag) die Eigenkapitalausstattung verändern wird. Die Anpassung der Vorschrift ist auch wegen des Budgetrechtes des Rates geboten. Sie bedeutet für die Kommunen nur einen geringfügigen Mehraufwand, weil ihnen alle erforderlichen Daten vorliegen.

Zu cc (Nummer 8):

Die enge Verbindung zwischen der Gemeinde und ihren Betrieben erfordert insbesondere bei der Haushaltsplanung eine Betrachtung der gesamten wirtschaftlichen Lage der Gemeinde und einen Ausblick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist, sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, beizufügen sind. Diese Informationsbasis ist geboten, um die Informationsrechte des Rates vor seinem Beschluss über die Haushaltssatzung zu sichern.

Zu dd (Nummer 9):

Redaktionelle Änderung durch Zusammenführung der bisherigen Nummern 8 und 9.

Zu ee (Nummer 10):

Redaktionelle Folgeänderung aus der Streichung der Nummer 9.

Zu 2. (§ 2 Absatz 2):

Die Abstimmung des Finanzplans mit dem Ergebnisplan und damit die Abgrenzung des Bereichs „laufende Verwaltungstätigkeit“ wird verbessert. In beiden Werken sind die Summen- und Saldenbildung sowie die Abgrenzung auf gleiche Art und Weise vorzunehmen, ohne deren Grundaufbau zu verändern. Die Bezeichnungen des Saldos der Nummer 1 und der Summe der Nummer 3 der Vorschrift sind daher redaktionell angepasst worden.

Zu 3. (§ 4 Absatz 2):

Die für den Haushaltsplan aufzustellenden produktorientierten Teilpläne unterliegen den in der Vorschrift benannten Maßgaben. Dieses erfordert einen eindeutigen Bezug zu den für den Haushaltsplan verbindlich vorgegebenen Produktbereichen nach Absatz 1. Die Vorschrift ist entsprechend in den Nummer 1 und 2 redaktionell angepasst worden.



Zu 4. (§ 9 Absatz 3):

Redaktionelle Anpassung, weil nach § 41 Absatz 1 Buchstabe h i.V.m. § 78 der Gemeindeordnung der Gegenstand des Ratsbeschlusses nicht der Haushaltsplan, sondern die Haushaltssatzung ist.

Zu 5. (§ 11):

Zu a (Absatz 1):

Redaktionelle Anpassungen, auch wegen der Ergänzung des Absatzes 2, denn die Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen sind im Haushaltsplan der Gemeinde zu veranschlagen.

Zu b (Absatz 2 Satz 2):

Zu aa:

Im NKF kommt sowohl das kaufmännische Prinzip der Periodenabgrenzung als auch der öffentlich-rechtliche Grundsatz der Jährlichkeit zur Anwendung. Daher sind die Erträge und Aufwendungen in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Bei Erträgen und Aufwendungen, die ohne Gegenleistung der Gemeinde entstehen, besteht ein Klarstellungsbedürfnis, nach welchen Kriterien die wirtschaftliche Zuordnung vorzunehmen ist.

Den Fallgestaltungen ist eines gemeinsam: Auch wenn die Gemeinde nicht zu einer Gegenleistung verpflichtet ist, handelt sie in rechtsverbindlicher Form, denn sie zieht durch einen Leistungsbescheid (Verwaltungsakt), z.B. im Rahmen ihrer Steuererhebung, einen Dritten zu Leistungen heran, weil sie dazu nach den einschlägigen Steuergesetzen berechtigt ist. Ein Bedarf für eine entsprechende Handhabung besteht auch für Gemeindeverbände und Zweckverbände, die durch einen Leistungsbescheid von ihren Mitgliedern eine Umlage erheben dürfen, um ihre Finanzierung zu sichern. Aber auch bei erhaltenen Zuwendungen, die der Gemeinde durch einen Dritten gewährt werden, z.B. durch einen Zuwendungsbescheid des Landes besteht das Erfordernis der auf den Leistungsbescheid bezogenen Zuordnung im gemeindlichen Haushalt. Schließlich gewähren Kommunen in vielen anderen Fällen Leistungen ohne (gleichwertige) Gegenleistungen im Wege eines Leistungsbescheides, z.B. nach den einschlägigen Sozialgesetzen.

Die Regelung stellt bei der Zuordnung auf den auch nach den kaufmännischen Grundsätzen zu Grunde zu legenden Erfüllungszeitpunkt ab. Dieser wird von den Kommunen als Träger öffentlich-rechtlichen Handelns im Leistungsbescheid festgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt entsteht die Leistungspflicht des Dritten (Erfüllungszeitpunkt) und dadurch die wirtschaftliche Ursache als wertbegründender Tatbestand im Sinne des Realisationsprinzips. Denn erst mit dem förmlichen Rechtsakt (Festsetzung im Bescheid) entsteht der Anspruch, der eine objektiv nachprüfbar und nach dem Betrag hinreichend zuverlässig bestimmbare wirtschaftliche Zuordnung ermöglicht.

Mit der neu getroffenen Regelung wird auch der jährliche Gemeindefinanzausgleich erleichtert, weil von allen Gemeinden die periodenbezogene Zuordnung, z.B. von Steuererträgen, nach den gleichen Grundsätzen vorgenommen wird.

Zu bb:

Folgeänderung aus Absatz 2.

Zu cc:

Folgeänderung aus Absatz 2.

Zu 6. (§ 16):

Der Absatz 1 der Vorschrift nimmt die fremden Finanzmittel von der Veranschlagung im Haushaltsplan aus. Nach dem Vorschlag des NKF-Netzwerkes sowie der kommunalen Spitzenverbände soll die Entscheidung über die Veranschlagung in die örtliche Verantwortung gelegt werden. Diesem Ansinnen wird mit der redaktionellen Änderung der Regelung gefolgt.

Unabhängig von der Veranschlagung sind die in den Nummern 1 bis 3 benannte Finanzmittel weiterhin in die Finanzrechnung aufzunehmen, soweit sie sich im Verfügungsbereich der Gemeinde befinden, z.B. als liquide Mittel auf den gemeindlichen Bankkonten. Dies ist sachgerecht und erforderlich, da in die Finanzrechnung sämtliche Finanzmittel des Haushaltsjahres aufzunehmen sind, und deren Bestand in der Bilanz als gesonderter Vermögensposten „Liquide Mittel“ angesetzt wird. Dadurch bleibt die erforderliche Haushaltsklarheit und Überprüfbarkeit gewährleistet.

Zu 7. (§ 19):

Zu a (Absatz 1):

Die vorrangige Bedeutung der allgemein anerkannten Vorschrift über die Absetzung von zurückzuzahlenden Abgaben, abgabeähnlichen Erträgen und allgemeinen Zuweisungen liegt nicht im Bereich der Veranschlagung, sondern im Bereich der Haushaltsbewirtschaftung. Der Absatz 1 wird daher in die dafür vorgesehene Regelung des § 23 GemHVO NRW (Bewirtschaftung und Überwachung) als neuer Absatz 2 eingefügt.

Zu b (Absätze 2 und 3):

Folgeänderungen aus dem Wegfall des Absatzes 1.

Zu c (neuer Absatz 2):

Die Streichung der Wörter „nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen“ erhöht die Eigenverantwortung der Gemeinden und überlässt diesen eine sachgerechte Verteilung unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten.

Zu 8. (§ 22 Absatz):

Zu a (Absatz 1):

Die Übertragbarkeit von Ermächtigungen im Rahmen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung bleibt uneingeschränkt bestehen. Die Entscheidung darüber, insbesondere bei einem Bedarf über mehrere Haushaltsjahre, wird stärker in die Verantwortung der einzelnen Kommune gelegt. Alle Ergebnis- und Finanzpositionen sind grundsätzlich übertragbar, daher bedarf es keiner gesonderten Regelung für die Investitionstätigkeit mehr. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister soll daher mit Zustimmung des Rates die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen regeln. Die Änderung stärkt die kommunale Selbstverwaltung und die Eigenverantwortung für die Haushaltswirtschaft.

Zu b (Absatz 2):

Redaktionelle Folgeänderung aus dem bisherigen Absatz 1.

Zu c (Absätze 4):

Die Ermächtigungsübertragungen erfolgen im Jahresabschluss, belasten wirtschaftlich das neue Haushaltsjahr und führen daher bei einer Übertragung zu einer Erhöhung der Haushaltspositionen in dem vom Rat beschlossenen Haushaltsplan. Der Wegfall der Regelung zur Deckungsrücklage (bisher § 43 Absatz 3 GemHVO NRW) erfordert aus Gründen der Transparenz eine geeignete Informationsverpflichtung, die mit der Pflicht zur gesonderten Anhangsangabe erfüllt wird.

Zu 9. (§ 23):

Zu a (Absatz 2):

(vgl. Begründung unter Nummer 4.7)

Zu b (Absätze 3 bis 5):

Folgeänderungen aus der Einfügung des neuen Absatzes 2.

Zu 10. (§ 28 Absatz 1):

Die Inventur und das Inventar sind Grundlage für den jährlich zu erstellenden Jahresabschluss. Wegen der ordnungsmäßigen Erfassung und Nachvollziehbarkeit des Bestandes an Vermögensgegenständen durch eine automatisierte Anlagenbuchhaltung ist zur Vereinfachung zugelassen worden, dass eine körperliche Inventur nicht zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres, sondern regelmäßig im Abstand von mehreren Jahren durchzuführen ist.

Ein völliger Verzicht der regelmäßigen Überprüfung ist wegen der erhöhten Anforderungen an das öffentlich-rechtliche Handeln und seiner Überprüfbarkeit nicht zulässig. Eine Buchinventur stellt auf Dauer alleine nicht sicher, dass die Vermögensgegenstände tatsächlich oder in der erfassten Form bei der Gemeinde noch vorhanden sind. Es bedarf vielmehr einer regelmäßigen Überprüfung in einem überschaubaren Zeitraum. Es ist jedoch noch sachgerecht, diesen von bisher drei auf fünf Jahre zu verlängern.

Zu 11. (§ 29 Absatz 3):

Ergänzend zu den Bestimmungen zur Durchführung der Inventur (§ 28 GemHVO NRW) werden in Anlehnung an das Steuerrecht die zugelassenen Inventurvereinfachungen angepasst. Nunmehr kann auf eine Erfassung der Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 410 (statt bisher 60) Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen, verzichtet werden.

Zu 12. (§ 30 Absatz 1):

Der bisherige Satz 3 über die Zuordnung von Mahnwesen und Vollstreckung stellt eine nicht gewollte organisatorische Vorgabe für die Gemeinde dar. Er ist wegen der Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz entbehrlich und wird aufgehoben.

Zu 13. (§ 31 Absatz 2):

Der Pflichtkatalog ist um die Vorgabe einer Regelung über die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes zu erweitern. Damit wird der Katalog an die weiterentwickelten Bedürfnisse der Praxis angepasst.

Zu 14. (§ 33 Absatz 4):

Die Vorschrift dient der Vereinfachung der Bilanzierung entsprechend den Anwendungen im Handelsrecht. Die bisherige Regelung über die Sofortabschreibung ist in § 35 (Abschreibungen) verschoben worden. Der in der Vorschrift verwendete Begriff „Sammelposten“ ist als Bilanzposten zu verstehen und nicht als Rechengröße im Sinne der steuerrechtlichen Vorschrift des § 6 Abs. 2a EStG.

Zu 15. (§ 35):

Zu a (Absatz 2):

Die bisherige Fassung des Absatzes 2, dass die Abschreibung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens grundsätzlich nach dem Monat der Anschaffung oder Herstellung des Anlagevermögens beginnt, ist gestrichen worden. Die verbindliche Anwendung der GoB stellt sicher, dass unterjährige Abschreibungen vorgenommen werden, wenn Vermögensgegenstände nicht zu Beginn eines Haushaltsjahres in Betrieb genommen werden. Mit der Änderung wurde auch dem Anliegen der kommunalen Spitzenverbände entsprochen.

Die Neufassung des Absatzes 2 enthält jetzt das Wahlrecht zur unmittelbaren Verbuchung der geringwertigen Wirtschaftsgüter als Aufwand im Jahr der Anschaffung. Die Regelung steht dem Ressourcenverbrauch und der periodengerechten Zuordnung nicht entgegen.

Zu b (Absatz 5):

Nach dem zu Grunde zu legenden Niederstwertprinzip sind die Vermögensgegenstände zum Abschlussstichtag nach ihrem Buch- oder Tageswert zu bewerten. Sofern Umstände bekannt sind, die eine Wertminderung begründen, kann eine außerplanmäßige Abschreibung beim gemeindlichen Anlagevermögen geboten sein. Die Vorschrift ist zur Klarstellung und praxisorientierten Anwendung entsprechend dem Handelsrecht ausgestaltet, weil keine Gegebenheiten erkennbar sind, für die Kommunen eine davon abweichende Regelung zu treffen.

Künftig sind bei Vermögensgegenständen des gesamten Anlagevermögens außerplanmäßige Abschreibungen bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung vorzunehmen, um diese mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der diesen am Abschlussstichtag beizulegen ist. Wie im Handelsrecht wird dazu ein Wahlrecht zugelassen, dass bei Finanzanlagen außerplanmäßige Abschreibungen auch bei einer voraussichtlich nicht dauernden Wertminderung vorgenommen werden können. Aus Transparenzgründen sind die außerplanmäßigen Abschreibungen wie bisher im Anhang zu erläutern.

Zu b (Absatz 8):

Die Regelung ist entsprechend der Änderung des Absatzes 5 angepasst worden.

Zu 16. (§ 38):

Die Neuregelung in § 43 Absatz 3 ermöglicht, Wertveränderungen von Finanzanlagen, die regelmäßig außergewöhnliche, aber ergebniswirksame Ereignisse außerhalb der laufenden Verwaltungstätigkeit der Gemeinde darstellen, und zu Erträgen und Aufwendungen führen, im Rahmen des Jahresabschluss unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. In der gemeindlichen Ergebnisrechnung sollen daher der dafür in Betracht kommenden Beträge nachrichtlich nach dem Jahresergebnis gesondert ausgewiesen werden. Dadurch entstehen keine Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich.

Zu 17. (§ 41):

Zu a (Absatz 3):

Die Mindestgliederung der Bilanz wird auf der Aktivseite im Bereich „Forderungen“ reduziert. Es wird auf weitere Unterteilungen der Bereiche „Öffentliche Forderungen“ (Nummer 2.2.1 in der Vorschrift) und „Privatrechtliche Forderungen“ (Nummer 2.2.2 in der Vorschrift) verzichtet. Diese Änderung entspricht dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände und erleichtert die Aufstellung des Gesamtabschlusses, weil es bei den Betrieben der Gemeinde nicht sachgerecht ist, eine weitergehende Unterteilung der Forderungen, wie sie für die gemeindliche Verwaltung galt, vorzunehmen. Bezogen auf die Aufgabenerfüllung der Kommune ist diese Unterteilung nicht mehr zwingend erforderlich und kann aber nach den örtlichen Bedürfnissen sinnvoll und sachgerecht sein. Eine weitere Unterteilung der Forderungen kann von den Gemeinden freiwillig, z.B. in der Art wie bisher vorgeschrieben, beibehalten oder es können im Anhang derartige Angaben vorgesehen werden.

Zu b (Absatz 4):

Zu aa:

In der Gliederung der Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Bilanz wird die Nummer 4.2.5 der Vorschrift angepasst. Nunmehr werden eindeutiger die Verbindlichkeiten von Kreditinstituten vom öffentlichen Bereich abgegrenzt. Dadurch wird u.a. auch die Erfüllung der kommunalen Finanzstatistik erleichtert.

Zu bb:

Die Aufgliederung des Bilanzpostens "Sonstige Verbindlichkeiten" durch die Einbeziehung der „Erhaltenen Anzahlungen“ (Nummer 4.7.1 der Vorschrift) erhöht die Transparenz der Bilanz wegen des gesonderten Ausweises noch nicht zweckentsprechend verwendeter Zuwendungen. Erhaltene Zuwendungen dürfen erst dann unter den Sonderposten in der Bilanz angesetzt werden, wenn der damit finanzierte Vermögensgegenstand in der Bilanz aktiviert wird. Daher bedarf es für die Zwischenzeit der Festlegung eines besonderen Bilanzpostens für die erhaltenen Zuwendungen.

Zu 18. (§ 42):

Zu a (Absatz 1):

Redaktionelle Klarstellung, dass nicht nur bei Finanzleistungen mit Gegenleistungsverpflichtungen, sondern auch bei Sachleistungen und Gegenleistungsverpflichtungen, z.B. aus dem Wechsel des Straßenbulasträgers auf Grund einer Umstufung einer Straße, die Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten zulässig sind.

Zu b (Absatz 3):

Redaktionelle Klarstellung, dass bei weitergeleiteten Zuwendung eine passive Rechnungsabgrenzung und keine Sonderpostenbildung vorzunehmen ist, denn die Kommune ist in solchen Fällen regelmäßig kein wirtschaftlicher Eigentümer eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens.

Zu 19. (§ 43):

Zu a (Absatz 2):

Die Vorschrift ist redaktionell angepasst, weil die gemeindlichen Gegenleistungsverpflichtungen nicht nur zeitbezogene Komponenten, z.B. die Nutzung über mehrere Jahre, sondern alternativ oftmals auch mengenbezogene Komponenten, z.B. die Nutzung für XX Schulstunden, beinhalten können. Dazu wird gleichzeitig die bilanzielle Zuordnung, entsprechend den vorherigen Sätzen bestimmt.

Zu b (Absatz 3):

Die bisherige Vorschrift, die ergänzend zur haushaltswirtschaftlichen Übertragung von Ermächtigungen (§ 22 GemHVO NRW) die bilanztechnische Abwicklung der vorgenommenen Übertragungen durch die Bildung einer zweckgebundenen Deckungsrücklage und deren spätere Inanspruchnahme bzw. Auflösung regelt, hat sich wegen ihrer kameralen Prägung im doppischen System als praxisuntauglich erwiesen. Die kommunalen Spitzenverbände haben daher im Rahmen der NKF-Evaluierung ihre Streichung verlangt, dem nachgekommen wird. In diesem Zusammenhang wird zur Wahrung der Transparenz im Jahresabschluss eine pflichtige Anhangsangabe für die Ermächtigungsübertragung eingeführt (vgl. § 22 GemHVO NRW).

Der neue Absatz 3 legt fest, dass Erträge und Aufwendungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen des gemeindlichen Anlagevermögens, die für die kommunale Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen sind. Diese Geschäftsvorfälle werden nicht mehr der laufenden Verwaltungstätigkeit der Gemeinde zugerechnet und wirken sich daher auch nicht auf das Jahresergebnis sowie auf den jährlichen Haushaltsausgleich aus. Die Neuregelung trägt auch zur länderübergreifenden Einheitlichkeit der Grundlagen des kommunalen Haushaltsrechts bei. Andere Länder erfassen Erträge und Aufwendungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen zwar noch in der Ergebnisrechnung, jedoch dort als außerordentliche Vorgänge. Gleichzeitig knüpfen sie aber das Erreichen des originären Haushaltsausgleichs an das ordentliche Ergebnis und nicht an das Jahresergebnis in der Ergebnisrechnung an.

Zu c (Absatz 5):

Die Regelung ist präzisiert worden, weil für erhaltene Zuwendungen und Beiträge erst dann Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz angesetzt werden dürfen, soweit diese zweckentsprechend verwandt worden sind, d.h., der damit finanzierte Vermögensgegenstand in der gemeindlichen Bilanz aktiviert worden ist. Diese Ergänzung sichert eine einheitliche Handhabung durch alle Gemeinden und erhöht die Transparenz der gemeindlichen Bilanz, denn in der Zeit zwischen dem Zuwendungsbescheid und der tatsächlichen Verwendung ist entsprechend der erhaltenen Zuwendung oder des Beitrages ein Bilanzposten „Erhaltene Anzahlungen“ zu bilanzieren.

Zu d (Absatz 6):

Redaktionelle Klarstellung des Verweises auf § 6 des Kommunalabgabengesetzes NRW durch einen Verzicht auf die Wiederholung der Vorschrift.

Zu 20. (§ 44):

Zu a (Absatz 1):

Die Neufassung ist redaktionell angepasst. Sie berücksichtigt, dass die Finanzrechnung als dritte Komponente des NKF alle Einzahlungen und Auszahlungen nachweist. Ihre Aufstellung ist insbesondere aus den Besonderheiten der öffentlichen Rechenschaftslegung hergeleitet. Die Finanzrechnung ist hinsichtlich des Nachweises der Einzahlungen und Auszahlungen für die Investitionstätigkeit und die Finanzierungstätigkeit so bedeutend, dass auf gesonderte Erläuterungen im Anhang nicht verzichtet werden kann. Hinsichtlich der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit kann ein Bezug zur Ergebnisrechnung hergestellt werden.

Zu b (Absatz 2):

Zu aa):

Der Eigenkapitalausstattung der Gemeinde kommt eine besondere Bedeutung zu. Da das Eigenkapital auch Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich hat und dieser auch im Rahmen des Jahresabschluss zu erreichen ist (vgl. § 75 Absatz 2 GO NRW), ist es geboten, die Auswirkungen der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage auf die künftige Haushaltswirtschaft zu einer pflichtigen Angabe im Anhang zu machen. Die Vorschrift ist entsprechend und hinsichtlich der bisher in Absatz 1 enthaltenen Erläuterungspflichten angepasst.

Zu bb):

Redaktionelle Anpassung und Übernahme der Erläuterungspflichten aus Absatz 1.

Zu 21. (§ 47):

Zu a):

Im Sinne der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes erfolgt eine Angleichung des Verbindlichkeitspiegels an die Mindestgliederung der Bilanz. Diese Reduzierung beschränkt jedoch nicht die gebotene Transparenz, weil bei Bedarf weiterhin örtliche Untergliederungen grundsätzlich zulässig sind.

Zu b):

Redaktionelle Anpassung.

Zu 22. (§ 49):

Durch das BilMoG wurden die im HGB bestehenden Wahlrechte für die Vollkonsolidierung und die Equity-Konsolidierung gestrichen. Dieses hat zur Folge, dass nach den HGB-Vorschriften die Vollkonsolidierung nur noch nach der Erwerbsmethode und die Equity-Konsolidierung nur noch nach der Buchwertmethode vorzunehmen ist. Diese beiden Methoden wurden bereits im Modellprojekt Doppik (1999 bis 2003) als die geeigneten Methoden

angesehen. Sie sollen nunmehr auch unmittelbar für die Gemeinden als einzige Methoden zur Anwendung kommen. Die Anpassung des statischen Verweises in dieser Vorschrift führt dazu, dass die bisherigen nicht benötigten Wahlrechte für die Gemeinden entfallen.

Zu 23. (§ 50):

Im Rahmen des Gesamtabschlusses sind die HGB-Vorschriften „§§ 300 bis 309“ unmittelbar anzuwenden. Nach § 306 HGB sind dabei auch aktive und passive latente Steuern zu ermitteln. Im Rahmen des Modellprojektes hat sich ergeben, dass es im kommunalen Bereich dafür keinen Anwendungsfall geben kann. Zur Klarstellung wird deshalb der § 306 HGB in der Paragraphenaufzählung gestrichen.

## **H. Zu Artikel 8:**

1. Zu § 1 und 2:

Die Neugestaltung der Ausgleichsrücklage erfordert eine Überführung in den neuen Status der Ausgleichsrücklage, ohne dass gleichzeitig deren Neubildung durch eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage erfolgen soll. Der Übergang ist im Rahmen des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2012 vorgesehen. Nach der Überführung kann dann ein im Haushaltsjahr 2012 erzielter Jahresüberschuss nach § 95 Abs. 2 der Gemeindeordnung bereits der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Ein Jahresfehlbetrag für das Haushaltsjahr ist dann mit der neuen Ausgleichsrücklage zu verrechnen.

2. Zu § 3:

Die Begrenzung der Ausgleichsrücklage auf die Ertragskraft der Gemeinde hat oftmals dazu geführt, dass erwirtschaftete Jahresüberschüsse oder Anteile davon der allgemeinen Rücklage zugeführt werden mussten, weil die Ausgleichsrücklage noch nicht in entsprechenden Maße in Anspruch genommen worden war. Es wird im Zusammenhang mit der Überführung der Ausgleichsrücklage zugelassen, dass derartige auf der Leistung der Gemeinde beruhende Jahresüberschüsse wieder für Ausgleichszwecke (fiktiver Haushaltsausgleich) genutzt werden dürfen. Solche Jahresüberschüsse aus dem Zeitraum zwischen der Eröffnungsbilanz und dem Haushaltsjahr 2012 können der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.

3. Zu § 4:

Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr ihre Jahresergebnisse und den Stand ihrer Vermögens- und Schuldenlage ordentlich zu dokumentieren und die Geschäftsvorfälle ordnungsmäßig zu buchen, um ressourcenbezogen und vermögensmäßig Rechenschaft legen und den Stand ihrer wirtschaftlichen Lage ausreichend nachweisen zu können. Im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Aufstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2011 soll es ausreichend sein, wenn die Haushaltsabrechnungen für das Haushaltsjahr 2010 und die Vorjahre von der gemeindlichen Verwaltung ordnungsgemäß abgeschlossen worden sind. Die betreffenden Jahresabschlüsse können dann in der vom Bürgermeister nach § 95 Absatz 3 der Gemeindeordnung bestätigten Entwurfsfassung der Anzeige des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2011 beigelegt werden. Auf das weitere Verfahren für diese Jahresabschlüsse kann dann verzichtet werden. Der Rat ist über diese Anzeige zu unterrichten.

**I. Zu Artikel 9:**

Durch diesen Artikel wird der Verordnungsrang für die auf Artikel 4 beruhenden Teil der dort geänderten Rechtsverordnung wieder hergestellt. Die im Artikel 4 getroffenen Regelungen können demzufolge durch den Ordnungsgeber künftig geändert oder aufgehoben werden.

**J. Zu Artikel 10:**

Die Landesregierung hat entsprechend dem § 10 Absatz 2 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen dem Landtag über das Ergebnis der Überprüfung des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen berichtet. Im Zusammenwirken mit dem Land, den kommunalen Spitzenverbänden sowie weiteren Fachverbänden sollen die Erfahrungen aller Beteiligten aus der weiteren Anwendung des NKF auch künftig dazu beitragen, das haushaltswirtschaftliche Handeln der Gemeinden sowie die haushaltsrechtlichen Vorgaben inhaltlich weiter zu optimieren. Es soll daher vier Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes erneut dem Landtag Nordrhein-Westfalen über den Änderungsbedarf bei gesetzlichen Regelungen über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden berichtet werden.

**K. Zu Artikel 11:**

Redaktionelle Klarstellung zum In-Kraft-Treten des Gesetzes, um eine haushaltswirtschaftliche Zuordnung zu einem Haushaltsjahr zu erreichen. Es ist dabei sachgerecht, dass bereits im Jahresabschluss 2012 die geänderten Vorschriften zur Anwendung kommen können.

Norbert Römer  
Marc Herter  
Hans-Willi Körfges  
Michael Hübner

Reiner Priggen  
Sigrid Beer  
Mehrdad Mostofizadeh

Christian Lindner  
Christof Rasche  
Kai Abruszat





## 4. Sitzung

Düsseldorf, Donnerstag, 21. Juni 2012

<b>Mitteilungen der Präsidentin</b> .....61	Änderungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 16/84
<b>1 Vorstellung und Vereidigung der Mitglieder der Landesregierung</b> .....61	Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses Drucksache 16/52
Ministerpräsidentin Hannelore Kraft.....61	Entschließungsantrag der Fraktion der CDU Drucksache 16/102 ..... 66
<b>2 Neuwahl und Vereidigung der Wahlmitglieder des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen</b>	zweite Lesung..... 66
Wahlvorschlag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP Drucksache 16/50 .....63	Stefan Zimkeit (SPD) ..... 66 Daniel Sieveke (CDU)..... 67 Mehrhad Mostofizadeh (GRÜNE) ..... 68 Ralf Witzel (FDP) ..... 70 Dietmar Schulz (PIRATEN) ..... 71 Minister Dr. Norbert Walter-Borjans..... 72
Dr. Joachim Paul (PIRATEN) (gem. § 46 Abs. 1 GeschO).....64	Ergebnis..... 74
Ergebnis .....65	
<b>3 Bestellung der Ausschüsse des Landtags und Festlegung der Zahl der Mitglieder</b>	<b>5 Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz – UmlagenemG)</b>
Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Fraktion der FDP und der Fraktion der PIRATEN Drucksache 16/51 – Neudruck ..... 66	Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP Drucksache 16/46 – Neudruck
Ergebnis .....66	erste Lesung..... 74
<b>4 Gesetz zur Restrukturierung der WestLB AG</b>	Michael Hübner (SPD) ..... 74 Mehrhad Mostofizadeh (GRÜNE) ..... 75 Kai Abruszat (FDP) ..... 75 Peter Biesenbach (CDU) ..... 76 Dr. Joachim Paul (PIRATEN) ..... 77 Minister Ralf Jäger ..... 78
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/16	Ergebnis..... 79

**6 Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47 – Neudruck

erste Lesung .....79

Michael Hübner (SPD).....80  
Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) .....80  
Kai Abruszat (FDP).....80  
Daniel Sieveke (CDU) .....81  
Robert Stein (PIRATEN).....82  
Minister Ralf Jäger.....82

Ergebnis .....83

**7 Gesetz zur Änderung des Landeswassergesetzes**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/45

erste Lesung .....83

Josef Hovenjürgen (CDU) .....83  
Henning Höne (FDP) .....84  
Rainer Schmeltzer (SPD) .....86  
Hans Christian Markert (GRÜNE) .....88  
Hanns-Jörg Rohwedder (PIRATEN) .....90  
Minister Johannes Rimmel.....91  
Peter Biesenbach (CDU) .....92

Ergebnis .....94

**8 Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/48 – Neudruck

erste Lesung .....94

Martin Börschel (SPD).....94  
Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) .....95

Dr. Joachim Stamp (FDP)..... 96  
Klaus Vossemer (CDU)..... 97  
Monika Pieper (PIRATEN)..... 98  
Minister Ralf Jäger ..... 99

Ergebnis..... 99

**9 Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/17

erste Lesung..... 99

Minister Ralf Jäger ..... 99  
Markus Töns (SPD) ..... 100  
Peter Biesenbach (CDU) ..... 101  
Reiner Priggen (GRÜNE) ..... 101  
Ralf Witzel (FDP) ..... 102  
Michele Marsching (PIRATEN)..... 103

Ergebnis..... 104

**10 Gesetz zum Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL-StV)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/14

Beschlussempfehlung und Bericht  
des Hauptausschusses  
Drucksache 16/53

zweite Lesung..... 104

Ergebnis..... 104

**11 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Hilfen für Blinde und Gehörlose – GHBG**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/15

Beschlussempfehlung und Bericht  
des Hauptausschusses  
Drucksache 16/54

zweite Lesung..... 104

Ergebnis..... 104

<b>12 Zweites Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristung in § 29 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – VSG NRW)</b>	Ergebnis.....	107
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/41		
erste Lesung .....	104	
Minister Ralf Jäger.....	104	
Ergebnis .....	105	
<b>13 Abkommen über die Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (ZLG-Abkommen)</b>		
Antrag der Landesregierung auf Zustimmung zu einem Staatsvertrag gemäß Artikel 66 Satz 2 der Landesverfassung Drucksache 16/18 .....	105	
Ministerin Barbara Steffens .....	105	
Ergebnis .....	106	
<b>14 Abkommen zur Änderung des Abkommens über die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS)</b>		
Antrag der Landesregierung auf Zustimmung zu einem Staatsvertrag gemäß Artikel 66 Satz 2 der Landesverfassung Drucksache 16/19 .....	106	
Minister Guntram Schneider.....	106	
Ergebnis .....	107	
<b>15 Jahresbericht 2011 des Kontrollgremiums gemäß § 23 VSG NRW (PKG)</b>		
Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium gemäß § 23 VSG NRW Drucksache 16/43 .....	107	
<b>16 Veräußerung eines Grundstücks des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW</b>		
Antrag des Finanzministeriums gemäß § 64 Abs. 2 LHO Vorlage 16/1		
Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses Drucksache 16/55 .....	107	
Ergebnis.....	107	
<b>17 Veräußerung eines Grundstücks des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW</b>		
Antrag des Finanzministeriums gemäß § 64 Abs. 2 LHO Vorlage 16/2		
Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses Drucksache 16/56 .....	107	
Ergebnis.....	107	
<b>18 Beschlüsse zu Petitionen</b>		
Übersicht 15/23 .....	108	
Ergebnis.....	108	
<b>Nächste Sitzung</b> .....	108	
<b>Anlage</b>		
<b>Zu TOP 3 – Bestellung der Ausschüsse des Landtags (Drucksache 16/51 – Neudruck) – gemäß § 46 Abs. 2 GeschO von 21 Abgeordneten der FDP-Fraktion abgegebene Erklärung</b> .....	109	
<b>Entschuldigt waren:</b>		
Wilhelm Hausmann (CDU)		
André Kuper (CDU)		
Marcel Hafke (FDP)		
Oliver Bayer (PIRATEN)		



arbeitet haben, auch durch die Hilfestellung der Landesregierung in der letzten Legislaturperiode unter Anhörung der kommunalen Spitzenverbände, unter Anregung vieler einzelner Kommunen.

Ich denke, wir sind auf einem guten Weg, diesen Gesetzentwurf, so wie er diskutiert, angehört und kommentiert wurde, von den betroffenen Kommunen, von den betroffenen Umlageverbänden jetzt wieder auf den Weg zu bringen zu einer parlamentarischen Beratung.

Wir würden, wenn wir diesen Gesetzentwurf so beschließen, einen Rechtszustand aus dem Jahre 1994 wiederherstellen. Bis 1994 mussten Umlagen der Umlageverbände in der Tat ebenfalls durch die seinerzeitige Kommunalaufsicht genehmigt werden. Dass dieses Rechtsinstrument wieder eingeführt wird, ist Not – Not vor allem aufgrund knapper werdender Finanzmittel in der kommunalen Familie und der Frage von Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der kommunalen Familie. Deshalb ist es gut, dass zukünftig die Kommunalaufsichten genauer hinsehen werden, ob diese Art der Gerechtigkeit auch tatsächlich eingehalten wird.

Es gibt übrigens noch einen weiteren konkreten Anlass. Das ist die Tatsache, dass der Bund ab dem Jahr 2014 die Kosten der Grundsicherung anstelle der Kommunen übernehmen wird. Wir wollen als Landesregierung, so habe ich auch die Diskussion im Ausschuss verstanden, dafür sorgen, dass diese Entlastungen durch den Bund tatsächlich auch den kreisangehörigen Gemeinden zugutekommen.

(Beifall von der SPD, den GRÜNEN und Kai Abruszat [FDP])

Deshalb, meine Damen und Herren, muss auf Dauer gewährleistet bleiben, dass bei Umlageverbänden in Bezug auf ihre Umlagehöhe diejenigen, die diese Umlage zu zahlen haben, dieselben Konsolidierungsanstrengungen unternehmen müssen wie diejenigen, die die Umlage festlegen.

(Beifall von der SPD und Josef Hovenjürgen [CDU])

Der wesentliche Inhalt dieses Gesetzentwurfes ist es, dass insbesondere diejenigen, die die Umlage aufzubringen haben, zukünftig um Stellungnahme gebeten werden. Die Stellungnahme ändert noch nichts an der Höhe einer zurzeit notwendigen Umlage. Sie ist aber ein Instrument, das insbesondere mit den zuvor beginnenden Konsultationen zwischen den Landräten auf der einen und den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auf der anderen Seite einen Baustein darstellt, um eine gerechte Verteilung knapper Finanzmittel innerhalb der kommunalen Familie besser zu gewährleisten.

Dieses neue Gesetz, wenn es denn Rechtskraft erlangt, wird den Kommunalaufsichten eine andere Bedeutung, eine andere Stellung zuweisen, die übrigens nicht einfacher wird. Denn natürlich muss die

Kommunalaufsicht erwägen und abwägen, ob beim Zustandekommen der Umlagehöhe das Rücksichtnahmegebot des Kreises gewahrt wurde.

Um auch dies deutlich zu sagen: Ein solches Rücksichtnahmegebot kann keine Einbahnstraße sein. Diese Rücksichtnahme muss der Kreis gegenüber den Gemeinden gewähren, aber andererseits kann die Erwartungshaltung der Gemeinden nicht sein, dass eine Rücksichtnahme gegenüber dem Kreis und seiner zu erhebenden Umlage zukünftig keine Rolle spielen soll. Im Gegenteil muss die Rücksichtnahme gegenüber den Kommunen da Grenzen finden, wo die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Umlageverbänden, beispielsweise in Kreisen, erschöpft ist.

Ich meine, wir haben in der letzten Legislaturperiode hierzu eine gute Diskussion über Fraktionen hinweg geführt. Wir haben gute Diskussionen und Anregungen dazu im Ausschuss erörtert und Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände erhalten. Wir sind meiner Meinung nach gut beraten, mit diesem Rüstzeug zu einer zügigen Entscheidung zu kommen. Die kommunale Familie wartet darauf. – Herzlichen Dank.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN –  
Vereinzelt Beifall von der FDP)

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Vielen Dank, Herr Minister. – Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Wir sind damit am Schluss der Beratung.

Wir kommen zur Abstimmung. Der Ältestenrat empfiehlt **Überweisung des Gesetzentwurfs Drucksache 16/46 – Neudruck** – an den **Ausschuss für Kommunalpolitik**. Wer dem seine Zustimmung geben kann, den bitte ich um das Handzeichen. – Wer kann dem nicht zustimmen? – Wer enthält sich? – Damit ist die Überweisung erfolgt bei einer Gegenstimme.

(Zuruf: Zwei!)

– Bei zwei Gegenstimmen! Vielen Dank.

Wir kommen zum Tagesordnungspunkt

## **6 Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47 – Neudruck

erste Lesung

Ich eröffne die Beratung und erteile für die SPD-Fraktion dem Herrn Kollegen Hübner das Wort.

**Michael Hübner** (SPD): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich möchte nur ein paar Ausführungen zum Verfahren machen. – Aus einer Initiative, die die FDP in der letzten Wahlperiode eingebracht hat, ist der gemeinschaftliche Gesetzentwurf von FDP, SPD und Grünen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement geworden, der sehr intensiv mit allen kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt worden ist, weil Insuffizienzen bei der NKF-Einführung aufgetreten sind, die damals nicht absehbar sein konnten.

*(Vorsitz: Vizepräsident Oliver Keymis)*

Das galt im Übrigen auch, um das Thema von gerade noch einmal aufzugreifen, bei dem Verhältnis von Städten und Gemeinden zu Kreisen. Beispielsweise sind dort Abschreibungsregelungen herbeigeführt worden, die zu echten Liquiditätsbedarfen seitens der Städte geführt haben.

Der Gesetzentwurf ist also mit allen kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt worden. Jeder konnte sich dazu äußern, und wir haben es aufgegriffen. Wir hätten das Gesetz im Normalfall am 14. März auf den Weg gebracht. Die kommunale Familie wartet. Deshalb noch einmal der dringende Appell, den Entwurf schnell zu verabschieden. Denn es ist wesentlich für alle kommunalen Haushalte, die noch nicht verabschiedet sind oder in den Folgejahren verabschiedet werden, dass es zu einer deutlichen Verbesserung im Umgang mit dem neuen Kommunalen Finanzmanagement kommt.

In Richtung Piraten möchte ich sagen: Es geht natürlich auch um gesteigerte Transparenz gegenüber dem Bürger, gegenüber den Räten. Der Entwurf enthält zum Beispiel den Passus, dass der Beteiligungsbericht bei Verabschiedung des Haushalts beizufügen ist. Ansonsten gibt es nur eine Verpflichtung seitens der Städte und Gemeinden, den Beteiligungsbericht grundsätzlich vorzulegen. Jetzt schreiben wir fest, dass der Beteiligungsbericht während der Beratung der Haushaltssatzung vorzulegen ist.

Das sorgt für mehr Transparenz gegenüber dem Rat und dient auch dem von Dr. Paul vorhin vorgebrachten Ansinnen, dass irgendwo am Ortseingang ein Schild stehen muss, auf dem die Beteiligungen der Stadt angegeben sind. Dem tragen wir Rechnung. Von daher ist es ein guter und richtiger Gesetzentwurf, und ich bitte, der Überweisung zuzustimmen. – Danke schön.

(Beifall von der SPD, den GRÜNEN und der FDP)

**Vizepräsident Oliver Keymis:** Herzlichen Dank, Herr Hübner. – Für die grüne Fraktion hat Herr Kollege Mostofizadeh das Wort.

**Mehrdad Mostofizadeh** (GRÜNE): Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Kollege Hübner hat es schon angedeutet: Auch dieser Gesetzentwurf wird von den Fraktionen unverändert so eingebracht, wie er zur zweiten abschließenden Lesung im März vorgelegen hat. Auch hier sind die antragstellenden Fraktionen wieder SPD, Grüne und FDP. Die Einzelpunkte sind eben angesprochen worden.

Ein Punkt, der sich verändert hat, ist der der Dynamisierung der Ausgleichsrücklage. Es ist jetzt eine größere Dynamisierung möglich. Der Städtetag hatte insofern kritische Anmerkungen. Wir haben Gelegenheit, diesen Punkt in den Ausschussberatungen noch einmal zu erörtern.

Wichtig ist mir in dem Zusammenhang, dass mit der ausführlich durchgeführten NKF-Evaluierung ein Konstrukt auf dem Tisch liegt, in dem umfassend alle Einzelpunkte aufgegriffen sind, in dem dazu Vorschläge enthalten sind und der Versuch, diese umzusetzen. Das ist wichtig – der Innenminister kann vielleicht noch etwas zum Zeitplan sagen –, weil Jahresabschlüsse, Konzernabschlüsse und Ähnliches schnell erstellt werden müssen, da wir gerade betreffend den Stärkungspakt Rechtssicherheit mit Blick auf die Zahlen haben wollen.

Insofern haben wir als Land ein originäres Interesse daran, dass dieses Gesetzgebungsverfahren zügig abläuft, haben den Entwurf in der erstmöglichen Sitzung eingebracht und wollen das Gesetzgebungsverfahren nach den Ferien zügig abschließen.

Ich freue mich ausdrücklich auf die Beratungen und bitte die kommunalen Spitzenverbände, möglichst früh mit den Stellungnahmen zu kommen – der Sachverhalt ist bekannt –, damit wir die Punkte, wenn es geboten ist, noch einarbeiten können.

Ansonsten möchte ich dem Innenminister sagen: Herzlichen Glückwunsch und alles Gute für die fünf Jahre!

(Beifall von den GRÜNEN, der SPD und der FDP)

**Vizepräsident Oliver Keymis:** Herzlichen Dank, Herr Mostofizadeh. – Für die FDP-Fraktion hat Herr Kollege Abruszat das Wort.

**Kai Abruszat** (FDP): Herr Präsident! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Im Oktober letzten Jahres hat die FDP-Fraktion einen Gesetzentwurf eingebracht, denn – Herr Kollege Hübner hat es angedeutet – das NKF, das Neue Kommunale Finanzmanagement, muss fortentwickelt werden. Es hat dann Gespräche mit SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegeben, und es ist gut, dass wir diesen Ge-

setzentwurf zu Beginn dieser Wahlperiode erneut einbringen.

Ich persönlich kann mich noch sehr gut daran erinnern, welch enorme Kraft die Kommunen aufgewandt haben, nicht nur ihre Haushaltswirtschaft von der Kameralistik auf die Doppik umzustellen, sondern gleich einen kompletten Paradigmenwechsel zu vollziehen: nicht mehr nur nach dem Konzept des Geldverbrauchens zu wirken, sondern auch den Ressourcenverbrauch in den Blick zu nehmen und dadurch auch einen ehrlichen Überblick über die tatsächlichen Vermögens- und Schuldenstände vor Ort zu bekommen. Das sollte man an dieser Stelle, wenn wir über die Fortentwicklung des Gesetzes sprechen, noch einmal betrachten.

Und – dieser Einwurf sei auch erlaubt – wenn man sich vorstellt, wir als Land Nordrhein-Westfalen würden jetzt auf die Doppik umstellen,

(Beifall von Josef Hovenjürgen [CDU])

mag man erst recht ermessen, dass die Einführung des NKF schon epochale Züge gehabt hat. Insofern gibt es immer noch viele Kommunalpolitiker, die sich nach der Kameralistik zurücksehnen und NKF eher übersetzen mit: „Nichts kannst du finden“ – NKF – im neuen Haushalt. – Es ist also für viele immer noch ein Umstellungsproblem.

Meine Damen und Herren, ich darf aber daran erinnern, dass für alle Beteiligten klar war: Man muss dieses Gesetz nach einem bestimmten Zeitraum fortentwickeln. Das haben wir als FDP – übrigens noch gemeinsam mit der Union – in der Wahlperiode 2005 bis 2010 gegen Ende der Legislaturperiode dem Landtag mit einem entsprechenden Bericht dargelegt. Es ist deshalb gut und richtig, heute gemeinsam über dieses Thema zu sprechen.

Es hat eine umfassende Expertenanhörung gegeben – Kollege Mostofizadeh hat es ausgeführt –, und wir haben uns gefreut, dass unser Gesetzentwurf positiv bewertet worden ist.

Herausgreifen möchte ich die Diskussion um die Dynamisierung der sogenannten Ausgleichsrücklage – darüber ist heute schon gesprochen worden –, aber es gibt auch zahlreiche kleinere Änderungen. Ich denke an diverse Berichtspflichten, an Inventurlisten und viele Dinge, die die Bürgermeister und Kämmerer vor Ort in ihrer täglichen Verwaltungsarbeit sehr in Anspruch nehmen. Deswegen ist es wichtig, dass wir das NKF fortentwickeln.

Meine Damen und Herren, man sollte diesen Gesetzentwurf auch noch einmal einordnen. Es mag bei vielen in der breiten Öffentlichkeit und auch hier im Hause die Vorstellung bestehen, hier gehe es um reine Gesetzestechnik, um reine Gesetzessystematik und nur um marginale Änderungen. Solche Debatten vermögen nicht für jeden immer die große Spannung zu erzeugen. Ich sage aber: Der Gesetzentwurf ist ein wichtiger Baustein.

Viele vor Ort warten darauf, dass wir jetzt zu Potte kommen. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir zu Potte kommen. Deswegen ist es gut, dass der Gesetzentwurf heute eingebracht wurde. Ich freue mich auf die Debatten. – Herzlichen Dank.

(Beifall von der FDP, der SPD und der CDU)

**Vizepräsident Oliver Keymis:** Vielen Dank, Herr Abruszat. – Für die CDU-Fraktion spricht Herr Sieveke.

**Daniel Sieveke (CDU):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Jetzt sind wir bei einem Tagesordnungspunkt, bei dem viel ruhiger miteinander gesprochen wird als bei anderen Tagesordnungspunkten zuvor.

Es ist erst einmal schön, dass dieser Gesetzentwurf so früh eingebracht worden ist – das gehört auch dazu. Wir waren schon sehr weit in der vergangenen Periode, als über dieses wichtige Thema für die Kommunen gesprochen wurde. Erlauben Sie mir die Bemerkung: Wir wären noch schneller dabei, wenn Sie seinerzeit, zu Beginn der letzten Legislaturperiode, dem Antrag der CDU – damals auch gemeinsam mit der FDP –, den Evaluierungsbericht schneller in das Verfahren hineinzugeben, gefolgt wären.

(Beifall von Josef Hovenjürgen [CDU])

Nichtsdestotrotz: Halten wir uns nicht daran auf, sondern halten wir fest: Die NKF-Fortentwicklung – Kollege Abruszat hat es gerade erwähnt – ist wichtig für die Kommunen. Sie warten darauf. Selbst die kleinen Änderungsmodalitäten sind dabei zu betrachten. Es hat eine Expertenanhörung stattgefunden. Sie wissen auch, dass es im Beratungsverfahren noch Änderungswünsche der CDU-Fraktion gegeben hat. Ich weise darauf hin, dass auch weiterhin Gesprächsbedarf bei der CDU-Fraktion zu diesem Thema besteht.

Jetzt ist eine neue Legislaturperiode angebrochen. Ich bitte um Verständnis dafür, dass die neuen Mitglieder der CDU-Fraktion des kommunalpolitischen Ausschusses – zum Teil haben sie sich schon in die Thematik eingearbeitet – ihre Impulse mit einbringen möchten. Ich bitte Sie, Gesprächsbereitschaft zu zeigen, auch wenn wir in der letzten Legislaturperiode schon sehr viel gesprochen haben, denn es gibt sicherlich noch den einen oder anderen Punkt, über den wir sprechen möchten und zu dem wir Änderungswünsche haben. Aber das soll sich im weiteren Verfahren zeigen.

Der Überweisung stimmen wir selbstverständlich zu und freuen uns auf eine fruchtbare Diskussion im Ausschuss. – Vielen Dank.

(Beifall von der CDU und der FDP)

**Vizepräsident Oliver Keymis:** Danke schön, Herr Sieveke. – Für die Piratenfraktion spricht der Kollege Stein.

**Robert Stein**<sup>\*)</sup> (PIRATEN): Werter Präsident! Liebe Abgeordnete! Wir begrüßen das Neue Kommunale Finanzmanagement. Es schafft Transparenz für die kommunale Finanzlage, für die kommunale Wirtschaftlichkeit.

Ich möchte nicht unerwähnt lassen, dass uns von IT.NRW im November 2011 mitgeteilt worden ist, die Piratenpartei sei überhaupt die erste Partei, die diese Daten gesammelt angefordert habe.

Leider sollten die Daten damals 2.500 € kosten. Das haben wir kritisch gesehen. 2.500 € verhindern Transparenz. Mittlerweile wurde uns zugesichert, dass die Daten nach der Sommerpause kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

(Michael Hübner [SPD]: Welche Daten denn?)

– Ja, die vom Neuen Kommunalen Finanzmanagement, die Haushalte, die Jahresabschlüsse der Kommunen. Die Jahresabschlüsse der Kommunen hätten zum Stichtag 31.12.2011 für die Jahre 2009 und 2010 vorliegen müssen. Ja, das wurde uns so mitgeteilt.

(Zuruf von Minister Ralf Jäger)

– Genau, richtig.

Am 23.12. waren bei Ihnen bzw. bei Ihren Mitarbeitern im Ministerium, Herr Kai Schmalenbach und Herr Carsten Trojahn von unserem Landesvorstand und der Sprecher des Arbeitskreises Kommunalfinanzen, Matthias Bock, zugegen und haben gefragt, wie Sie denn versuchten, die restlichen Daten beizutreiben. Ihre Antwort lautete, Sie würden noch einmal telefonisch nachhaken. Ich kenne die aktuelle Lage nicht. Ich hoffe, die Daten ...

(Zurufe von der SPD – Heiterkeit)

– Ja, klären Sie das mal eben! –

... liegen mittlerweile vor. Es ist eines unserer wichtigen Anliegen, die Transparenz weiter zu fördern und die Möglichkeit der Bewertbarkeit der Kommunen weiter zu fördern.

Meiner Meinung nach steckt aber auch eine gewisse Gefahr darin – darauf müssen wir achten –, wenn wir die Bewertung der Kommunen ermöglichen und sie vergleichbar machen, denn dann werden die auch in irgendeiner Form geratet werden. Wir müssen verdammt aufpassen. Weil die Haushaltslage der Kommunen momentan bekannterweise desaströs ist, müssen wir entsprechend dafür sorgen, dass kein schlechtes Rating stattfindet, dass es den Kommunen nicht erschwert wird, Kredite zu bekommen oder dass sie möglicherweise gar keine Kredite mehr erhalten.

Das Beispiel Oberhausen sei hier mahnend erwähnt. Die WL Bank vergibt schon keine Kredite mehr an die Stadt Oberhausen.

Deswegen fordere ich, aufbauend auf dem, was wir hier besprechen, zügig Maßnahmen, die wir auch im Wahlprogramm der Piraten vertreten: Wir fordern – ich habe mit Herrn Herter gesprochen und weiß, dass Sie da ähnliche Programmpunkte haben –, dass der Bund nach dem Verursacherprinzip die Kosten, die er uns – insbesondere in Form der Soziallasten – auferlegt, auch zu bezahlen hat. Wer bestellt, der zahlt.

Dafür sollten wir uns meiner Meinung nach hier schleunigst einsetzen. Da können wir nicht noch zwei Jahre warten, bis die Grundsicherung der Altersvorsorge übernommen wird. Die Kommunen müssen nachhaltig handlungsfähig werden. Dafür brauchen wir jede Initiative, die gerne auch vom Land ausgeht. Wir unterstützen dies, ob das im Bundesrat oder anderweitig geschieht. Wir sind gerne dabei – im Sinne der Bürgerinnen und Bürger der Kommunen und auch der vielen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. – Vielen Dank.

(Beifall von den PIRATEN)

**Vizepräsident Oliver Keymis:** Danke schön, Herr Stein. – Für die Landesregierung spricht Herr Minister Jäger.

**Ralf Jäger**, Minister für Inneres und Kommunales: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich gebe zu, Herr Stein, Sie haben mich gerade ein wenig überrascht. Ich bitte um Nachsicht, dass ich nicht über jeden Vorgang in meinem Haus mit 900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern immer im Detail informiert bin. Ich habe mir aber gerade den Vorgang schildern lassen:

Sie sind als Piratenpartei – sprich: als Partei vor ihrem Einzug in das Parlament – auf das Ministerium für Inneres und Kommunales zugegangen und haben um den Zugang zu Daten gebeten. Ein solcher Zugang ist einer Partei wie jedem Bürger auch grundsätzlich zu ermöglichen, allerdings natürlich nur gegen entsprechende Kostenrechnung für den Aufwand, der IT.NRW dabei entsteht.

Sie als Fraktion dagegen, als Mitglied dieses Parlamentes sind in einer völlig anderen Rechtsstellung. Da sind zukünftig andere Zugänge möglich, als sie der Partei zu gewähren waren.

Im Übrigen bitte ich auch um Verständnis dafür, dass die Abschlüsse 2009 und 2010 aus den Kommunen noch nicht vollständig vorliegen, weil das in der Regel nichts mit bösem Willen oder mit mangelnder Bereitschaft zu tun hat, vorhandene Haushaltsdaten transparent vorzulegen, sondern es sehr viel damit zu tun hat, dass gerade in den kleineren von den 396 Kommunen in Nordrhein-Westfalen die



Umstellungsarbeiten immens und kostenträchtig waren und jetzt Zug um Zug abgearbeitet werden. Ich bin ziemlich zuversichtlich, dass die Umstellung auf NKF und die damit verbundenen höheren Dichtungen im Laufe des Jahres auch aus den Kommunen zugänglich sein werden, die bisher die Jahresabschlüsse 2009 und 2010 schlichtweg aus technischen Gründen nicht haben leisten können.

Ich will auch nur darauf verweisen, dass dieser Gesetzentwurf in der letzten Legislaturperiode nun wirklich breit diskutiert worden ist, er über die Fraktionsgrenzen hinweg – mit Ausnahme der Linken – überall Zustimmung gefunden hat, wir uns sehr viel Mühe gegeben haben, die kommunale Familie beim Zustandekommen dieses Gesetzentwurfs zu beteiligen, die kommunalen Spitzenverbände diesem Gesetzentwurf auch nachdrücklich zugestimmt haben, aber die Beschlussfassung aufgrund der Auflösung des Landtags nicht mehr erfolgen konnte.

Ich nehme zur Kenntnis, dass die Fraktionen eine große Bereitschaft haben, diesen Gesetzentwurf zügig zu beraten und zu beschließen. Wo die Landesregierung dabei helfen kann, wird sie das tun. – Herzlichen Dank.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

**Vizepräsident Oliver Keymis:** Herzlichen Dank, Herr Minister Jäger. – Wir sind am Ende der Beratung. Ich sehe auch keine weiteren Wortmeldungen mehr und komme zur Abstimmung.

Vom Ältestenrat ist empfohlen worden, den **Gesetzentwurf Drucksache 16/47 – Neudruck** – an den **Ausschuss für Kommunalpolitik** zu **überweisen**. Wer stimmt dem zu? – Gibt es Gegenstimmen? Die sehe ich nicht. – Gibt es Enthaltungen? – Das ist nicht der Fall. Damit ist der Gesetzentwurf einstimmig überwiesen worden.

Wir kommen zu:

## **7 Gesetz zur Änderung des Landeswassergesetzes**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/45

erste Lesung

Bereit steht für die Einbringung des Gesetzentwurfs Kollege Hovenjürgen für die CDU-Fraktion.

**Josef Hovenjürgen** (CDU): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Das Landeswassergesetz, hier kürzer gefasst mit dem Begriff der sogenannten Dichtheitsprüfung, hat schon eine jahrelange Geschichte von Beratungen hinter sich. Im Vorder-

grund der Auseinandersetzungen in den letzten Monaten bzw. im letzten Jahr und Anfang dieses Jahres hat der Grundwasserschutz gestanden.

Aus Gesprächen mit Betroffenen und Unternehmen, denen wir uns stellen mussten, haben wir mitnehmen dürfen, dass die Argumentation der Landesregierung und der sie tragenden Fraktionen nicht belastbar und deshalb auch nicht haltbar war. Wir haben deshalb in der vergangenen Legislaturperiode einen Gesetzentwurf eingebracht, der eine bürgerfreundliche und der Situation angepasste Lösung anbot.

Die regierungstragenden Fraktionen von SPD und Grünen haben die Situation ebenso eingeschätzt und von daher selbst auch einen neuen Gesetzentwurf eingebracht, nach dem unter anderem zum Beispiel Ein- und Zweifamilienhäuser von der Untersuchungspflicht ausgenommen werden sollten.

(Rainer Schmeltzer [SPD]: Stimmt nicht!)

– Herr Schmeltzer schreit schon wieder in der üblichen Art und Weise.

(Rainer Schmeltzer [SPD]: Weil Sie in der üblichen Art und Weise Unwahrheiten sagen!)

Es wurde ja sogar diskutiert, Herr Schmeltzer, Haushalte mit unter 200 m<sup>3</sup> freizustellen.

(Rainer Schmeltzer [SPD]: In welchem Gesetz stand das, Herr Hovenjürgen?)

Das hätte dann dazu geführt, dass der Zuzug der Schwiegermutter die Dichtheitsprüfung ausgelöst hätte.

(Heiterkeit und Beifall von der CDU)

Aber das wiederum, meine Damen und Herren, ist dann ja nicht zum Tragen gekommen. Insofern waren Ein- und Zweifamilienhäuser von der Prüfung ausgenommen.

Wir haben, wie gesagt, nach den vielen Gesprächen und Diskussionen tragfähige Hinweise auf Belastung von Grundwasser nicht erkennen können. Deswegen war es konsequent und richtig, den seinerzeit eingebrachten Gesetzentwurf heute noch einmal in der gleichen Konsequenz einzubringen.

Bevor Sie, Herr Schmeltzer oder Herr Markert, die Dinge gleich wieder intensiv darstellen wollen, will ich Ihnen schon im Vorfeld aufzeigen, wie die Dichtheitsprüfung überhaupt entstanden ist.

Das Jahr 1994 – SPD-Alleinregierung – führte zur Änderung der Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen. Der damals mit Drucksache 11/7153 vorgelegte Gesetzentwurf besagte, dass die Dichtheit von nichtkontrollierbaren Abwasserleitungen in wiederkehrenden Abständen von 20 Jahren überprüft werden sollte.

In der darauffolgenden Legislaturperiode legte die rot-grüne Landesregierung im Jahre 1999 eine Än-





---

---

## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

### **1. Sitzung (öffentlich)**

5. Juli 2012

Düsseldorf – Haus des Landtags

16:10 Uhr bis 16:45 Uhr

Vorsitz: Peter Biesenbach (CDU) (amtierender Vorsitzender)  
Christian Dahm (SPD) (Vorsitzender)

Protokoll: Michael Roeßgen

### **Verhandlungspunkte:**

- |          |  |          |
|----------|--|----------|
| <b>1</b> | <b>Konstituierung</b>  | <b>5</b> |
|          | Der Ausschuss konstituiert sich unter dem Vorsitz seines lebensältesten Mitglieds Peter Biesenbach (CDU). Dem Ausschuss gehören nach Vereinbarung der Fraktionen 25 Mitglieder an, davon 11 der Fraktion der SPD, 7 der Fraktion der CDU, 3 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2 der Fraktion der FDP und 2 der Fraktion der PIRATEN. |          |
| <b>2</b> | <b>Wahl des bzw. der Ausschussvorsitzenden</b>   | <b>5</b> |
|          | Der Ausschuss wählt einstimmig Christian Dahm (SPD) zum Vorsitzenden.  |          |

**3 Wahl des bzw. der stellvertretenden Ausschussvorsitzenden 5**

Der Ausschuss wählt einstimmig Marie-Luise Fasse (CDU) zur stellvertretenden Vorsitzenden.

**4 Verschiedenes 6**

**4.1 Sitzungstermine 6**

Sobald die Vereinbarung der Fraktionen bezüglich eines Sitzungsschemas für die Ausschüsse des Landtags vorliegt, wird der Vorsitzende den Termin für die 2. Sitzung des AKo den Obleuten übermitteln. Dies wird voraussichtlich der 7. September 2012 sein.

Der Vorschlag des Vorsitzenden für die Terminpläne 2012 und 2013 des Ausschusses wird den Obleuten unmittelbar nach der Sommerpause durch das Ausschussbüro mit der Bitte um fraktionsinterne Prüfung zugeleitet.

Ferner weist der Vorsitzende darauf hin, dass gemäß bisher geübter Praxis die Verhinderung einzelner Abgeordneter bezüglich der Ausschusssitzungen über die Vertretungen zu regeln sind.

**4.2 Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz – UmlGenehmG) 6**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/46

**4.3 Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG) 6**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47

#### **4.4 Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/48

Der Ausschuss kommt überein, eine Anhörung zu dem 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz am 7. September 2012, vormittags, durchzuführen, in der die kommunalen Spitzenverbände gehört werden sollen. In einer Beratungssitzung soll ebenfalls am 7. September 2012 Beschluss gefasst werden.

Bezüglich des Umlagengenehmigungsgesetzes und des Gesetzes zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts kommt der Ausschuss überein, schriftliche Stellungnahmen einholen zu lassen von dem gleichen Sachverständigenkreis wie zu den entsprechenden Anhörungen in der 15. Wahlperiode. Der Fraktion der PIRATEN wird bis zum 12. Juli 2012 die Möglichkeit eingeräumt, zusätzliche Sachverständige zu benennen.

#### **4.5 Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

7

Gesetzentwurf  
der Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/120

Der Ausschuss kommt überein, hierzu eine Anhörung durchzuführen; Termin und weitere Details werden später festgelegt.

#### **4.6 Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüAndStV)**

8

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/17

Der Ausschuss verständigt sich auf eine nachrichtliche Beteiligung an der vom Hauptausschuss beschlossenen Anhörung zu dem Gesetzentwurf.



## **4 Verschiedenes**

### **4.1 Sitzungstermine**

Sobald die Vereinbarung der Fraktionen bezüglich eines Sitzungsschemas für die Ausschüsse des Landtags vorliegt, wird der Vorsitzende den Termin für die 2. Sitzung des AKo den Obleuten übermitteln. Dies wird voraussichtlich der 7. September 2012 sein.

Der Vorschlag des Vorsitzenden für die Terminpläne 2012 und 2013 des Ausschusses wird den Obleuten unmittelbar nach der Sommerpause durch das Ausschussbüro mit der Bitte um fraktionsinterne Prüfung zugeleitet.

Ferner weist der Vorsitzende darauf hin, dass gemäß bisher geübter Praxis die Verhinderung einzelner Abgeordneter bezüglich der Ausschusssitzungen über die Vertretungen zu regeln sind.

*(Kein Diskussionsprotokoll)*

### **4.2 Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz – UmlGenehmG)**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/46

### **4.3 Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47

#### **4.4 Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/48

**Vorsitzender Christian Dahm** erläutert, die drei Gesetzentwürfe hätten den Ausschuss für Kommunalpolitik bereits in der letzten Wahlperiode beschäftigt und seien mit der Auflösung des Parlaments der Diskontinuität verfallen. Nunmehr seien sie am 21. Juni 2012 erneut ins Plenum eingebracht worden, und die Fraktionen hätten bei der Einbringung für ein zügiges Beratungsverfahren geworben.

Die kommunalen Spitzenverbände seien bereits unmittelbar nach der Überweisung der drei Gesetzentwürfe über die Einbringung informiert worden. Gemäß § 56 Abs. 1 der Geschäftsordnung in Verbindung mit Anlage 9 werde er sie unverzüglich offiziell um ihre Stellungnahmen mit einer Fristsetzung bitten.

Der Ausschuss kommt überein, eine Anhörung zu dem 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz am 7. September 2012, vormittags, durchzuführen, in der die kommunalen Spitzenverbände gehört werden sollen. In einer Beratungssitzung soll ebenfalls am 7. September 2012 Beschluss gefasst werden.

Bezüglich des Umlagengenehmigungsgesetzes und des Gesetzes zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts kommt der Ausschuss überein, schriftliche Stellungnahmen einholen zu lassen von dem gleichen Sachverständigenkreis wie zu den entsprechenden Anhörungen in der 15. Wahlperiode. Der Fraktion der PIRATEN wird bis zum 12. Juli 2012 die Möglichkeit eingeräumt, zusätzliche Sachverständige zu benennen.

#### **4.5 Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/120

**Vorsitzender Christian Dahm** schickt voraus, der Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN sei in der Plenarsitzung am 4. Juli 2012 zur alleinigen Befassung an den AKo überwiesen worden. Er werde noch in der laufenden Woche die kommunalen





## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

### **2. Sitzung (öffentlich)**

7. September 2012

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:05 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Rainer Klemann, Michael Roeßgen (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

**Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen  
Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land  
Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

**3**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47 – Neudruck

**Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

Es werden angehört:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahme	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Dörte Diemert	16/13	6, 13, 18
	Dr. Manfred Busch		8, 14, 18
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	Claus Hamacher		3, 13
	Andreas Wohland		18
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Dr. Christian von Kraack		9, 20
	Ingo Hessenius		14, 17

Weitere Stellungnahme	
Dr. Bettina Golombiewski, Mülheim/Ruhr	16/41

\* \* \*

**Vorsitzender Christian Dahm:** Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie zur 2. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Die Tagesordnung liegt Ihnen vor. Sie ist Ihnen frist- und formgerecht zugegangen. Gibt es Änderungsvorschläge? – Das ist nicht der Fall.

Dann rufe ich den einzigen Tagesordnungspunkt auf:

**Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47 – Neudruck

**Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

Die Fraktionen haben sich darauf verständigt, ausschließlich die drei kommunalen Spitzenverbände zu diesem Gesetzentwurf anzuhören.

Ich darf mich für die schriftlichen Stellungnahmen bedanken. Sie liegen den Damen und Herren Abgeordneten vor.

Zunächst werden die eingeladenen Sachverständigen kurz vortragen. Wie wir gerade abgestimmt haben, beginnen wir – abweichend vom Tableau – mit dem Statement des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen. Anschließend folgt die Frageunde der Abgeordneten. Danach werden die Experten noch einmal Stellung nehmen.

**Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Zunächst möchte ich mich für die Möglichkeit bedanken, heute noch einmal zu dem Entwurf des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Sie werden gleich feststellen, dass wir uns in dem, was wir vortragen, im Wesentlichen ergänzen. Deswegen können wir uns auch ein bisschen kürzer fassen. Allerdings gibt es einige Punkte, bei denen wir unterschiedliche Auffassungen haben. Deswegen macht es auch Sinn, dass jeder von uns einzeln vorträgt, um Ihnen noch einmal darzustellen, warum wir uns an diesen Stellen unterscheiden.

Ich werde ganz bewusst nicht auf viele Details eingehen, weil es meines Erachtens nicht sinnvoll ist, unsere ganze schriftliche Stellungnahme zu wiederholen. Sie umfasst 27 Seiten mit teilweise sehr spezifischen Anmerkungen. Aus unserer Sicht macht es mehr Sinn, wenn Sie die einzelnen Stellen, bei denen Sie Klärungs- und Fragebedarf sehen, dann noch einmal ansprechen, damit wir versuchen können, Ihre entsprechenden Fragen so gut wie möglich zu beantworten.

Die Länge unserer Stellungnahme – das ist uns ganz wichtig – ist nicht als Indiz dafür zu werten, dass wir dieses Gesamtpaket in irgendeiner Weise ablehnen würden. Ganz im Gegenteil: Wir sind hochgradig daran interessiert, dass das 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz jetzt möglichst rasch verabschiedet wird. Wir haben einen lang andauernden Evaluationsprozess hinter uns, in dem man oft den Eindruck gewinnen konnte, es gehe gar nicht richtig weiter. Als man dann schon glaubte, dass das Gesetz in trockenen Tüchern sei, kam noch die Auflösung des Landtags dazwischen, sodass sich das Ganze noch einmal verzögert hat. Wir haben den Eindruck, dass es ohne Weiteres möglich wäre, dieses Verfahren noch weiter in die Länge zu ziehen; denn auch bei uns kommen natürlich immer wieder Stellungnahmen an, die noch den einen oder anderen Punkt problematisieren, noch eine andere Sichtweise einbringen und noch weitere Ergänzungsvorschläge enthalten, die für sich genommen durchaus diskussionswürdig sind und in der Sache vielleicht auch berechtigt sein mögen. Wir halten es aber für wichtig, dieses Verfahren jetzt zunächst einmal zu einem Zwischenabschluss zu bringen.

Das Ganze ist, wie der Titel sagt, ein erstes Weiterentwicklungsgesetz. Es hindert uns also niemand daran, uns auch in Zukunft Gedanken darüber zu machen, wo und in welcher Weise gegebenenfalls nachgebessert werden muss. Das muss auch nicht immer durch Gesetze geschehen. Auf der Ebene der Gemeindehaushaltsverordnung gibt es ja Möglichkeiten, nachher auch im Verordnungswege nachzubessern.

Es ist aber wichtig, dass die Kommunen jetzt in vielen Punkten Rechtssicherheit dahin gehend bekommen, nach welchen Regeln sie zu handeln haben. Im Gesetzentwurf sind sehr viele Einzelvorschläge enthalten, die für die Kommunen von erheblicher Bedeutung sind, ob es nun um die Möglichkeit der Wiederaufstockung der Ausgleichsrücklage geht oder um Fristen, die einzuhalten sind. Da halten wir es für einen Wert an sich, dass wir jetzt wirklich einmal zu einem Abschluss des Verfahrens kommen und diejenigen, die meinen, es sei noch mehr zu verändern, damit vertrösten, dass wir mit dem Prozess dann nicht am Ende sind.

Gestatten Sie mir eine zweite Vorbemerkung allgemeiner Art. Wir bekommen häufig Einzelzuschriften, in denen beklagt wird, dass an der einen oder anderen Stelle etwas nicht dem Handelsgesetzbuch entspreche und man da bitte das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz inkorporieren solle oder noch etwas ändern müsse. In diesem Zusammenhang ist mir folgende Bemerkung wichtig: Für die kommunalen Haushalte scheint es doch wichtigere Probleme zu geben als die absolute Reinheit der Lehre dahin gehend, dass das Ganze nun in allen Facetten eins zu eins dem Handelsgesetzbuch entspricht.

Zum einen ist nämlich nicht gesagt, dass das von der Sache her immer sinnvoll ist. Man muss dann schon im Einzelnen schauen: Passt es für die kommunale Welt? Schließlich machen wir nicht Regeln für Unternehmen, sondern Regeln für Kommunen. Das sollten wir immer im Hinterkopf behalten.

Zum anderen sollten wir auch nicht den Arbeitsaufwand unterschätzen, den jede Anpassung von Regeln für die Mitarbeiter in den kommunalen Verwaltungen wieder bedeutet. Gerade die Mitarbeiter der kleinen Kommunen stehen bei dem, was sie zu tun haben, teilweise unter einem erheblichen Stress. Es sind immer die gleichen Mit-

arbeiter, die sowohl Haushaltssicherungskonzepte und Haushaltssanierungspläne zu erarbeiten als auch die Haushalte aufzustellen haben und gleichzeitig noch die Buchungen erledigen müssen. Diese Mitarbeiter haben sich mit großem Zeitaufwand in Sachen NKF fortgebildet. Man muss sich einmal klarmachen, was es für sie bedeuten würde, wenn man hier durch einen kleinen Federstrich festlegte, dass künftig das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz gilt. Sie sind häufig an der Grenze ihrer persönlichen Belastungsfähigkeit. Nach den Meldungen, die wir erhalten, sind teilweise schon Hunderte von Überstunden angefallen. In den Kämmereien erfolgen auch Krankmeldungen. Wir müssen aufpassen, dass wir an dieser Stelle den Bogen nicht überspannen und die Mitarbeiter nicht unnötig überfordern. Daher sollten wir uns fragen: Ist das wirklich so wichtig und dient es derart der Sache, dass wir den zusätzlichen Arbeitsaufwand, der in der Regel damit verbunden ist, auch einfordern dürfen?

Nach diesen Vorbemerkungen möchte ich erstens einen Punkt herausgreifen, an dem es einen Dissens zwischen den kommunalen Spitzenverbänden gibt, wie Sie in unserer gemeinsamen Stellungnahme gesehen haben. Das ist die beabsichtigte Änderung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen bezüglich der Schwellenwerte, oberhalb derer eine HSK-Pflicht einsetzen soll. Nach meiner Wahrnehmung handelt es sich dabei gar nicht in erster Linie um einen Streit zwischen den Verbänden. Vielmehr bestehen in der ganzen kommunalen Familie durchaus unterschiedliche Ansichten. Auch in unserem Verband gibt es Stimmen, die sagen: Uns ist die derzeitige Regelung eigentlich lieber; denn sie hilft uns, in der politischen Diskussion Druck im Kessel zu halten, um Sparvorschläge durchzusetzen. – Die Mehrheit unserer Mitglieder vertritt aber immer noch die Meinung: Wir brauchen hier mehr Luft zum Atmen und mehr Bewegungsspielräume.

Mit ausschlaggebend dafür, dass wir uns als Verband wie in der Vergangenheit auch heute für eine Änderung des § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Gemeindeordnung aussprechen, ist aber auch, dass wir die Regelung so, wie sie zurzeit besteht, nicht unbedingt für logisch halten. Es gibt mehrere Tatbestandsalternativen, die ein Indiz dafür liefern sollen, wann eine besonders problematische Haushaltsschieflage zu erwarten ist. Nach § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Gemeindeordnung soll im laufenden Haushaltsvollzug die HSK-Pflicht dann eintreten, wenn die allgemeine Rücklage – es geht ja schon um einen Zeitpunkt nach Verzehr der Ausgleichsrücklage – um mehr als 25 % verringert wird. In § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Gemeindeordnung ist hingegen von jeweils 5 % in zwei aufeinanderfolgenden Jahren in der Haushaltsplanung die Rede. Da scheint uns ein Ungleichgewicht vorzuliegen. Im Übrigen resultieren alle uns bekannten Fälle einer HSK-Pflicht auch aus der Nr. 2 und nicht aus der Nr. 1. Die Nr. 1 hat offensichtlich überhaupt keine praktischen Anwendungsfälle – jedenfalls nur so wenige, dass sie bei uns nicht ankommen. 25 % der allgemeinen Rücklage sind auch schon richtig viel. Mit den zwei Mal 5 % scheint uns das von der Wertigkeit her nicht richtig zusammenzupassen.

Meine zweite konkrete Anmerkung bezieht sich auf etwas, was wir schon im Rahmen des ursprünglichen Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements vorgetragen hatten. Uns würde es logischer erscheinen, wenn man bei den Haushaltsplanungen die Jahre nicht einzeln betrachten würde, sondern in der Kumulation. Zurzeit können nämlich recht seltsame Ergebnisse her-

auskommen. Während die Kommune, die in zwei aufeinanderfolgenden Jahren einen Abbau von jeweils mehr als 5 % der allgemeinen Rücklage plant, HSK-pflichtig ist, gilt für eine andere Kommune, die im ersten Jahr 4 % und im zweiten Jahr 20 % abbauen will, keine HSK-Pflicht. Das scheint uns nicht ganz stimmig zu sein. Deswegen hatten wir von Anfang an vorgeschlagen, nicht die Einzeljahre zu betrachten, sondern die Kumulation beider Jahre.

Wenn man unserem Vorschlag folgte, führte das allerdings automatisch zu einer weiteren Verschärfung; denn dadurch würde die Zahl der Anwendungsfälle direkt erhöht. Deswegen und mit Blick auf das Verhältnis zu dem Prozentsatz nach § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Gemeindeordnung halten wir es für angemessen, die Grenze nicht bei zwei Mal 5 %, also 10 %, zu belassen, sondern sie auf einen Wert von 20 % anzuheben. Dieser Weg ist in unseren Augen nach wie vor vorzugswürdig gegenüber dem Festhalten an der jetzigen gesetzlichen Regelung.

Gestatten Sie mir abschließend noch eine persönliche Bemerkung. Wir gehen in diesem Ausschuss immer recht offen miteinander um. Das will ich auch weiter so halten. Nicht nur mich persönlich, sondern auch unseren Verband hat die Pressemitteilung vom 5. September 2012, in der angekündigt worden ist, dass es bei der jetzigen Regelung bleiben soll, ein bisschen geärgert, und zwar weniger wegen des Inhalts – letztlich müssen wir damit leben, dass wir uns mit unserer Haltung vielleicht nicht durchsetzen konnten –, sondern mehr wegen des Zeitpunkts. Nach unserem Verständnis ist es eigentlich Sinn und Zweck von mündlichen Anhörungen, hier die Argumente noch einmal auf den Tisch zu legen und Ihnen Gelegenheit zu geben, sie abzuwägen und dann zu einer Entscheidung zu kommen. Daher bedauern wir, dass im Vorfeld bereits eine Festlegung erfolgt ist. Im Prinzip kann ich dann hier an Argumenten vortragen, was ich möchte. Ohne Gesichtsverlust kommen Sie von dieser Linie ja gar nicht mehr herunter. Deswegen fand ich es etwas bedauerlich, dass schon zu einem Zeitpunkt vor dieser Anhörung eine Festlegung erfolgt ist.

**Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Auch ich bedanke mich herzlich dafür, dass wir die Möglichkeit haben, hier Stellung zu nehmen.

Wir haben uns im Vorfeld auf eine von dem üblichen Verfahren abweichende Rednerreihenfolge geeinigt, weil viele Punkte, die Sie in unserer gemeinsamen Stellungnahme finden, von allen Verbänden geteilt werden. Es gibt an der einen oder anderen Stelle kleine Deutungs- und Meinungsunterschiede. Die von meinem Kollegen Hamacher formulierte Botschaft, dass dieser Gesetzentwurf im Grundsatz absolut richtig und wichtig ist und jetzt auch weiter vorangetrieben werden sollte, teilen wir vollumfänglich. Deswegen schien uns das ein guter Einstieg zu sein.

Der Gesetzentwurf – und dementsprechend auch unsere Stellungnahme – ist sehr umfangreich. Er umfasst viele Änderungen, teilweise auch technischer Natur, deren Bedeutung sich auf den ersten Blick möglicherweise nicht erschließt, die in der Praxis aber erhebliche Bedeutung entfalten können. Deswegen schien es uns klug zu sein, als „praktischen Flankenschutz“ Herrn Dr. Busch, den Kämmerer der Stadt Bochum, mitzubringen. Er wird mich dankenswerterweise unterstützen und zu dem ei-

nen oder anderen Punkt, den ich gleich in meinem Statement ansprechen möchte, auch noch etwas aus der Praxis sagen können.

Wie Herr Hamacher schon angedeutet hat, gibt es insbesondere bei der Frage der Schwellenwerte nach § 76 Gemeindeordnung für die Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes etwas unterschiedliche Einschätzungen zwischen den Verbänden. Der Städte- und Gemeindebund hat hierzu eine etwas andere Position vertreten als der Städtetag und der Landkreistag. Die beiden letztgenannten Verbände haben sich dafür ausgesprochen, die Regelung so zu belassen, wie sie bis dato ist. Deswegen hört sich das, was Herr Hamacher kritisch angemerkt, bei mir etwas anders an. Ich begrüße sehr, dass es anscheinend eine Verständigung dahin gehend gegeben hat, die Regelung des § 76 Gemeindeordnung so bestehen zu lassen, wie sie bisher ist; denn wir würden die im Gesetzentwurf an dieser Stelle vorgesehenen Änderungen kritisch bewerten.

Das heißt nicht, dass es bei uns nicht auch die von Herrn Hamacher geschilderten Auseinandersetzungen und Diskussionen gegeben hätte. Dieser Punkt ist in der Tat sehr kontrovers diskutiert worden. Nach einer intensiven Diskussion in unseren Gremien sind wir aber letztlich zu dem Schluss gekommen, dass es besser ist, diese Regelung so zu belassen, wie sie ist, weil eine solche Änderung das falsche Signal zu einer falschen Zeit wäre. – Ich möchte Herrn Dr. Busch bitten, gleich auch noch zu ergänzen, wie es sich konkret in der Praxis darstellen würde, wenn man hier eine Veränderung vornähme.

Viele Punkte, die den Kommunen ein Anliegen sind, sind im vorliegenden Gesetzentwurf aufgegriffen und geregelt worden. Allerdings gibt es an der einen oder anderen Stelle noch Änderungswünsche oder Verbesserungsvorschläge.

Einen wichtigen Punkt, der noch nicht angesprochen worden ist, möchte ich hier auf jeden Fall thematisieren, und zwar die Frist für die erstmalige Aufstellung des Gesamtabschlusses. Die Kommunen verfolgen schon seit Langem das Anliegen, den Stichtag – bisher 2010 – zu verschieben. In unserer Stellungnahme schlagen wir eine Verschiebung auf das Jahr 2015 vor. Man muss feststellen, dass die Kommunen in vielen Fällen schlicht und ergreifend personell damit überfordert sind, diese Frist ordnungsgemäß einzuhalten. Hier geht Gründlichkeit sicherlich vor Schnelligkeit. – Hierzu möchte ich Herrn Dr. Busch ebenfalls um eine Ergänzung bitten.

Gestatten Sie mir noch eine letzte Anmerkung zu einem der Punkte, die in unserer Stellungnahme kritisch angemerkt worden sind. Sie finden dort den Vorschlag, eine Änderung von § 11 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung nicht vorzunehmen. Zurzeit ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass § 11 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung zukünftig auf den Erfüllungszeitpunkt abstellen soll. Nach einer intensiven Diskussion in unseren Gremien haben wir im Ergebnis über alle Verbände hinweg entschieden, an diesem Änderungsvorschlag, der ursprünglich aus den kommunalen Reihen stammt, nicht festzuhalten; denn das würde, wie wir festgestellt haben, in manchen Teilen ein Zurück zur Kameralistik bedeuten sowie zahlreiche Abgrenzungsfragen in der Praxis aufwerfen. – Auch dazu möchte ich Herrn Dr. Busch um einige Konkretisierungen bitten.

**Dr. Manfred Busch (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Möglichkeit, hier einige Ausführungen zu machen. – Ich will in der Reihenfolge kurz auf die einzelnen Punkte eingehen.

Erstens: zur sogenannten Bagatellgrenze. Der Begriff „Bagatellgrenze“ macht schon deutlich, dass man das, was da möglicherweise erlaubt ist, für eine Bagatelle halten oder mit einer Bagatelle verwechseln könnte. In der Tat hat die 25-%-Grenze in der Praxis keine Rolle gespielt. Sie würde dann eine Rolle spielen, wenn RWE-Aktien tatsächlich abgewertet würden und durch die Ergebnisrechnung geschleust werden müssten. Davor bewahre uns in Zukunft der § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung!

Relevant ist also die Grenze von zwei Mal 5 %. Wie das Kämmererart ist, habe ich eine kleine Modellrechnung durchgeführt, um zum Beispiel zu ermitteln, welcher Eigenkapitalabbau bei einer 5-%-Grenze vor dem Hintergrund des elfjährigen Ausgleichszeitraums möglich wäre. Bei einer Grenze von 5 % könnte ich innerhalb von elf Jahren 25 % des Eigenkapitals abbauen, ohne ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Das ist schon beträchtlich. 25 % entsprechen bei uns ungefähr 400 Millionen €. So viel dürfte ich nach der jetzigen Regelung also ohne Haushaltssicherungskonzept abbauen. Bei einer Grenze von 10 % könnte ich schon 60 % des Eigenkapitals abbauen, ohne ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Weil der Abbau stufenweise erfolgt, steigt der Anteil des Eigenkapitals, den ich abbauen kann, logischerweise nicht linear mit der Grenze, sondern stärker. Bei 10 % wäre also ein mehr als doppelt so hoher Abbau möglich wie bei 5 %. In 15 Jahren könnte ich sogar 70 % abbauen, ohne ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen zu müssen. Das kann doch nicht Sinn der Vorschrift sein. Dann kann ich mir das Haushaltssicherungskonzept im Grunde sparen.

Dazu kommt noch ein Gesichtspunkt aus Bochum. Nach einem erfolgreichen Beratungs- und Kooperationsverfahren mit der Bezirksregierung verfügen wir über ein Haushaltssicherungskonzept, das innerhalb von elf Jahren diesen Ausgleich zeigt. Dieses Haushaltssicherungskonzept würde bei einer Neuregelung wahrscheinlich schon im nächsten Jahr überflüssig, weil wir dann unter den 10 % liegen, aber deutlich über den 5 %. Wenn man schon nach einem Jahr die Rahmenbedingungen so drastisch ändert, ist das auch nur sehr schwer als verlässliche Politik zu verkaufen.

Zweitens: zum Gesamtabschluss. Der Gesamtabschluss hat für die kreisfreien Städte, also insbesondere für die Städte mit größeren Beteiligungsvermögen, eine ganz zentrale Bedeutung. Ich bin ein absoluter Verfechter dieses Gesamtabschlusses. Wir haben nur folgendes Problem: Ich hätte mich nicht hierhin getraut, wenn wir bei den Jahresabschlüssen nicht besser liegen würden als der Durchschnitt der vergleichbaren Städte. Wir liegen also recht gut – objektiv gesehen aber schlecht, weil wir die gesetzlichen Vorgaben nicht einhalten können. Jetzt, im September 2012, sind wir so weit, dass wir mit der Gemeindeprüfungsanstalt über die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 diskutieren. Der Jahresabschluss 2009 ist testiert. Der Jahresabschluss 2010 befindet sich noch in der Prüfung. Der Jahresabschluss 2011 wird voraussichtlich im Dezember 2012 dem Rat zugeleitet. Das ist der Vollzug. Sollte ich jetzt den



Gesamtabschluss für das Jahr 2010 aufstellen, müssten alle Änderungen, die im Nachhinein noch für die Eröffnungsbilanz und für den Jahresabschluss 2010 notwendig sind, im Gesamtabschluss verarbeitet werden. Das ist ein Wahnsinnsprogramm. Man kann auch niemandem erklären, dass dieser Aufwand auf sich genommen werden soll, nur weil dieses neue Instrument jetzt unbedingt für 2010 eingeführt werden soll.

Hinzu kommt folgende Kleinigkeit: Der statische Verweis, der ja verlässlich statisch sein soll, wird dann aber doch öfter wieder geändert – was schlecht ist, weil in der Folge natürlich Verwerfungen sowohl zu den Beteiligungsunternehmen als auch zum eigenen Jahresabschluss bestehen. Das ist also auch ein Arbeitsmaximierungsprogramm.

Drittens: zum Erfüllungszeitpunkt. Trotz intensiven Bemühens in den letzten Tagen ist es mir nicht gelungen, wirklich zu verstehen, was damit gemeint ist. Es kommt also nicht Klarheit, sondern Unklarheit in die ganze Sache hinein. Ich habe meine Mitarbeiter extra noch einmal befragt, ob sie in der Vergangenheit bei Transferaufwendungen irgendwelche Probleme mit der wirtschaftlichen Zuordnung hatten. Keiner hat ein Problem entdeckt. Das Problem besteht lediglich in den Aufsätzen, die dazu geschrieben werden.

**Dr. Christian von Kraack (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich kann zunächst das Lob wiederholen. Die Kreise finden es großartig, dass diese Reform aus der Mitte des Landtags heraus bewältigt wird und jetzt kurzfristig beschlossen werden soll. Wie Herr Hamacher schon gesagt hat, wird auf den 27 Seiten unserer Stellungnahme nur aufgezeigt, was man teilweise auch mit einem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz machen könnte, das hier ja im Grundsatz schon angedacht ist. Das heißt aber nicht, dass wir den vorliegenden Gesetzentwurf in irgendeiner Weise als einen Entwurf ansehen würden, der besonders problematisch wäre und jetzt noch über Monate diskutiert werden müsste. Wir brauchen dieses Gesetz, und zwar möglichst in der nächsten Woche.

Wichtig sind uns immer das Vorgehen bei Straßenumstufungen und die Dynamisierung der Ausgleichsrücklage gewesen. Darauf kann man noch einmal verweisen. Das ist auch gut an diesem Gesetzentwurf.

Von großer Bedeutung ist für uns ferner die Möglichkeit – das muss man für das Protokoll noch einmal erklären; Herr Hamacher hat diesen Punkt auch schon angesprochen –, jetzt, nachdem Erfahrungen mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen vorliegen, mit den Jahresabschlüssen endlich à jour zu kommen; denn die Belastung der kommunalen Verwaltungen durch diese Abschlüsse war sehr hoch. Man hat das ganze Rechnungsregime innerhalb der letzten acht, neun Jahre vollkommen umgekrempelt. Jetzt brauchen wir zuverlässige Jahresabschlüsse, die dann möglichst auch dem Jahresabschluss 2011 entsprechen. Wir müssen endlich damit aufhören, noch die Eröffnungsbilanzen, die Jahresabschlüsse 2010 etc. zu behandeln. Es ist notwendig, dass alle auf einen Stand kommen.

Sehr wichtig dafür ist der Art. 8 § 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs, der vorsieht, dass wir dem Jahresabschluss 2011 die Jahresabschlüsse der Vorjahre in der von Bürgermeister, Oberbürgermeister bzw. Landrat bestätigten Entwurfsfassung beifügen können; denn damit haben wir die Möglichkeit, mit einem Verfahren diesen riesigen Berg zu erledigen. Aus unserer Sicht ist diese Regelung aber auch so zu lesen, dass man mit dem Entlastungsbeschluss für den Jahresabschluss 2011, der dann noch erforderlich ist – die Verfahrensschritte zu den Vorjahresabschlüssen entfallen ja, wie sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs eindeutig ergibt –, die entsprechenden Beschlüsse konkludent mit fasst.

Ganz wichtig ist uns in diesem Zusammenhang die Feststellung – dieses Anliegen hat die VERPA, die Vereinigung der Rechnungsprüfungsamtsleiter, auch an uns herangetragen; da sind wir uns einig –, dass die Prüfungen der vorherigen Jahresabschlüsse inhaltlich nicht leiden, weil bei der Feststellung des Jahresabschlusses 2011 bestätigt werden muss, dass die bei der Eröffnung des Jahres 2011 gewählten Ansätze korrekt sind. Nur dann kann das Verfahren für 2011 abgeschlossen und testiert werden. Das bedeutet, dass die Korrektheit dieser Ansätze zu prüfen ist. Damit erfolgt auch eine cursorische Inzidentprüfung der vorherigen Jahresabschlüsse. Es entsteht also kein rechtsfreier Raum in der Rechnungsprüfung.

Lassen Sie mich nun einige wenige Punkte ansprechen, die man als kleine Änderungen jetzt noch direkt mit in den Gesetzentwurf aufnehmen sollte.

Vom Städtetag wurden zutreffend die Schwierigkeiten in Bezug auf den Gesamtabchluss dargestellt. Die Verschiebung des entsprechenden Stichtages ist auch uns ein Anliegen.

Hingewiesen wurde vom Städtetag auch auf die Problematik des § 11 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung, was das Abstellen auf den Erfüllungszeitpunkt bei Leistungsbescheiden betrifft. Diese Vorschrift ist aus unserer Sicht möglicherweise ein Rückschritt in die Kameralistik. Der Begriff des Leistungsbescheides bezieht sich ausweislich der Begründung übrigens nicht auf Transferleistungen, an die man beim Begriff „Leistungsbescheid“ immer denkt, sondern auf Steuerbescheide und beispielsweise auch auf Ordnungswidrigkeitsbescheide. Was da ein Erfüllungszeitpunkt ist, ist Gegenstand einer intensiven Diskussion in der Lehre. Das führt möglicherweise zu Unklarheiten, die bei der jetzigen Regelung nicht existieren. Wir sollten hier einfach wie bisher den Zeitpunkt der wirtschaftlichen Zurechnung zugrunde legen und von einer Änderung des § 11 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung einstweilen Abstand nehmen.

Darüber hinaus möchte ich seitens des Landkreistages noch einmal ganz wenige Schwerpunkte thematisieren, die aber auch in unserer gemeinsamen Stellungnahme stehen.

Für ganz wichtig halten wir es, auf die Übergangsregelungen und die Inkrafttretensbestimmungen der Beschlussempfehlung dieses Ausschusses aus der vorigen Legislaturperiode vom 9. März 2012 zurückzugehen und sicherzustellen, dass die neuen Vorschriften schon auf den Jahresabschluss 2011 Anwendung finden können und nicht erst, wie nach der jetzt geplanten Regelung vorgesehen, auf den Jahresab-

schluss 2013. Wichtig ist das insbesondere wegen der Finanzanlagenbewertung. Die RWE-Aktien haben im Jahre 2011 die entsprechende Wertminderung erfahren. Dafür brauchen wir eine Anwendbarkeit auf das Jahr 2011. Auch wenn so etwas in Zukunft nicht mehr passieren dürfte, käme es 2011 trotzdem zu dem Effekt, dass das Ganze bei uns umlagewirksam würde und eine Belastung der kreisangehörigen Gemeinden erfolgen müsste. Das ist etwas, was wir definitiv nicht wollen und was auch niemand von uns tun möchte. Deswegen bitten wir darum, bei den Vorschriften der Art. 8 § 1, Überführung der Ausgleichsrücklage, und Art. 11, Inkrafttreten, auf den Vorschlag vom 9. März 2012 zurückgehen, auf den sich SPD, Grüne und FDP damals bereits wegweisend geeinigt hatten. Das müsste möglich sein.

Für bedeutsam halte ich auch unsere gemeinsame Anregung, in Bezug auf die Prüfung des Jahresabschlusses eine Klarstellung vorzunehmen, indem der § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung dahin gehend geändert wird, dass durch Zuleitung an den Rechnungsprüfungsausschuss, nachrichtlich an den Rat, das gesamte Verfahren eingeleitet wird. Wir haben im kreisangehörigen Raum teilweise das Problem, dass der Kreistag nur vier Mal im Jahr tagt. Wenn Ende März die vom Landrat bestätigte Entwurfsfassung vorliegt und erst im Kreistag behandelt und an den Rechnungsprüfungsausschuss überwiesen werden muss, bevor die Rechnungsprüfung beginnen kann, können die Fristen praktisch nicht eingehalten werden. Durch die in unserer Stellungnahme vorgeschlagene einfache Änderung des § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung könnte man zu einem schlanken Verfahren kommen und sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung direkt starten kann.

Des Weiteren sollte eine Änderung des § 76 Gemeindeordnung erfolgen. Keine Angst; die Beibehaltung des bisherigen Schwellenwertes finden wir sehr gut. Wir bräuchten aber noch eine Klarstellung dahin gehend, dass eine Finanzanlagenabwertung durch außerordentliche Wertberichtigungen keine Auswirkungen auf die Ermittlung des Schwellenwertes für den Verbrauch der allgemeinen Rücklage nach § 76 hat. Zur Klarstellung schlagen wir die Anfügung eines neuen Satzes 3 und eines neuen Satzes 4 an § 76 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung vor. Der Gesetzentwurf selbst sieht das ausweislich seiner Begründung zwar schon vor, weil in § 76 Abs. 1 Nr. 1 die Wörter „der Haushaltswirtschaft“ durch die Wörter „des Haushalts“ ersetzt werden. Man könnte es aber klar fassen, sodass es auch jeder versteht. Momentan müsste es über die Begründung abgeleitet werden. Ich glaube nicht, dass das rechtssicher ist. Der Wille des Gesetzgebers sollte einfach noch einmal klargestellt werden. Das könnte durch die genannte Ergänzung des § 76 Abs. 1 um die Sätze 3 und 4 erfolgen. Dann hätten wir alle das gemeinsame Ziel gegebenenfalls auch vor Gerichten sicher erreicht.

Als letzten Punkt möchte ich § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung ansprechen. Die außerordentliche Wertberichtigung von Finanzanlagen zwingt zu außerplanmäßigen Abschreibungen. Diese sollen gegen die allgemeine Rücklage gebucht werden können – nicht müssen. Es ist uns ein wichtiges gemeinsames Anliegen, hier die Freiheit vor Ort zu wahren und mit dem Begriff „können“ ein Wahlrecht vorzusehen.

Ansonsten finden wir diesen Gesetzentwurf großartig und hoffen, dass wir ihn nicht noch einmal vorgelegt bekommen. Wir sind sehr zuversichtlich, dass das Ganze ein gemeinsames Anliegen aller hier vertretenen Parteien ist, wie sich auch schon in der Beschlussempfehlung vom 9. März 2012 gezeigt hat.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Vielen Dank für die Stellungnahmen. – Hiermit eröffne ich die Frage- und Antwortrunde.

**Ina Scharrenbach (CDU):** Die CDU-Fraktion hat sich sehr eingehend mit diesem Gesetzentwurf befasst. Für die erste Runde haben wir zu mehreren Vorschlägen zur Änderung von Paragraphen in der Gemeindehaushaltsverordnung Fragen formuliert.

Die erste Frage betrifft den § 22 Gemeindehaushaltsverordnung, Ermächtigungsübertragung. Es wird vorgeschlagen, insbesondere den Abs. 2 zu den Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen neu zu fassen. Damit entfällt aber aus unserer Sicht die Regelung, wie man Investitionsauszahlungen übertragen kann. Daher bitten wir Sie um Stellungnahme. Sehen Sie das ähnlich? Oder sollen in der Tat in der Praxis die Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen entfallen?

Die zweite Frage bezieht sich auf eine vorgeschlagene Änderung im § 43 Gemeindehaushaltsverordnung, Weitere Vorschriften zu einzelnen Bilanzposten. Wie schon mehrfach angesprochen wurde, soll der § 43 Abs. 3 neu gefasst werden. Damit würde aber der Bereich zur Deckungsrücklage komplett entfallen. Im Gesetzentwurf gibt es hierzu keine Übergangsvorschriften. Daher lautet unsere Frage an Sie: Soll aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände die Deckungsrücklage entfallen? Und wenn ja: Brauchen wir hierfür eine Übergangsregelung? Wie gestaltet sich das in der Praxis?

Die dritte Frage hat etwas mit dem hier ebenfalls schon angesprochenen Verweis auf das Handelsgesetzbuch im § 49 Gemeindehaushaltsverordnung, Gesamtabschluss, zu tun. Konkret wird vorgeschlagen, für den Gesamtabschluss das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz anzuwenden. Daher fragen wir Sie: Haben sich die kommunalen Spitzenverbände insbesondere mit den Auswirkungen auf den kommunalen Einzelabschluss in der Fortschreibung beschäftigt, was die Umsetzung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes angeht? Und wird das wirklich in Gänze so mitgetragen?

**Robert Stein (PIRATEN):** Über die geplante Gesetzgebung besteht weitgehend Konsens. Von unserer Seite gibt es daran auch nicht viel zu kritisieren. Daher habe ich nur zwei Fragen grundsätzlicher Natur.

Erstens interessiert mich in Bezug auf den erstmaligen Gesamtabschluss, wie weit dieser Einführungsprozess Ihrem Kenntnisstand nach mittlerweile gediehen ist.

Zweitens wüsste ich – darauf aufbauend – gerne, ob der Umstellungsprozess von der Kameralistik auf das doppische Verfahren von den bisherigen Gesetzgebern Ihrer Meinung nach eventuell unterschätzt worden ist.

**Claus Hamacher (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Ich lasse einmal die ersten beiden Fragen weg, weil sie von kompetenterer Seite beantwortet werden können, und beginne mit der Frage nach dem Verweis auf das Handelsgesetzbuch in § 49 Gemeindehaushaltsverordnung. Das haben wir uns in der Tat auch noch einmal angeschaut. Der Einwand ist durchaus berechtigt. Wir hätten dann eine Doppelgleisigkeit: Anwendbarkeit des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes für den Gesamtabschluss, aber nicht für die Einzelabschlüsse. Diesen Hinweis würden wir also gerne aufnehmen. Im Gesetzentwurf wird die vorgesehene Änderung damit begründet, dass nicht benötigte Wahlrechte abgeschafft werden sollen. Ehrlich gesagt, halten wir es für entbehrlich, an dieser Stelle überhaupt etwas zu ändern. Aus unserer Sicht könnte es durchaus bei der jetzigen Regelung bleiben. Damit würde auch der Konflikt des Auseinanderdriftens von Regelungen für den Gesamtabschluss und die Einzelabschlüsse vermieden.

Herr Stein, wir haben keinen wirklich sattelfesten Überblick darüber, wie weit die einzelnen Kommunen mit ihren Gesamtabschlüssen mittlerweile gekommen sind. In unserer Mitgliedschaft ist das ein sehr heterogenes Bild. Viele sind noch nicht so weit.

Außerdem haben Sie gefragt, ob wir glauben, dass eventuell der damit verbundene Aufwand unterschätzt worden ist. Das kann ich eindeutig bejahen. Darauf haben wir aber auch schon frühzeitig hingewiesen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis ist nämlich nicht erst zum jetzigen Zeitpunkt klar, dass die Frist bezüglich der Gesamtabschlüsse im Grunde genommen nicht einzuhalten ist.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auch an eine alte Position des Städte- und Gemeindebundes erinnern. Wir halten die Sinnhaftigkeit von Gesamtabschlüssen bei vielen Kommunen, bei denen die Beteiligungsstruktur alles andere als kompliziert ist, also nicht mit den großen Städten zu vergleichen ist, für durchaus fraglich, um es einmal vorsichtig auszudrücken.

**Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Ich möchte kurz etwas zum § 22 Gemeindehaushaltsverordnung sagen, gehe aber davon aus, dass das gleich noch ergänzt wird. Nach unserem Verständnis – wir haben uns das auch noch einmal angeschaut – ist es nicht so, dass durch die Änderung des § 22 die Übertragung von Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen entfallen würde; denn nach wie vor besteht in § 22 Abs. 1 eine allgemeine Regelung, die unseres Erachtens beides umfasst. In § 22 Abs. 2 Satz 1 hatten wir bis dato eine Einschränkung oder eine Konkretisierung für den Fall der Übertragung von Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen, die nur längstens „zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann“, übertragen werden konnten. Insoweit entfielen diese Einschränkung, wenn man so will. Bei der allgemeinen Regelung bliebe es aber, sodass nach wie vor auch eine Übertragbarkeit von Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen gewährleistet wäre.

Herr Stein, Ihre zweite Frage hatte ich so verstanden, dass sie sich nicht ausschließlich auf den Gesamtabschluss bezieht, sondern auch generell auf die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements. Hier würde ich gerne an die Antwort von

Herrn Hamacher anknüpfen. Ja, wir teilen diese Einschätzung. Der Aufwand für die Einführung des neuen Rechnungslegungssystems ist sicherlich unterschätzt worden. Dabei handelt es sich um ein sehr aufwendiges Verfahren. Das bedeutet, dass gegebenenfalls auch Fristen zu verlängern sind, wenn man feststellt, dass einzelne Punkte mit den zurzeit vorhandenen Ressourcen, insbesondere Personalressourcen, in den Kommunen nicht ohne Weiteres eins zu eins nach dem Zeitplan, den man sich ursprünglich gegeben hat, umzusetzen sind.

Man darf allerdings nicht vergessen, dass das neue Rechnungswesen an sich auch einen Selbstwert hat, selbst wenn seine Einführung sehr aufwendig gewesen ist. Wir erleben im Moment auf der europäischen Ebene, dass im Rahmen von IPSAS auch über veränderte Transparenzvorschriften bei der Rechnungslegung von Staaten nachgedacht wird. Das geht in dieselbe Richtung. Insofern ist die kommunale Doppik schon sehr modern. Sie stellt zahlreiche Informationen zur Verfügung. Manche Instrumente können sicherlich noch besser genutzt werden. Insbesondere die outputorientierte Steuerung ist ein Punkt, bei dem in unserer Mitgliedschaft der Eindruck herrscht, dass dort das Ziel noch nicht in jeder Hinsicht erreicht ist. Das heißt: Das Ganze ist zwar ein hoher Aufwand. Diesem Aufwand steht aber natürlich auch ein Gut gegenüber.

**Dr. Manfred Busch (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Ich möchte kurz ergänzen, dass die Einführung des NKF unglücklicherweise mit der größten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit zusammenfiel – und damit auch mit der Notwendigkeit, die Strukturen grundlegend zu überarbeiten, Konsolidierungsprogramme aufzulegen und Haushaltssicherungskonzepte zu erarbeiten. Das haben wir als sehr problematisch empfunden. Die Väter und Mütter des NKF konnten aber nicht wissen, dass es zu dieser Wirtschaftskrise kommen würde. Insgesamt beurteilen wir die NKF-Einführung sehr positiv.

Beim Gesamtabschluss haben wir festgestellt, dass es überaus komplizierte und komplexe Strukturen in den Kommunen gibt, beispielsweise die – immer eingeforderten – interkommunalen Kooperationen, die dazu führen, dass im Konzernrechnungswesen sehr schwierige Konstellationen entstehen. Das haben wir aber alles ganz gut im Griff. Übrig bleibt die Problematik, dass der Abschluss des städtischen Kernhaushalts nicht rechtzeitig vorliegt. Das ist für mich der Kern der Begründung für eine Verschiebung des Stichtags, weil der Arbeitsaufwand maximiert würde, wenn alle Änderungen, die im Nachhinein im Kernhaushalt bzw. im Kernabschluss vorgenommen werden, sich auch noch einmal im Jahresabschluss wiederfinden würden.

Gestatten Sie mir eine abschließende Bemerkung. Wir verstoßen zwar gegen ein Gesetz, weil wir die Fristen nicht einhalten können. Eigentlich ist das ziemlich schrecklich. Ich lehne mich dann aber immer entspannt zurück und warte auf den Tag, an dem das Land NKF einführen muss. Da sehen wir uns dann alle wieder.

**Ingo Hessenius (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Herr Stein, sicherlich ist der Umstellungsprozess unterschätzt worden. Ganz allgemein muss man aus der Praxis aber sicherlich sagen: Wenn man im Kommunalen Finanzmanagementgesetz NRW

keine Fristen für den Umstellungsprozess gesetzt hätte – Eröffnungsbilanz für 2009, wobei das Gesetz schon 2004 beschlossen worden ist –, wäre auch nichts daraus geworden.

Bezüglich des Gesamtabschlusses ist man meines Erachtens deutlich zu optimistisch gewesen; denn die Steuerrelevanz des Gesamtabschlusses lässt für mich doch sehr zu wünschen übrig. Die Relevanz im kommunalen Raum ist auch sehr unterschiedlich. Das wird bei den großen kreisfreien Städten im Ruhrgebiet natürlich ganz anders sein als bei kleinen Städten und Gemeinden im ländlichen Raum. Dass dieses Thema für große Städte eine hohe Bedeutung hat, ist unstrittig. Ich könnte mir eher vorstellen – damit sind wir vielleicht schon bei der nächsten Stufe der Weiterentwicklung des NKF –, da auch eine Unterscheidung nach Größenordnungen vorzunehmen. Das soll aber heute nicht das Thema sein.

Was die Umsetzung des Gesamtabschlusses angeht, ist das Bild, wie ich von den Kollegen höre, sehr unterschiedlich. Es gibt einige wenige, die das umgesetzt haben – natürlich auch mit sehr viel Aufwand. Die Mehrheit hat es allerdings bisher nicht geschafft.

Vor diesem Hintergrund appelliere ich noch einmal an Sie, den Stichtag für den Gesamtabschluss tatsächlich zu verschieben. Derzeit haben wir andere Probleme, denke ich. Wir sollten alle Kräfte in den Kommunen für die Haushaltssanierung bündeln und sie weniger für einen Gesamtabschluss einsetzen, dessen Bedeutung bei vielen Kommunen doch gar nicht so erheblich ist.

Zu den meisten Fachfragen ist eben schon Stellung genommen worden. Gestatten Sie mir aber noch einige Ergänzungen.

Zu § 22 Gemeindehaushaltsverordnung, Ermächtigungsübertragung: Die vorherigen Regelungen enthielten eine Unterscheidung zwischen investiv und nicht investiv. Investiv wurde auf das Ende der Baumaßnahme abgestellt, womit eine Übertragung mehr oder weniger unbeschränkt möglich war. Konsumtiv war die Übertragung auf zwei Jahre beschränkt. Die jetzige Freigabe des § 22 in Richtung unbeschränkter Übertragbarkeit umfasst dann natürlich auch die Investitionen. Insofern ist die vorherige Regelung tatsächlich entbehrlich. Ich sehe daher in der Neuregelung des § 22 kein Problem.

Soll die Deckungsrücklage entfallen? Als man sich von 2002 bis 2004 mit der Frage beschäftigt hat, wie künftig die Jahresabschlüsse sowie das Informationsrecht der Räte bei Ermächtigungsübertragungen geregelt werden sollten, hat man in Anlehnung an die Kameralistik gedacht, dass man das mit einer Deckungsrücklage ganz gut umsetzen könne. Allerdings hat sich schon in den ersten Jahren erwiesen, dass das gar nicht der Fall ist, sondern dass es dadurch eher komplizierter wird. Insofern halten wir es für sehr positiv, dass die Deckungsrücklage jetzt abgeschafft werden soll.

Benötigen wir in diesem Zusammenhang eine Übergangsregelung? Meines Erachtens ist sie nicht notwendig. Man müsste natürlich schon darüber nachdenken, ob eine Deckungsrücklage, die ja im Eigenkapital steht, anschließend der allgemeinen Rücklage oder der Ausgleichsrücklage zuzuführen ist. Hierzu mag es unterschiedli-

che Auffassungen geben. Das könnte man durch eine kurze Ergänzung eventuell noch klarstellen. Letztlich wird das aber – selbst wenn es nicht geregelt wäre – keine entscheidende Größe sein, denke ich. Der neue § 75 Gemeindeordnung trifft ja eine Regelung zum Eigenkapital und zur Höhe der Ausgleichsrücklage. Insofern dürfte sich die praktische Relevanz wohl in Grenzen halten.

Die Frage nach der Anwendung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes hat Herr Dr. Busch schon eingehend beantwortet. Dem würde ich mich gerne anschließen.

**Ina Scharrenbach (CDU):** Vielen Dank für die Beantwortung unserer ersten Fragen. Insbesondere in Bezug auf die Ausführung zur Deckungsrücklage teilen wir als CDU-Fraktion Ihre Einschätzung. – Wir haben noch einige allgemeine Fragen im Zusammenhang mit dem 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz.

Die erste Frage lautet: Herr Dr. Busch hat schon das Problem des kommunalen Einzelabschlusses als Vorbereitung für den Gesamtabschluss angesprochen. Vor diesem Hintergrund wüssten wir gerne, ob die derzeitige Frist in § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung – sprich: drei Monate nach Haushaltsabschluss Erstellung des kommunalen Einzelabschlusses – sinnvoll ist oder ob man hier nicht besser eine Flexibilisierung im Gesetz vornehmen sollte.

Die zweite Frage betrifft den zur Änderung vorgeschlagenen § 117 Gemeindeordnung, Beteiligungsbericht. Wir haben uns als CDU-Fraktion konkret gefragt: Inwieweit stehen Kosten und Nutzen des Beteiligungsberichts für den Stadtrat als Überwachungsorgan eigentlich im Verhältnis zueinander? Würde es nicht eher Sinn machen, zu einer Änderung zu kommen, die die Kommunen nur dann zur Erstellung eines Beteiligungsberichts verpflichtet, wenn es keinen Gesamtabschluss gibt?

Die dritte Frage bezieht sich auf die vorgeschlagene Änderung des § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung, bei der es um die Verbuchung von Erträgen und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens sowie aus Wertveränderungen des Finanzanlagevermögens geht. Mit Blick auf Wertveränderungen im Sachanlagevermögen wüssten wir gerne, ob es aus Ihrer Sicht nicht sinnvoll wäre, auch außerplanmäßige Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen künftig gegen die allgemeine Rücklage zu verrechnen, und zwar aus der Begründung heraus, dass ein Verlust aus dem Abgang eher seltener eintritt, weil vorher die außerplanmäßige Abschreibung auf einen Vermögensgegenstand Raum greifen müsste, wenn man die Buchungslogik korrekt anwendet.

Die vierte Frage betrifft aktuelle Entwicklungen in der kommunalen Familie in Bezug auf die Nutzung von Finanzinstrumenten – auch im Verhältnis zu dem entsprechenden Erlass des Innenministeriums. Derzeit enthält die Gemeindehaushaltsverordnung keinerlei Verpflichtung für die Kommunen, Angaben über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente in der Kommune zu tätigen. Daher fragen wir Sie, ob es aus Ihrer Sicht vor dem Hintergrund von Transparenz und Überwachung sinnvoll wäre, entsprechende Angaben in den Anhang aufzunehmen.



**Michael Hübner (SPD):** Die SPD-Fraktion ist positiv überrascht – das gilt wahrscheinlich auch für die anderen einbringenden Fraktionen –, dass dieser Gesetzentwurf von den Sachverständigen als großartig bezeichnet wird. Wir bedanken uns bei den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände für diese Erklärung.

Ich möchte gar nicht viele Fragen stellen. Eine Frage liegt mir aber auf der Seele. Inwieweit haben wir den richtigen Evaluationszeitraum für die mögliche zweite Änderung vorgesehen? Wie viel Erfahrung müssen wir nach Einschätzung der drei kommunalen Spitzenverbände erst wieder mit diesen Änderungen sammeln, um dann zu einer weiteren Veränderung zu kommen?

**Ingo Hessenius (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Wir werden uns die Beantwortung teilen. Ich werde daher nur auf einen Teil der Fragen eingehen. – Eine Frage lautete, ob es Sinn machen würde, die Kommunen nur dann zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes zu verpflichten, wenn es keinen Gesamtabschluss gibt. Das halte ich nicht für richtig. Ich glaube, dass der Beteiligungsbericht in allen Kommunen durchaus sinnvoll ist. Seine Erstellung vom Gesamtabschluss abhängig zu machen, finde ich auch deswegen nicht gut, weil der Gesamtabschluss zeitlich sehr spät erfolgt. Wenn man einen Beteiligungsbericht, der ja zeitnah erstellt wird, unter Verweis auf den Gesamtabschluss nicht vorliegen hätte, wäre das vom Zeitablauf her keine gute Sache.

Zu § 43 Gemeindehaushaltsverordnung wurde ausgeführt, der Verlust aus dem Abgang von Anlagevermögen sei ein eher seltener Fall. Diese Regelung ist historisch dadurch entstanden, dass im Gesetzgebungsverfahren in der vorherigen Legislaturperiode die Frage aufkam: Wie regeln wir eigentlich Straßenumstufungen? Zum einen hatten wir im letzten Jahr natürlich die Problematik der RWE-Aktien. Zum anderen sind aber die Straßenumstufungen nach wie vor ein großes Problem, weil sie sofort einen Vermögensabgang auslösen, der die Ergebnisrechnung erheblich belastet. Das führt dazu – im Frühjahr 2012 hatte ich das bei der entsprechenden Anhörung in diesem Ausschuss bereits ausgeführt –, dass man sich auf der kommunalen Ebene sehr schwer damit tut, überhaupt noch Straßenumstufungen vorzunehmen. Denn wer will schon eine eigene Haushaltsbelastung riskieren, die nach dem Straßen- und Wegegesetz dann nun einmal zwingend vorgesehen ist? Insofern halte ich es für gut, wenn es im § 43 Gemeindehaushaltsverordnung eine Regelung gibt, die es ermöglicht, auch den Abgang von Vermögen, wie er bei Straßenumstufungen eintritt, gegen Eigenkapital buchen zu können – wobei ich hier noch einmal betonen möchte: zu können; denn es gibt sicherlich auch Kommunen, in denen es durchaus sinnvoll ist, das nicht gegen Eigenkapital zu buchen, sondern es im Ergebnishaushalt abzubilden, was nach dem jetzigen Vorschlag allerdings verboten wäre.

Zu den Finanzinstrumenten – die wir in unserem Kreis nicht haben – ist Folgendes zu sagen: In meinen Augen müsste sich auch jetzt schon die Verpflichtung ergeben, im Lagebericht den Einsatz von Finanzinstrumenten darzustellen. Ich bin mir zurzeit noch unsicher, ob es da einer weiter gehenden Regelung bedarf.

**Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Frau Scharrenbach, Sie haben eine Frage zu § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung gestellt. Es ist richtig, dass wir uns hier für eine Flexibilisierung einsetzen. Das ist eine alte Forderung, die wir schon seit Gültigkeit des Kommunalen Finanzmanagementgesetzes NRW aufstellen, weil wir in der Praxis sehen, dass die Kommunen mit der jetzt im Gesetz normierten Dreimonatsfrist häufig nicht hinkommen. Vereinzelt hat es sogar Klageverfahren gegeben – das war wahrscheinlich auch dem Kommunalwahlkampf geschuldet –, in denen der Bürgermeister verklagt worden ist, weil er die Frist des § 95 Abs. 3 gerissen hat. Diese Frist ist in der kommunalen Praxis also wirklich ein Ärgernis.

Deswegen haben wir in unserer gemeinsamen Stellungnahme auch vorgeschlagen, den § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung wie folgt zu ändern:

„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. ...“

Damit würde man eine für die Praxis deutlich besser lebbare Situation schaffen.

Herr Hübner, wir halten die im Gesetzentwurf vorgesehene Evaluierungsfrist von vier Jahren für ausreichend. Sie ist für die grundsätzliche Überprüfung des Gesetzes gut geeignet. Diese Frist sollte Sie allerdings nicht davon abhalten, bei sich aufdrängendem dringenden Änderungsbedarf auch schon vorher in dem einen oder anderen Einzelfall nachzusteuern, etwa über untergesetzliche Normen oder über eine Regelung in der Gemeindehaushaltsverordnung.

**Dr. Dörte Diemert (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Als die Frage gestellt wurde, ob es sinnvoll sei, eine Verpflichtung zur Berichterstattung über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente einzuführen, war die spontane Reaktion von Herrn Dr. Busch rechts neben mir: Das wird da, wo es praktiziert wird, auch jetzt schon auf freiwilliger Basis gemacht. – Daher würde ich hier erst einmal ein Fragezeichen setzen und jetzt ohne Weiteres kein Regelungsbedürfnis an dieser Stelle erkennen. Sprechen kann man über eine solche Verpflichtung natürlich. Aber wenn etwas freiwillig praktiziert wird, stellt sich die Frage, ob es einer zwingenden Regelung bedarf.

Zu der Frage zu § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung – Stichwort: Wertveränderungen beim Sachanlagevermögen – wird Herr Dr. Busch noch etwas ergänzen.

**Dr. Manfred Busch (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Ich muss mich zunächst vergewissern, dass ich die Frage richtig verstanden habe. Die jetzt vorgesehene Formulierung lautet nämlich: „Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen“ des Anlagevermögens „sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen“. Damit wird auf besondere Vorgänge abgestellt, deren Verursachung externen Charakter hat und nicht im Wirtschaften der

Kommune selbst begründet ist. Wenn ich es richtig verstanden habe, wollen Sie jetzt jede Wertänderung von Sachvermögen darunter fallen lassen. Da muss ich umgekehrt fragen: Was findet dann noch in der Ergebnisrechnung statt? Der Sinn der Vorschrift des § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung kann doch nicht sein, dass die Ergebnisrechnung völlig ausgehöhlt wird. Vielmehr soll sie besondere Vorgänge regeln. Dieser Gedanke darf nicht verloren gehen, meine ich. – Lassen Sie mich aber auch noch kurz etwas zu den anderen Punkten sagen.

Zum Beteiligungsbericht: Ich glaube, dass wir auch dann, wenn wir einen Gesamtabschluss vorlegen, den Beteiligungsbericht als eigenständiges Informationsinstrument brauchen. Da kann ich mich den Ausführungen von Herrn Hessenius voll anschließen.

Zu den Finanzinstrumenten: Die Städte, die größere Schuldenberge haben und versuchen, im Sinne der Kommune die Zinslast möglichst niedrig zu halten, legen auch entsprechende Schuldenberichte vor. Es gibt auch Arbeitskreise, in denen sie organisiert sind. Dort ist eigentlich Standard, dass es solche Berichte gibt. Das kann ich allerdings nicht für jeden Einzelfall sagen. Vielleicht müsste man das einmal überprüfen. Es ergibt sich aber schon aus der eigenen Verantwortung heraus. Als Kämmerer wäre ich doch sehr leichtsinnig, wenn ich alle möglichen Geschäfte machte, ohne mich dahin gehend abzusichern, dass der Rat sie auch mitträgt. Aufgrund der nicht unerheblichen Presseberichterstattung in den letzten Jahren hat sich das auch überall herumgesprochen.

**Mario Krüger (GRÜNE):** Ich möchte noch einmal auf den § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung eingehen und die Bewertung von Finanz- und Sachanlagevermögen ansprechen. Herr Dr. Busch, Sie haben gerade deutlich gemacht, dass wir möglicherweise zwei verschiedene Rechnungslegungen haben – einerseits eine Rechnungslegung innerhalb des Eigenkapitals oder aber in der Ergebnisrechnung. Man muss ja noch einen zweiten Bereich sehen, und zwar das Thema „Konzernabschluss“, also die Einbeziehung der kommunalen Unternehmungen, die nach Handelsgesetzbuch auch entsprechenden Anforderungen unterliegen. Wie kriegt man das zueinander?

Meine Abschlussfrage lautet: Inwieweit hätte man die Nicht-Notwendigkeit, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen, aufgrund solcher Vorgänge noch anders handeln können?

**Ina Scharrenbach (CDU):** Lassen Sie mich die Frage in Bezug auf die außerplanmäßigen Abschreibungen noch einmal konkretisieren. Wie Sie zu Recht gesagt haben, soll nach dem derzeit vorliegenden Gesetzentwurf künftig der § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung die erfolgsneutrale Verrechnung von – ich nehme jetzt einmal den Regelfall – Verlusten aus dem Abgang von Anlagevermögen oder Veräußerungen gegen die allgemeine Rücklage erlauben. Ein Verlust aus dem Abgang des Anlagevermögens kann dem Grunde nach nur dann entstehen, wenn Sie ein Sachanlagevermögen abreißen oder es nicht mehr genutzt werden kann. Aus unserer Sicht ist hier eine logische Sekunde vorher gedanklich vorzuschalten, dass Sie in

dem Moment, in dem Sie beispielsweise beschließen würden, eine Schule nicht weiter zu nutzen, ohne dass ein Nachfolgekonzept für diese Schule vorliegt, zu einer außerplanmäßigen Abschreibung auf diese Immobilie kämen. Erst im zweiten Schritt, wenn Sie sich denn dafür entscheiden würden, die Schule abzureißen, hätten Sie diesen Verlust, den Sie dann gegen die allgemeine Rücklage buchen würden. Nun haben wir in vielen Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Situation, dass Investitionstätigkeiten unter anderem deswegen zurückgefahren werden – ich formuliere das jetzt vorsichtig –, weil auf bestimmten Immobilien noch sehr hohe Restbuchwerte stehen, aus welchen Gründen auch immer. Deshalb stellt sich für uns die Frage, ob man nicht aus der Konsequenz heraus nicht nur den Verlust aus dem Abgang eines Anlagevermögens gegen die allgemeine Rücklage buchen sollte, sondern eine logische Sekunde vorher auch die außerplanmäßige Abschreibung, weil das eigentlich buchungstechnisch der Schritt vor dem Verlust aus dem Abgang ist.

**Dr. Christian von Kraack (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Lassen Sie mich mit der Frage von Herrn Krüger zu den Haushaltssicherungskonzepten beginnen. Hier geht es um das Zusammenspiel zwischen der HSK-Pflichtigkeit nach § 76 Gemeindeordnung und den Vorgängen, die in dem neuen § 43 Abs. 3 Gemeindehaushaltsverordnung geregelt werden, also außerplanmäßigen Abschreibungen aufgrund außerordentlicher Wertveränderungen von Finanzanlagen sowie Abgang und Veräußerung von Sachanlagen. Aus unserer Sicht wäre es wichtig, im § 76 ausdrücklich vorzusehen, dass hierdurch keine HSK-Pflicht ausgelöst wird, weil es sich dabei um nicht liquiditätsmäßige Vorgänge handelt. Das erscheint uns notwendig und verantwortbar zu sein.

Herr Krüger hat auch gefragt, wie das aussehen könnte. Darüber haben wir uns natürlich Gedanken gemacht. Das ist auch untereinander abgestimmt. Auf Seite 4 unserer Stellungnahme finden Sie unter Punkt 2 a explizite Formulierungsvorschläge für einen Satz 3 und einen Satz 4, die an § 76 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen angeschlossen werden könnten.

Satz 3 lautet:

„Bei 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.“

Satz 4 lautet – damit hätten wir das von Frau Scharrenbach angesprochene Problem auch geregelt –:

„Das Gleiche gilt bei der ergebniswirksamen Berücksichtigung von fehlerhaften Ansätzen der Eröffnungsbilanz, für die eine ergebnisneutrale Berichtigung wegen der Frist in § 92 Absatz 7 Satz 3 nicht mehr möglich ist.“

Aus unserer Sicht wäre das die Lösung. Wie gesagt, ist dieser Vorschlag auch untereinander abgestimmt.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Herzlichen Dank. – Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Damit sind wir am Ende der Anhörung angekommen.

Ich bedanke mich herzlich bei den Sachverständigen – nicht nur für ihre schriftliche Stellungnahme, sondern auch für ihre Statements hier im Ausschuss.

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird die Anhörung in seiner gleich anschließenden Sitzung auswerten und den Gesetzentwurf beraten.

Die zweite Lesung des – wie wir gehört haben, sehr guten – Gesetzentwurfs im Plenum erfolgt am 13. September 2012. Ich gehe davon aus, dass das Gesetz nächste Woche verabschiedet wird.

Die Sitzung ist damit beendet. Im Anschluss findet um 11:15 Uhr eine weitere Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik statt. – Herzlichen Dank.

gez. Christian Dahm  
Vorsitzender

04.10.2012/09.10.2012

160





## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

### **3. Sitzung (öffentlich)**

7. September 2012

Düsseldorf – Haus des Landtags

11:20 Uhr bis 12:05 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Michael Roeßgen

### **Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

#### **Vor Eintritt in die Tagesordnung**

7

- 1 Entwurf einer Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Dortmund (Fluglärmschutzverordnung Dortmund – FluLärmDortmundV)**

8

Vorlage 16/30

In Verbindung mit:

**Entwurf einer Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Dortmund**

Vorlage 16/31

Der Ausschuss stimmt den oben genannten Rechtsverordnungen einstimmig zu.

**2 Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Gewerberechtsverordnung (GewRV) 9**

Vorlage 16/45

In Verbindung mit:

**3 Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Gewerberechtsverordnung**

Vorlage 16/102

Hierzu gibt es keine Anmerkungen. – Mit der Vorlage der Verordnungsentwürfe ist die vor Ausfertigung erforderliche Anhörung des AKo erfolgt.

**4 Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagegenehmigungsgesetz – UmlGenehmG) 10**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/46 (Neudruck)

Stellungnahmen 16/6, 16/19, 16/31, 16/31, 16/20, 16/45, 16/53 und 16/56

– Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen –

Der Ausschuss stimmt mit den Stimmen von SPD, GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der CDU und der PIRATEN dem Gesetzentwurf zu.



**5 Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts und zur Änderung weiterer verfassungsrechtlicher Vorschriften 14**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/48 – Neudruck

Stellungnahmen 16/8, 16/9, 16/10, 16/11 (Neudruck), 16/12, 16/17, 16/18,  
16/27, 16/30, 16/33, 16/43, 16/44 und 16/47

– Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen –

Der Ausschuss nimmt den Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD, GRÜNEN, FDP und einer Stimme von den PIRATEN bei Enthaltung der Stimmen der CDU und einer Stimme von den PIRATEN an.

**6 Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG) 16**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47 – Neudruck

Stellungnahmen 16/13 und 16/41

– Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen –

Der Ausschuss nimmt den Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD, GRÜNEN, FDP und PIRATEN gegen die Stimmen der CDU an.

**7 Die Landesregierung muss endlich Klarheit für die 61 Stärkungspaktkommunen schaffen 19**

Bericht der Landesregierung

Vorlage 16/135

Der Ausschuss nimmt den Bericht ohne Aussprache zur Kenntnis.



**6 Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47 – Neudruck

Stellungnahmen 16/13 und 16/41

– Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen –

**Michael Hübner (SPD)** kündigt an, dass die einbringenden Fraktionen zu dem Gesetzentwurf einen Änderungsantrag auf den Weg bringen würden, der die 10-%- bzw. 5-%-Regelung bei einer HSK-Pflicht betreffe. Der sei nicht ganz überraschend, weil dies am Vormittag in der Anhörung angesprochen worden sei. Man habe sich heute auch darauf verständigen können, dass das Gesetz seine Wirkung in 2013 entfalten solle.

Wie in der Anhörung geäußert worden sei, habe man nun ein fantastisches, großartiges Gesetz. In der Tat habe man es geschafft, aus einer Not eine Tugend zu machen. Die Not habe in der Diskontinuität vom 14. März bestanden. Nun habe man das Gesetz in einem schnellen und pragmatischen Verfahren auf den Weg bringen können, worauf die kommunale Familie nicht nur gewartet habe, sondern sie habe auch intensiv an der Entstehungsgeschichte mitgewirkt.

**Kai Abruszat (FDP)** meint, dass seine Fraktion diesem Gesetzentwurf zustimme, dürfte niemanden überraschen, da es sozusagen der Gesetzentwurf der FDP sei, den man im Herbst letzten Jahres eingebracht habe. Seine Fraktion sei – das sage er auch nicht ohne Stolz in Anlehnung an den ehemaligen und diesbezüglich federführenden Kollegen Engel – somit geistiger Urheber und Treiber bezüglich dieser Regelung gewesen. Dass man sich dann in der letzten Legislaturperiode mit den anderen antragstellenden Fraktionen darauf verständigt hätten, diese Dinge auf den Weg zu bringen, zeige, dass auch bei solchen, für die Kommunen vor Ort wichtigen Dinge ein interfraktioneller Konsens möglich sei. Das sei deswegen auch ein gutes Beispiel, dass man sich nicht immer nur in parteipolitisch ritualisiertem Kleinkrieg verheddere, sondern dann, wenn es wichtig sei, die Dinge auf den Weg bringe.

Er habe selten in den letzten zweieinhalb Jahren eine Anhörung wie eben im Landtag erlebt, bei der die kommunalen Spitzenverbände – mit Ausnahme von Nuancen – so einhellig dafür eingetreten wären, das Gesetz alsbald auf den Weg zu bringen, damit es angewendet werden könne. Deswegen stimme seine Fraktion entsprechend zu.

**André Kuper (CDU)** kündigt für die CDU-Landtagsfraktion ebenfalls einen Änderungsantrag an, der – da sei man deckungsgleich – keine Änderung bei den Schwellenwerte beinhalte; auch seine Fraktion sei für die 5%-Regelung. Seine Fraktion halte aber die Verschiebung des Gesamtabschluss, wie eben in der Anhörung aus den Fragen erkennbar, für dringend erforderlich und auch eine bessere Handhabbarkeit des Jahresabschlusses für notwendig.

Auch sollte aus Sicht der CDU eine Klarstellung erfolgen, nach der die Erstellung eines Beteiligungsberichts nur dann erforderlich sei, wenn noch kein Gesamtabschluss vorliege. Das erfordere insbesondere in mittleren und kleineren Kommunen sehr viel Aufwand, der nicht nötig sei.

In der Anhörung sei auch die Ausweisung von derivaten Finanzgeschäften nachgefragt worden. Von den Sachverständigen sei erklärt worden, dass aus deren Sicht diesbezüglich nicht unbedingt ein Änderungsbedarf bestehe, weil es in der kommunalen Familie eine Praxis sei, das entsprechend freiwillig zu tun. Man halte Transparenz in Richtung der ehrenamtlichen Mandatsträger für das oberste Gebot, um hier gleiche Augenhöhe zu erreichen. Von daher sei es notwendig, dass gegebenenfalls getätigte derivaten Finanzgeschäfte in einem Anhang deutlich gemacht würden.

Das sei der Änderungsbedarf aus Sicht der CDU-Fraktion. Insofern könne seine Fraktion das, was heute vorliege, nur ablehnen.

**Mario Krüger (GRÜNE)** merkt an, wie gerade schon ausgeführt worden sei, handele es sich hier um ein hervorragendes Gesetz. Und wenn etwas ganz gut gelungen sei, dann gebe es viele Väter und Mütter. Insofern wolle man sich gerne in diese Reihe einbringen. Doch eigentlich gehöre das Lob nicht denjenigen, die heute hier säßen, sondern denjenigen, die in der 15. Legislaturperiode den ganzen Vorgang angestoßen hätten.

Zu dem eben vonseiten der CDU Vorgetragenen sei zu bemerken, dass in der Anhörung deutlich gemacht worden sei, dass es ein erstes Gesetz zur Fortentwicklung sei. Man werde in diesem Zusammenhang sicherlich noch einmal nachsteuern. Auch im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung zur Novellierung des NKF sei deutlich geworden, dass es noch andere Punkte gebe, die man sich möglicherweise noch einmal im Detail ansehen müsse. Insofern wolle man das Gesetz erst einmal – unter Einbeziehung des vorhin angekündigten Änderungsantrages – so beschließen.

All das, was möglicherweise noch an weiteren Änderungen aufgenommen werden könnte, sei ein Vorgang zu einem späteren Zeitpunkt und sollte in dieser Runde hier beraten werden.

**Robert Stein (PIRATEN)** kündigt für seine Fraktion Zustimmung an und richtet an den Innenminister die Frage, ob es möglich sei, einen aktuellen Stand über den erstmaligen Gesamtabschluss zu erhalten, und das, wenn gegebenenfalls Bedenken bestünden, da noch nicht viele Kommunen geliefert hätten, ausnahmsweise vertraulich und gegebenenfalls provisorisch. Offensichtlich wolle man laut IT NRW die dies-

bezüglichen Daten erst veröffentlichen, wenn die meisten Kommunen einen ersten Gesamtabschluss geliefert hätten.

**MDgt Johannes Winkel (MIK)** antwortet, diese Erkenntnisse lägen dem Ministerium im Augenblick nicht vor. Insofern könne man nicht aus dem Stand heraus die Frage beantworten. Man müsste alle 427 Gebietskörperschaften anschreiben. Das werde auch nicht so ganz schnell vonstattengehen. Die Antworten werde man auch nicht in einer provisorischen Art und Weise bis zur nächsten Woche im Plenum erhalten können.

Der Ausschuss nimmt den Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD, GRÜNEN, FDP und PIRATEN gegen die Stimmen der CDU an.



07.09.2012

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Kommunalpolitik**

zum Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
und der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47

**Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG)**

**Berichtersteller**

Abgeordneter Christian Dahm

### **Beschlussempfehlung**

Der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Drucksache 16/47) wird unverändert angenommen.

Datum des Originals: 07.09.2012/Ausgegeben: 10.09.2012

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)





## Bericht

### A Allgemeines

Durch Beschluss des Plenums wurde am 21. Juni 2012 der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG)“ (Drucksache 16/47) an den Ausschuss für Kommunalpolitik überwiesen.

### B Inhalt des Gesetzentwurfs

Seit dem Jahr 2009 wird in nordrhein-westfälischen Kommunen das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) angewendet. Demnach werden nunmehr Erträge und Aufwendungen im kommunalen Finanzmanagement erfasst. Als Referenzmodell dient hierbei das kaufmännische Rechnungswesen.

Mit Vorlage 15/24 legte die Landesregierung in der 15. Wahlperiode bereits einen Evaluierungsbericht gemäß § 10 NKF-Einführungsgesetz vor, in dem festgestellt wurde, dass diverse Bestimmungen im Sinne einer bürgerorientierten und marktwirtschaftlich fundierten Transparenz überarbeitet werden sollten.

### C Beratungsverfahren

Der Ausschuss für Kommunalpolitik hat den Gesetzentwurf am 5. Juli 2012 beraten und beschlossen, hierzu eine Anhörung von Sachverständigen am 7. September 2012 durchzuführen. Folgende Sachverständige wurden dabei gehört:

Sachverständige	Stellungnahmen
Dr. Dörte Diemert Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln sowie Dr. Manfred Busch (Kämmerer der Stadt Bochum)	16/13
Claus Hamacher Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	
Dr. Christian von Kraack Landkreistag NRW, Düsseldorf sowie Ingo Hessenius (Kämmerer des Kreises Euskirchen)	

Weitere Stellungnahme	Stellungnahme
Dr. Bettina Golombiewski Bochum	16/41

siehe hierzu das Ausschussprotokoll 16/36.

Eine abschließende Befassung zum Gesetzentwurf erfolgte im Ausschuss für Kommunalpolitik am 7. September 2012 unmittelbar nach der Anhörung. Hierzu lagen keine Änderungsanträge vor.

Zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements wurde bereits in der 15. Wahlperiode ein Gesetzentwurf vorgelegt, der durch die Auflösung des Parlaments dieser Wahlperiode in die Diskontinuität gefallen ist. Mit dem hier zu beratenden Gesetzentwurf der 16. Wahlperiode haben die einbringenden Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP - so stellen ihre Sprecher dar - Anregungen aus der seinerzeit durchgeführten Anhörung Rechnung getragen. In der am 7. September 2012 durchgeführten neuerlichen Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände wird deutlich, dass diese positiv aufgenommen worden sind. Gleichwohl werden die drei Fraktionen zur abschließenden Zweiten Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum einen Änderungsantrag hierzu einbringen. Dies kündigt auch die Fraktion der CDU an.

## **D Abstimmung**

Der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP wurde im Ausschuss für Kommunalpolitik am 7. September 2012 mit dem Stimmen der Fraktionen vor SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und der PIRATEN-Fraktion bei Ablehnung durch die Fraktion der CDU angenommen.

Christian Dahm  
- Vorsitzender -

11.09.2012

## Änderungsantrag

der Fraktion der SPD  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP

zur Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik Drucksache 16/827

zum Ersten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1.NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG) – Drucksache 16/47 (Neudruck)

**Die Beschlussempfehlung wird wie folgt geändert:**

1. Artikel 1 Nummer 2 wird wie folgt geändert:  
Buchstabe c) wird gestrichen.

### Begründung:

Die Anhebung der HSK-Schwellenwerte von jeweils 5 % auf jeweils 10 % in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren wird gestrichen. Die Erfahrungen mit der Verlängerung des HSK- Ausgleichszeitraumes sowie mit dem Stärkungspaktgesetz zeigen, dass die gemeindliche Haushaltswirtschaft unter Vermeidung einer Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage gestaltet werden kann. Eine Anhebung würde diese Zielsetzung konterkarieren. Mit der Streichung wird den Stellungnahmen des Deutschen Städtetages und des Landkreistages gefolgt.

Norbert Römer  
Marc Herter  
Hans-Willi Körfges  
Michael Hübner

und Fraktion

Reiner Priggen  
Sigrid Beer  
Mehrdad Mostofizadeh  
Mario Krüger

und Fraktion

Christian Lindner  
Christof Rasche  
Kai Abruszat

und Fraktion

Datum des Originals: 11.09.2012/Ausgegeben: 12.09.2012

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)



13.09.2012

## Änderungsantrag

der Fraktion der CDU

**zum Entwurf des Ersten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein- Westfalen (1.NKF-Weiterentwicklungsgesetz-NKFWG)  
(Drucksache 16/47 - Neudruck -)**

Der Gesetzentwurf erhält folgende Fassung:

### **A Problem**

Seit der flächendeckenden Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) Nordrhein-Westfalens durch die Anwendung des NKF-Drei-Komponentensystems sind die Erträge und Aufwendungen die zentralen Rechengrößen im kommunalen Finanzmanagement. Im Zentrum steht der jährlich zu erreichende Haushaltsausgleich i.V.m. den daraus entstehenden Veränderungen des kommunalen Vermögens und der Schulden, die in der Bilanz der Kommune transparent gemacht werden. Das Eigenkapital als Saldogröße steht dabei i.V.m. der Leistungsfähigkeit der Kommune. Dieser Ansatz hat zu einer wesentlich transparenteren Abbildung des wirtschaftlichen Handelns der Kommunen in Nordrhein-Westfalen geführt.

Aus der gesetzlich vorgesehenen NKF-Evaluierung wurden Kenntnisse über den praktischen Umgang mit den neuen haushaltsrechtlichen Regelungen durch die Kommunen gewonnen, aber auch die Erfahrung gemacht, dass einzelne Bestimmungen einer Anpassung bedürfen, damit sie den Bedürfnissen einer bürgerorientierten haushaltswirtschaftlichen Handelns und den örtlichen Steuerungserfordernissen noch stärker gerecht werden und eine sachgerechte Transparenz gewährleisten. Das Ergebnis des dem Landtag am 8. Juli 2010 vorgelegten Evaluierungsberichts nach § 10 des NKF-Einführungsgesetzes (Vorlage 15/24) bedarf dringend einer Umsetzung.

Datum des Originals: 13.09.2012/Ausgegeben: 13.09.2012

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

## **B Lösung**

Die Vorschläge im Evaluierungsbericht und Vorschläge aus der Praxis sowie der kommunalen Spitzenverbände sind abgestimmt worden und sollen nun durch Änderungen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen in der Gemeindeordnung und in anderen Gesetzen entsprechend den kommunalen Bedürfnissen angepasst werden. Dabei gilt es, die Bestimmungen noch stärker an praktischen Bedürfnissen der Kommunen auszurichten, Transparenz zu schaffen und entbehrliche Sonderregelungen zu streichen. Es sind bezogen auf die Adressaten der kommunalen Haushaltswirtschaft die bürgerorientierte Transparenz zu verstärken und die eigenverantwortliche Steuerung unter Berücksichtigung einer zutreffenden Abbildung der Haushaltssituation der Kommunen zu bessern.

## **C Alternativen**

Keine.

## **D Kosten**

Die Gesetzesänderungen lösen als solche keine Kostenfolgen aus.

## **E Zuständigkeit**

Fachlich zuständig ist das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.

## **F Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände**

Die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen des NKF verbessern für die Entscheidungsträger in den Kommunen die eingeführten Steuerungsmöglichkeiten, die bei entsprechender Nutzung geldwerte Steuerungsgewinne erwarten lassen. Die erhöhte Transparenz für Rat und Bürgerinnen und Bürger stellt einen zusätzlichen positiven Effekt dar. Die erforderliche Anpassung einzelner Bestimmungen löst nur geringfügigen Umstellungsaufwand aus, dem jedoch durch die erreichten Vereinfachungen eine unmittelbare und überwiegende Entlastung gegenübersteht.

## **G Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte**

Die Gesetzesänderungen haben keine finanziellen Auswirkungen auf private Haushalte und Unternehmen.

## **H Befristung**

Die geltenden Befristungsregelungen der zu ändernden Gesetze bleiben bestehen. Es wird zusätzlich eine weitere Evaluierung des NKF nach vier Jahren nach In-Kraft-Treten des Gesetzes eingeführt.

**Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

**Artikel 1  
Änderung der Gemeindeordnung**

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 2011 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 75 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach §96 Absatz 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“
  - b) § 75 Absatz 5 wird aufgehoben.
  - c) Die bisherigen Absätze 6 und 7 werden Absatz 5 und 6
  - d) In Absatz Satz 2 wird das Wort „wird“ durch das Wort „ist“ ersetzt.
2. § 76 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
  - a) In Satz 1 werden die Wörter „des Haushalts“ durch die Wörter „der Haushaltssatzung“ ersetzt.
  - b) In Nummer 1 werden die Wörter „der Haushaltswirtschaft“ durch die Wörter „des Haushalts“ ersetzt.
  - c) § 76 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 wird nicht verändert.
3. § 81 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - a) Die Nummer 1 erhält folgende Fassung:

„1. sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit

    - a) Ein erheblicher Jahresfehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann oder
    - b) Ein erheblich höherer Jahresfehlbetrag als geplant entstehen wird und der höhere Fehlbetrag nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung vermeiden werden kann,“
  - b) In Satz 2 werden die Wörter „Aufwendungen und“ gestrichen.
4. Dem § 87 Absatz 1 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

„Für die Bestellung von Sicherheiten zur Finanzierung des Erwerbs von Grundstücken der Gemeinden durch Dritte finden die Sätze 1 und 2 keine Anwendung.“
5. § 95 Absatz 3 wird aufgehoben.

6. § 96 erhält folgende Fassung:

„§96 Aufstellung und Feststellung des Jahresabschlusses sowie Entlastung

- (1) Der Entwurf des Jahresabschlusses mit seinen Anlagen wird nach Ablauf des Haushaltsjahres vom Kämmerer aufgestellt und dem Bürgermeister zur Bestätigung vorgelegt.
- (2) Weist die Ergebnisrechnung bei der Bestätigung des Jahresabschlusses trotz eines ursprünglich ausgeglichenen Ergebnisplans einen Fehlbetrag oder einen höheren Fehlbetrag als im Ergebnisplan ausgewiesen aus, und führt dies zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage, so hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen. Die Aufsichtsbehörde kann in diesem Fall von ihren Befugnissen nach den §§121 ff. Gebrauch machen.
- (3) Der Bürgermeister leitet den von ihm bestätigten Entwurf dem Rat 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.
- (4) Der Entwurf des Jahresabschlusses mit seinen Anlagen ist vom Rat nach Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschusses nach § 101 in öffentlicher Sitzung zu beraten und durch Beschluss festzustellen. Zugleich beschließt er über die Verwendung Jahresabschlusses oder die Behandlung des Jahresfehlbetrages. In der Beratung des Rates über den Jahresabschluss kann der Kämmerer seine abweichende Auffassung vertreten.
- (5) Der Rat stellt den vom Rechnungsprüfungsausschussgeprüften Jahresabschluss durch Beschluss fest. Die Ratsmitglieder entscheiden über die Entlastung des Bürgermeisters. Verweigern sie die Entlastung oder sprechen sie diese mit Einschränkungen aus, so haben sie dafür die Gründe anzugeben. Wird die Feststellung des Jahresabschlusses vom Rat verweigert, so sind die Gründe dafür gegenüber dem Bürgermeister anzugeben.
- (6) Der vom Rat festgestellte Jahresabschluss ist der Aufsichtsbehörde spätestens bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres anzuzeigen. Die Anzeige muss Angaben über die Entlastung des Bürgermeisters enthalten. Der Jahresabschluss darf frühestens einen Monat nach der Anzeige bei der Aufsichtsbehörde öffentlich bekannt gemacht werden. Die Aufsichtsbehörde kann im Einzelfall aus besonderem Grund die Anzeigefrist verkürzen oder verlängern.
- (7) Der Jahresabschluss ist im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung bis zur Feststellung des folgenden Jahresabschlusses zur Einsichtnahme verfügbar zu halten.“

7. In §101 wird der Verweis auf „95 Absatz 3“ durch den Verweis auf „ 96 Absatz 4“ ersetzt.

8. § 108 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.

9. In § 116 Absatz 5 Satz 2 wird der Verweis „§95 Absatz 3“ durch den Verweis „§96 Absatz 1 und 3 finden“ ersetzt.

10. Dem § 117 Absatz 1 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:  
„Der Beteteiligungsbericht ist dem Jahresabschluss nach § 956 beizufügen, wenn kein Gesamtabschluss nach § 116 aufzustellen ist.“



## **Artikel 2** **Änderung der Kreisordnung**

Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 26 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
  - a) Satz 3 wird aufgehoben.
  - b) Der bisherige Satz 4 wird Satz 3.
2. §56 a erhält folgende Fassung:

„§56 a Ausgleichsrücklage  
In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Kreistages zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

## **Artikel 3** **Änderung der Landschaftsverbandsordnung**

Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. März 2009 (GV. NRW. S. 254), wird wie folgt geändert:

§23 a erhält folgende Fassung:  
„ In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Landschaftsverbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

## **Artikel 4** **Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr**

Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 212), wird wie folgt geändert.

§20 Absatz 2 erhält folgende Fassung:  
„ In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

## **Artikel 5** **Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit**

Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1979 (GV. NRW. S. 621), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12. Mai 2009 (GV. NRW. S. 298, ber. 326), wird wie folgt geändert:

§19 a erhält folgende Fassung:

„ In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

## **Artikel 6**

### **Änderung des Gesetzes über die Gemeindeprüfungsanstalt**

Das Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz vom 30. April 2002 (GV. NRW. S. 160), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2005 (GV. NRW. S. 351) wird wie folgt geändert:

§ 9 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Verwaltungsrats zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

## **Artikel 7**

### **Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung NRW**

Auf Grund des § 133 Absatz 1 und 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685) wird die Gemeindehaushaltsverordnung NRW vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 644, ber. 2005 S. 15), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 837), wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 1 Nummer 4 werden nach dem Wort „muss“ die Wörter „oder fortzuschreiben ist“ eingefügt.
  - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
    - aa) In Nummer 5 werden nach dem Wort „Fraktionen“ ein Komma und die Wörter „Gruppen und einzelne Ratsmitglieder“ eingefügt.
    - bb) Nummer 7 erhält folgende Fassung:

„eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals,“.
    - cc) Nummer 8 erhält folgende Fassung:

„8. eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtlichen Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, soweit die Gemeinde mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist,“
    - dd) Nummer 9 wird aufgehoben.
    - ee) Die bisherige Nummer 10 wird Nummer 9.

2. § 2 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - a) In Nummer 1 werden die Wörter „Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit“ durch die Wörter „ordentliches Ergebnis“ ersetzt.
  - b) Nummer 3 erhält folgende Fassung:  
„3. die Summe aus dem ordentlichen Ergebnis und dem Finanzergebnis als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit,“.
  - c) Nach Satz 1 wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:  
„Erfolgsneutrale Geschäftsvorfälle im Sinne des §43 Absatz 3, die unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden, sind nachrichtlich nach dem Jahresergebnis unter Wahrung des Bruttoprinzips auszuweisen.“
3. § 4 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - a) In Nummer 2 Satz 2 wird das Wort „Nummer“ durch das Wort „Absatz“ ersetzt.
  - b) In Nummer 3 Satz 2 werden nach dem Wort „Produktbereiche“ die Wörter „nach Absatz 1“ eingefügt.
4. In § 9 Absatz 3 werden die Wörter „einen Haushaltsplan“ durch die Wörter „die Haushaltssatzung“ ersetzt. Ferner wird der Verweis auf die Anlage nach § 1 Absatz 2 Nr. 9 gestrichen.
5. § 11 wird wie folgt geändert:
  - a) Der Absatz 1 wird wie folgt geändert:
    - aa) Das Wort „Haushalt“ wird durch das Wort „Haushaltsplan“ ersetzt.
    - bb) Vor dem Wort „Einzahlungen“ wird das Wort „der“ durch das Wort „die“ ersetzt.
    - cc) Das Wort „abzubilden“ wird durch die Wörter „zu veranschlagen“ ersetzt.
  - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:  
Im Satz 2 wird das Wort „sie“ durch die Wörter „die Erträge“ und „Aufwendungen“ ersetzt.
6. In § 16 Absatz 1 werden die Wörter „werden nicht veranschlagt“ durch die Wörter „müssen nicht veranschlagt werden“ ersetzt.
7. § 19 wird wie folgt geändert:
  - a) Der Absatz 1 wird aufgehoben.
  - b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die neuen Absätze 1 und 2.
  - c) Im neuen Absatz 2 werden die Wörter „nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen“ gestrichen.
8. § 22 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:  
„(1) Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen sind übertragbar.  
Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister regelt mit Zustimmung des

Rates die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen.“

- b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:  
„(2) Werden Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragen, erhöhen sie die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.“
- c) Im Absatz 4 werden nach der zweiten Klammer die Wörter „und im Anhang“ eingefügt.

9. § 23 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:  
„(2) Abgaben, abgabenähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen und Einzahlungen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge und Einzahlungen der Vorjahre beziehen.“
- b) Die bisherigen Absätze 2,3 und 4 werden neue Absätze 3,4 und 5.

10. § 28 Absatz 1 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„Die Vermögensgegenstände sind mindestens alle 5 Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen, dies gilt nicht für Vermögensgegenstände im Sinne des § 29 Absatz 3 Satz 1.“

11. § 29 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 410 Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen können als geringwertige Wirtschaftsgüter in Inventarlisten erfasst werden.“

12. In § 30 Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.

13. Nach § 31 Absatz 2 Nummer 3.7 wird folgende neue Nummer 3.8 eingefügt:

„3.8 die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes, wenn ein solcher eingerichtet ist.“

14. § 33 wird wie folgt geändert:

- a) An Absatz 1 Satz 2 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:  
„Dies gilt nicht für Vermögensgegenstände im Sinne des § 29 Absatz 3.“
- b) Absatz 4 wird gestrichen.

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

16. § 35 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:  
„(2) Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten wertmäßig den Betrag von 410 Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen, die selbständig genutzt werden können und einer Abnutzung unterliegen, können im Haushaltsjahr der Anschaffung unmittelbar als Aufwand verbucht oder über die jeweilige Nutzungsdauer abgeschrieben werden.“
- b) In Absatz 5 Satz 1 wird das Wort „Anlagevermögen“ durch das Wort „Sachanlagevermögen“ ersetzt.
- c) In Absatz 5 Satz 2 wird das Wort „Finanzanlagen“ durch die Wörter „gemeindliche Finanzanlagen“ ersetzt.
- d) In Absatz 8 Satz 1 werden das Wort „dauernde“ und die Wörter „oder der Finanzanlagen“ gestrichen.
- e) Absatz 8 Satz 2 erhält folgende Fassung:  
„Ist eine außerplanmäßige Abschreibung im Sinne des § 43 Absatz 3 behandelt worden, so ist auch die Zuschreibung erfolgsneutral vorzunehmen.“
- f) In Absatz 8 wird der bisherige Satz 2 zu Satz 3.

17. §38 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) In der Ergebnisrechnung sind die dem Haushalt zuzurechnenden Erträge und Aufwendungen getrennt voneinander nachzuweisen. Werden Erträge und Aufwendungen in einem Leistungsbescheid festgesetzt, ist die Veranschlagung nach dem Erfüllungszeitpunkt vorzunehmen. Dabei dürfen Aufwendungen nicht mit Erträgen verrechnet werden, soweit durch Gesetz oder Verordnung nichts anderes zugelassen ist. Für die Aufstellung der Ergebnisrechnung gilt § 2 entsprechend.“

18. § 41 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 3 Nummer 2.2.1.1 bis 2.2.1.5 und Nummer 2.2.2.1 bis 2.2.2.5 werden aufgehoben.
- b) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
  - aa) Nummer 4.2.5 erhält folgende Fassung:  
„4.4.5 von Kreditinstituten,“
  - bb) Nach Nummer 4.7 wird die Nummer „4.8 Erhaltene Anzahlungen aus Investitionszuwendungen,“ eingefügt.

19. Dem § 42 Absatz 3 wird folgender neuer Satz 2 angefügt:

„Satz 1 gilt entsprechend wenn erhaltene Zuwendungen für Investitionen an Dritte weitergeleitet werden.“

20. § 43 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:  
„(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) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Außerplanmäßige Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen, Wertveränderungen von gemeindlichen Finanzanlagen sowie Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens nach § 90 Absatz 3 Satz der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens können unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden. § 2 Absatz 2 Satz 2 findet entsprechende Anwendung. Die Verrechnungen sind im Anhang zu erläutern.“

c) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Für erhaltene und zweckentsprechend verwendete Zuwendungen und Beiträge für Investitionen sind Sonderposten auf der Passivseite zwischen dem Eigenkapital und den Rückstellungen anzusetzen. Die Auflösung der Sonderposten ist entsprechend der Abnutzung des geförderten Vermögensgegenstandes vorzunehmen. Werden erhaltene Zuwendungen für Investitionen an Dritte weitergeleitet, darf ein Sonderposten nur gebildet werden, wenn die Gemeinden die geförderten Vermögensgegenstände nach Absatz 2 Satz 1 zu aktivieren hat.

d) In Absatz 6 Satz 1 werden die Wörter „in den folgenden drei Jahren“ gestrichen.

21. § 44 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

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

b) Absatz 2 Nummer 2 erhält folgende Fassung:

„2. Die Ursachen für die Veränderung der allgemeinen Rücklage und ihre Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des Eigenkapitals innerhalb der auf das abgelaufene Haushaltsjahr bezogenen mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, insbesondere unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus § 43 Absatz 3.“

c) In Absatz 2 Nr. 8 wird das Wort „und“ gestrichen.

d) In Absatz 2 wird an Nr. 8 folgende Nr. 9 angefügt:

„9. In den Anhang sind Angaben über den Einsatz, Art und Umfang von derivativen Finanzinstrumenten aufzunehmen. Deren beizulegende Zeitwerte sind, sofern sie sich verlässlich ermitteln lassen, anzugeben, Sofern der jeweilige beizulegende Zeitwert nicht ermittelt werden kann, sind die Gründe dafür anzugeben. Ferner sind anzugeben, mit welchem Betrag jeweils Vermögensgegenstände, Schulden, schwebende Geschäfte und mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartete Transaktionen zur Absicherung welcher Risiken in welche Art von Bewertungseinhei-

ten einbezogen sind sowie die Höhe der mit Bewertungseinheiten abgesicherten Risiken.“

- e) An Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:  
„Anzugeben und zu erläutern sind auch die Haftungsverhältnisse, gegliedert nach Arten und unter Angabe des jeweiligen Gesamtbetrages, sowie alle Sachverhalte, aus denen sich künftig erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben könne, und weitere wichtige Angaben, soweit sie nach Vorschriften der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen oder dieser Verordnung für den Anhang vorgesehen sind.“

22. § 47 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Satz 1 wird durch die folgenden Sätze 1 und 2 ersetzt:  
„Im Verbindlichkeitsspiegel sind die Verbindlichkeiten der Gemeinde nachzuweisen. Er ist mindestens entsprechend § 41 Absatz 4 Nummer 4 zu gliedern.“
- b) Der bisherige Satz 2 wird neuer Satz 3.

23. §48 wird wie folgt gefasst:

- (1) Der Lagebericht ist so zu fassen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt wird. Dazu ist ein Überblick über die wichtigen Ergebnisse des Jahresabschlusses und Rechenschaft über die Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Jahr zu geben, Über Vorgänge von besonderer Bedeutung, auch solcher, die nach Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind, ist zu berichten. Außerdem hat der Lagebericht eine ausgewogene und umfassende, dem Umfang der gemeindlichen Aufgabenerfüllung entsprechende Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde zu erhalten. In die Analyse sollen die produktorientierten Ziele und Kennzahlen nach § 12, soweit sie bedeutsam für das Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde sind, einbezogen und unter Bezugnahme auf die im Jahresabschluss enthaltenen Ergebnisse erläutert werden. Auch ist auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde einzugehen; zu Grunde liegende Annahmen sind anzugeben.
- (2) Die Risikomanagementziele und –methoden der Gemeinde einschließlich ihrer Methoden zur Absicherung aller wichtigen Arten von Transaktionen, die im Rahmen der Bilanzierung von Sicherungsgeschäften erfasst werden, sowie die Preisänderungs-, Ausfall- und Liquiditätsrisiken sowie die Risiken aus Zahlungsstromschwankungen, denen die Gemeinde ausgesetzt ist, jeweils in Bezug auf die Verwendung von Finanzinstrumenten durch die Gemeinde und sofern dies für die Beurteilung der Lage oder der voraussichtlichen Entwicklung von Belang ist.“

24. §49 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:  
„ Dem Gesamtabschluss ist ein Gesamtlagebericht beizufügen.“
- b) Absatz 4 wird nicht geändert.

25. In § 50 Absatz 1 wird die Angabe „§§300 bis 309“ durch die Angabe „§§300, 301 und 303 bis 305 und §§ 307 bis 309“ ersetzt.

26. An §52 Absatz 1 wird folgender neuer Satz 2 angefügt:

„Von 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.“

## **Artikel 8**

Übergangsregelungen zu den Artikeln 1 bis 7

### **§ 1**

#### **Überführung der Ausgleichsrücklage**

Die in der Bilanz des Jahresabschlusses des Haushaltsjahres 2011 angesetzte Ausgleichsrücklage ist mit ihrem Bestand im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 in Ausgleichsrücklage nach der ab dem Haushaltsjahr 2012 geltenden Vorschrift zu überführen. Diese gilt entsprechend, wenn die Ausgleichsrücklage keinen Bestand mehr aufweist.

### **§ 2**

#### **Behandlung des Jahresergebnisses**

Nach der Überführung kann der in der Bilanz des Haushaltsjahres 2012 eingesetzte Jahresüberschuss nach § 95 Absatz 2 der Gemeindeordnung NRW zugeführt werden. Ein angesetzter Fehlbetrag ist zu verrechnen.

### **§ 3**

#### **Jahresüberschüsse der Vorjahre**

Jahresüberschüsse der Vorjahre des Haushaltsjahres 2012, die der allgemeinen Rücklage zugeführt wurden, können im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.

### **§ 4**

#### **Anzeige der Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre**

Der Anzeige des Jahresabschlusses des Haushaltsjahres 2011 sind die Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre beizufügen, soweit diese noch nicht nach § 96 Absatz 2 Satz 1 Gemeindeordnung angezeigt worden sind. Die Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre können in der vom Bürgermeister nach § 96 Absatz 1 der Gemeindeordnung bestätigten Entwurfsfassung der Anzeige beigefügt werden. Der Rat ist über diese Anzeige zu unterrichten.

## **Artikel 9**

#### **Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang**

Die auf dem Artikel 7 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnung könne auf Grund der in § 133 der Gemeindeordnung enthaltenen einschlägigen Ermächtigungen durch Rechtsverordnung geändert oder aufgehoben werden.



## **Artikel 10**

### **Änderung des NKF-Einführungsgesetzes**

Das NKF-Einführungsgesetz vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 644), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 9. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 380), wird wie folgt geändert:

„In § 2 Absatz 1 Satz 1 wird die Jahreszahl „20102 durch die Jahreszahl „2015“ ersetzt.“

## **Artikel 11**

### **Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes**

#### **§ 1 Überprüfung**

Die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden werden nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und der Fachverbände überprüft.

#### **§ 2**

#### **Bericht an den Landtag**

Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis der Überprüfung, insbesondere über den Änderungsbedarf bei den für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden getroffenen gesetzlichen Regelungen.

## **Artikel 12**

### **Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tag 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 Ausgleichsrücklage nach § 1 Artikel 8 erstmals auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahre 2011 angewendet werden können.



## Begründung

### A. Zu Artikel 1:

#### 1. Zu Ziffer 1:

##### a) Zu § 75 Absatz 3:

Redaktionelle Änderung, um das Volumen der Ausgleichsrücklage konkreter gegenüber der allgemeinen Rücklage abzugrenzen, bei gleichzeitigem Verzicht auf die Beibehaltung der Grundlagen für die erstmalige Bemessung.

##### b) Zu § 75 Absatz 7:

Die weitere redaktionelle Änderung konkretisiert, dass der Tatbestand eingetreten sein muss, um eine Gemeinde als überschuldet zu klassifizieren.

c) Redaktionelle Änderung.

#### 2. Zu Ziffer 2:

##### a)b) Zu § 76 Absatz 1 Nummer 1:

Die gemeindliche Aufgabenerfüllung verursacht oftmals Vermögensveränderungen, deren Ursache nicht unmittelbar in der Tätigkeit der gemeindlichen Verwaltung begründet ist. Im Sinne der gemeindlichen Haushaltswirtschaft ist es sachgerecht, außerplanmäßige Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen, Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang bzw. der Veräußerung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens sowie aus Wertveränderungen von gemeindlichen Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage im Eigenkapital zu verrechnen. Die Änderung der Vorschrift trägt dieser Sachlage Rechnung, indem klargestellt wird, dass die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes aus dem Haushalt der Gemeinde heraus entsteht. Andere haushaltswirtschaftliche Vorgänge außerhalb der Ergebnisrechnung lösen diese Pflicht nicht aus. Diese Gegebenheiten gelten auch für den Jahresabschluss (Satz 2 der Vorschrift), denn Vermögensverrechnungen werden im Jahresabschluss vollzogen.

##### c) Zu § 76 Absatz 1 Nummer 2:

Die Höhe der Bagatellgrenze für die vorgesehene Verringerung der allgemeinen Rücklage, die als gesonderter Bilanzposten im bilanziellen Eigenkapital anzusetzen ist, wird nicht verändert. Eine Anhebung der HSK-Schwelle für den Verzehr der allgemeinen Rücklage wird auch vom Städtetag, vom Landkreistag NRW und von vielen Praktikern kritisch gesehen. Ziel muss es bleiben, die gemeindliche Haushaltssituation so zu gestalten, dass ein Rückgriff auf die allgemeine Rücklage vermieden werden kann. Eine Anhebung der Wertgrenze wäre ein falsches Signal und widerspräche dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltsführung. Zudem sollte vermieden werden den Konsolidierungsdruck zu senken. Auch eine bilanzielle Verbesserung des Haushaltstatus einzelner Kommunen ist nicht angemessen, wenn dies nicht auch mit einer strukturellen Verbesserung der Haushaltslage der Kommunen einhergeht.

#### 3. Zu § 81 Absatz 2:

##### a) Zu Satz 1 Nummer 1:

Die Regelungen über die Pflicht der Gemeinde, eine Nachtragssatzung zu erlassen, werden für die Fälle ergänzt, in denen die Gemeinde bereits bei der Haushaltsplanung einen Fehlbetrag im Ergebnisplan ausgewiesen hat und sich aus der Ausführung des Haushaltsplans im Ablauf des Haushaltsjahres ergibt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher höherer Jahresfehlbetrag als zuvor geplant voraussichtlich entstehen wird. Dieser

Sachverhalt kann nicht an die Erreichbarkeit des Haushaltsausgleichs geknüpft werden, sondern daran, dass möglichst ein höherer Fehlbetrag durch eine Änderung der Haushaltssatzung vermieden werden kann. Die Regelung verbessert die Budget- und Informationsrechte des Rates.

**b) Zu Satz 2:**

Redaktionelle Anpassung, weil die Verweisregelung des § 83 Abs. 3 GO NRW sich nur auf Auszahlungen für Investitionen bezieht.

**4. Zu § 87 Absatz 1:**

Redaktionelle Änderung, um die Unsicherheiten bei der Abwicklung der Grundstücksgeschäfte und der grundbuchlichen Behandlung der Grundstücksveräußerungen der Gemeinden zu beseitigen, da regelmäßig kein Risiko aus der Abwicklung zu Lasten der Gemeinde entsteht.

**5. zu § 95 Absatz 3:**

Redaktionelle Anpassung, weil die Regelung zur Zuständigkeit und zum Verfahren der Aufstellung des Entwurfs des Jahresabschlusses nun im neuen § 96 Absatz 4 dargestellt werden.

**6. zu § 96**

Redaktionelle Anpassung und Neuordnung der gesamten Vorschrift zur besseren Handhabung in der gemeindlichen Praxis unter Übernahme der Anzeigepflicht bei einem höheren Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung nach § 75 Abs. 5 GO a.F. in Absatz 2. Wegen der Verantwortlichkeit des Rates für den Erlass der Haushaltssatzung und die Feststellung des Jahresabschlusses, aber auch wegen der Vergleichbarkeit der dafür vorgesehenen Verfahrensschritte, ist eine Anpassung der bisherigen Vorschriften über die Feststellung des Jahresabschlusses erfolgt. Dies ist sachgerecht und erleichtert die Umsetzung in den Gemeinden und stärkt deren Eigenverantwortung. Es wird wie bei den Regelungen über den Erlass der Haushaltssatzung keine zeitliche Vorgabe mehr für die Aufstellung des Jahresabschlusses, sondern nur noch eine zeitliche Vorgabe für die Feststellung des Jahresabschlusses getroffen. Hierdurch erhalten die Gemeinden eine höhere Flexibilität bei der Aufstellung, Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses. Die Regelungen über das Aufstellungsverfahren und den Beschluss über den Jahresabschluss sind redaktionell dem Aufbau der Regelungen über die Aufstellung und den Beschluss des Haushaltsplans angepasst. Wie bisher wird sichergestellt, dass die Feststellung des Jahresabschlusses nicht unnötig hinausgeschoben werden kann.

**7. zu §101**

Redaktionelle Anpassung, weil die Regelung zur Stellungnahme der Kämmerers zum Jahresabschluss nun in §96 Absatz 4 geregelt ist.

**8. Zu §108:**

Redaktionelle Änderung, da die Unterrichtung des Rates über die Betriebe, bei denen die Gemeinde Mehrheitsgesellschafter ist, gewahrt bleibt. Über die betrieblichen Abschlüsse, die sich regelmäßig auf das Vorvorjahr des Haushaltsjahres beziehen, für das die Haushaltssatzung vom Rat zu beschließen ist, soll der Rat weiterhin umfassend unterrichtet werden.

**9. zu § 116:**

Redaktionelle Anpassung durch die Neureglung des Verfahrens zum Jahresabschluss in §96.

**10. zu § 117 Absatz 1 Satz 2:**

Die Anfügung des neuen Satzes stellt klar, dass der jährliche Beteiligungsbericht dann dem Jahresabschluss der Gemeinde beizufügen ist, wenn die Gemeinde nicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses nach § 116 GO NRW verpflichtet ist. Diese Sachlage kann insbesondere dann gegeben sein, wenn die Gemeinde kein Tochterunternehmen hat, sondern nur Betriebe, die nach der Equity-Methode zu konsolidieren sind, oder ihr nur Betriebe von untergeordneter Bedeutung gehören. Mit der ergänzenden Regelung wird hinsichtlich des Umfangs der dem Jahresabschluss beizufügenden Unterlagen nicht das notwendige Maß überschritten und das Informationsinteresse des Rates gewährt.

**B. Zu Artikel 2**

**1. Zu § 26:**

Mit der Streichung des Satzes 3 in Absatz 1 wird die in § 107 Abs. 5 der Gemeindeordnung geregelte Verpflichtung der Gemeinde, den Rat vor der Entscheidung über die Gründung von bzw. die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Unternehmen auf der Grundlage einer Marktanalyse über die Chancen und Risiken des beabsichtigten wirtschaftlichen Engagements und über die Auswirkungen auf das Handwerk und die mittelständische Wirtschaft zu unterrichten, auch für die wirtschaftliche Betätigung des Kreises übernommen. In der Vergangenheit ist übersehen worden, diese Ergänzung auch in der Kreisordnung nachzuvollziehen.

**2. Zu § 56a:**

Redaktionelle Änderung des Satzes 2, um das Volumen der Ausgleichsrücklage konkreter gegenüber der allgemeinen Rücklage abzugrenzen, bei gleichzeitigem Verzicht auf die Beibehaltung der Grundlagen für die erstmalige Bemessung.

**C. Zu Artikel 3:**

**Zu Ziffer § 23a:**

Redaktionelle Änderung des Satzes 2, um das Volumen der Ausgleichsrücklage konkreter gegenüber der allgemeinen Rücklage abzugrenzen, bei gleichzeitigem Verzicht auf die Beibehaltung der Grundlagen für die erstmalige Bemessung.

**D. Zu Artikel 4:**

**Zu § 20 Absatz 2:**

Das Gesetz über den Regionalverband muss entsprechend § 75 Absatz 3 der Gemeindeordnung geändert werden, da der Regionalverband das gemeindliche Haushaltsrecht bzw. die Vorschriften der Gemeindeordnung anzuwenden hat.

**E. Zu Artikel 5:**

**Zu § 19a:**

Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit muss entsprechend § 75 Absatz 3 der Gemeindeordnung geändert werden, da die Zweckverbände das gemeindliche Haushaltsrecht bzw. die Vorschriften der Gemeindeordnung anzuwenden haben.

**F. Zu Artikel 6:**

**Zu § 9 Absatz 2:**

Das Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt muss entsprechend § 75 Absatz 3 der Gemeindeordnung geändert werden, da die Gemeindeprüfungsanstalt das gemeindliche Haushaltsrecht bzw. die Vorschriften der Gemeindeordnung anzuwenden hat.

**G. Zu Artikel 7:**

**1. Zu § 1:**

**Zu a (Absatz 1 Nummer 4):**

Die Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzeptes unterliegt wie dessen Aufstellung der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Dieser neue Sachverhalt erfordert, dass das Haushaltssicherungskonzept (in seiner fortgeschriebenen Form) während seiner Laufzeit ein Bestandteil jedes jährlichen Haushaltsplans in dieser Zeit wird. Durch die Ergänzung der Vorschrift wird dieser Sachverhalt ausdrücklich klargestellt.

**Zu b (Absatz 2):**

**Zu aa (Nummer 5):**

Aufbauend auf der geänderten Vorschrift des § 56 Absatz 3 GO NRW, nach der neben den Fraktionen auch Gruppen und einzelne Ratsmitglieder, die keiner Fraktion oder Gruppe angehören, Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung erhalten und Sach- oder Finanzmittel erhalten können, ist die Regelung über die Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen redaktionell angepasst worden. In dieser Übersicht sind sowohl die Geldleistungen als auch die geldwerten Leistungen, getrennt nach den Fraktionen, Gruppen und einzelnen Ratsmitgliedern anzugeben.

**Zu bb (Nummer 7):**

Die Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals soll künftig jedem Haushaltsplan beigefügt werden, denn der Eigenkapitalausstattung der Gemeinde kommt eine besondere Bedeutung zu. Die Größe „Eigenkapital“ hat zudem Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich und das Eingreifen der Aufsichtsbehörde. Bedingt durch die Einbeziehung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung in den Haushaltsplan soll besser erkennbar gemacht werden, wie sich durch die für diese Jahre geplanten Jahresergebnisse (Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag) die Eigenkapitalausstattung verändern wird. Die Anpassung der Vorschrift ist auch wegen des Budgetrechtes des Rates geboten. Sie bedeutet für die Kommunen nur einen geringfügigen Mehraufwand, weil ihnen alle erforderlichen Daten vorliegen.

**Zu cc (Nummer 8)**

Die enge Verbindung zwischen der Gemeinde und ihren Betrieben erfordert insbesondere bei der Haushaltsplanung eine Betrachtung der gesamten wirtschaftlichen Lage der Gemeinde und einen Ausblick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Wirtschaftslage

und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 v.H. beteiligt ist, sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, beizufügen sind. Diese Informationsbasis ist geboten, um die Informationsrechte des Rates vor seinem Beschluss über die Haushaltssatzung zu sichern.

**Zu dd (Nummer 9):**

Redaktionelle Änderung durch Zusammenführung der bisherigen Nummern 8 und 9.

**Zu ee (Nummer 10):**

Redaktionelle Folgeänderung aus der Streichung der Nummer 9.

**2. (§ 2 Absatz 2):**

Die Abstimmung des Finanzplans mit dem Ergebnisplan und damit die Abgrenzung des Bereichs „laufende Verwaltungstätigkeit“ wird verbessert. In beiden Werken sind die Summen- und Saldenbildung sowie die Abgrenzung auf gleiche Art und Weise vorzunehmen, ohne deren Grundaufbau zu verändern. Die Bezeichnungen des Saldos der Nummer 1 und der Summe der Nummer 3 der Vorschrift sind daher redaktionell angepasst worden. Der neue Satz 2 vervollständigt die Aufstellung der Zusammensetzung der Ergebnisrechnung um die nach dem ordentlichen Ergebnis auszuweisenden erfolgsneutralen Geschäftsvorfälle im Sinne des § 43 Absatz 3.

**Zu 3. (§ 4 Absatz 2):**

Die für den Haushaltsplan aufzustellenden produktorientierten Teilpläne unterliegen den in der Vorschrift benannten Maßgaben. Dieses erfordert einen eindeutigen Bezug zu den für den Haushaltsplan verbindlich vorgegebenen Produktbereichen nach Absatz 1. Die Vorschrift ist entsprechend in den Nummer 1 und 2 redaktionell angepasst worden.

**Zu 4. (§ 9 Absatz 3):**

Redaktionelle Anpassung, weil nach § 41 Absatz 1 Buchstabe h) i.V.m. § 78 der Gemeindeordnung der Gegenstand des Ratsbeschlusses nicht der Haushaltsplan, sondern die Haushaltssatzung ist.

**Zu 5. (§ 11):**

**Zu a (Absatz 1):**

Redaktionelle Anpassungen, auch wegen der Ergänzung des Absatzes 2, denn die Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen sind im Haushaltsplan der Gemeinde zu veranschlagen sowie Anpassung durch den Wegfall der Nummer 9 in § 1 Absatz 2.

**Zu b (Absatz 2 Satz 2):**

Redaktionelle Anpassung.

**Zu 6. (§ 16):**

Der Absatz 1 der Vorschrift nimmt die fremden Finanzmittel von der Veranschlagung im Haushaltsplan aus. Nach dem Vorschlag des NKF-Netzwerkes sowie der kommunalen Spitzenverbände soll die Entscheidung über die Veranschlagung in die örtliche Verantwortung gelegt werden. Diesem Ansinnen wird mit der redaktionellen Änderung der Regelung gefolgt. Unabhängig von der Veranschlagung sind die in den Nummern 1 bis 3 benannte Finanzmittel weiterhin in die Finanzrechnung aufzunehmen, soweit sie sich im Verfügungsbereich der Gemeinde befinden, z.B. als liquide Mittel auf den gemeindlichen Bankkonten. Dies ist sachgerecht und erforderlich, da in die Finanzrechnung sämtliche Finanzmittel des Haushaltsjah-

res aufzunehmen sind, und deren Bestand in der Bilanz als gesonderter Vermögensposten „Liquide Mittel“ angesetzt wird. Dadurch bleibt die erforderliche Haushaltsklarheit und Überprüfbarkeit gewährleistet.

**Zu 7. (§ 19):**

**Zu a (Absatz 1):**

Die vorrangige Bedeutung der allgemein anerkannten Vorschrift über die Absetzung von zurückzuzahlenden Abgaben, abgabeähnlichen Erträgen und allgemeinen Zuweisungen liegt nicht im Bereich der Veranschlagung, sondern im Bereich der Haushaltsbewirtschaftung. Der Absatz 1 wird daher in die dafür vorgesehene Regelung des § 23 GemHVO NRW (Bewirtschaftung und Überwachung) als neuer Absatz 2 eingefügt.

**Zu b (Absätze 2 und 3):**

Folgeänderungen aus dem Wegfall des Absatzes 1.

**Zu c (neuer Absatz 2):**

Die Streichung der Wörter „nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen“ erhöht die Eigenverantwortung der Gemeinden und überlässt diesen eine sachgerechte Verteilung unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten.

**Zu 8. (§ 22 Absatz):**

**Zu a (Absatz 1):**

Die Übertragbarkeit von Ermächtigungen im Rahmen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung bleibt uneingeschränkt bestehen. Die Entscheidung darüber, insbesondere bei einem Bedarf über mehrere Haushaltsjahre wird stärker in die Verantwortung der einzelnen Kommune gelegt. Alle Ergebnis- und Finanzpositionen sind grundsätzlich übertragbar, daher bedarf es keiner gesonderten Regelung für die Investitionstätigkeit mehr. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister soll daher mit Zustimmung des Rates die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen regeln. Die Änderung stärkt die kommunale Selbstverwaltung und die Eigenverantwortung für die Haushaltswirtschaft.

**Zu b (Absatz 2):**

Redaktionelle Folgeänderung aus dem bisherigen Absatz 1.

**Zu c (Absätze 4):**

Die Ermächtigungsübertragungen erfolgen im Jahresabschluss, belasten wirtschaftlich das neue Haushaltsjahr und führen daher bei einer Übertragung zu einer Erhöhung der Haushaltspositionen in dem vom Rat beschlossenen Haushaltsplan. Der Wegfall der Regelung zur Deckungsrücklage (bisher § 43 Absatz 3 GemHVO NRW) erfordert aus Gründen der Transparenz eine geeignete Informationsverpflichtung, die mit der Pflicht zur gesonderten Anhangsangabe erfüllt wird.

**Zu 9. (§ 23):**

**Zu a (Absatz 2):**

Die vorrangige Bedeutung der allgemein anerkannten Vorschrift über die Absetzung von zurückzuzahlenden Abgaben, abgabeähnlichen Erträgen und allgemeinen Zuweisungen liegt nicht im Bereich der Veranschlagung, sondern im Bereich der Haushaltsbewirtschaftung. Der Absatz 1 wird daher in die dafür vorgesehene Regelung des § 23 GemHVO NRW (Bewirtschaftung und Überwachung) als neuer Absatz 2 eingefügt.



**Zu b (Absätze 3 bis 5):**

Folgeänderungen aus der Einfügung des neuen Absatzes 2.

**Zu 10. (§ 28 Absatz 1):**

Die Inventur und das Inventar sind Grundlage für den jährlich zu erstellenden Jahresabschluss. Wegen der ordnungsmäßigen Erfassung und Nachvollziehbarkeit des Bestandes an Vermögensgegenständen durch eine automatisierte Anlagenbuchhaltung ist zur Vereinfachung zugelassen worden, dass eine körperliche Inventur nicht zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres, sondern regelmäßig im Abstand von mehreren Jahren durchzuführen ist. Ein völliger Verzicht der regelmäßigen Überprüfung ist wegen der erhöhten Anforderungen an das öffentlich-rechtliche Handeln und seiner Überprüfbarkeit nicht zulässig. Eine Buchinventur stellt auf Dauer alleine nicht sicher, dass die Vermögensgegenstände tatsächlich oder in der erfassten Form bei der Gemeinde noch vorhanden sind. Es bedarf vielmehr einer regelmäßigen Überprüfung in einem überschaubaren Zeitraum. Es ist jedoch noch sachgerecht, diesen von bisher drei auf fünf Jahre zu verlängern. Nicht durchgeführt werden muss eine Inventur bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 410 (statt bisher 60) Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen. Vereinfachung der Regelung durch Einfügung des neuen Verweises auf § 29 Absatz 3.

**Zu 11. (§ 29 Absatz 3):**

Ergänzend zu den Bestimmungen zur Durchführung der Inventur (§ 28 GemHVO NRW) werden in Anlehnung an das Steuerrecht die zugelassenen Inventurvereinfachungen angepasst. Nunmehr können Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 410 (statt bisher 60) Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen als geringwertige Wirtschaftsgüter angesehen werden, für die durch den Verweis in § 28 Absatz 1 auf eine Erfassung durch eine körperliche Inventur verzichtet werden kann.

**Zu 12. (§ 30 Absatz 1):**

Der bisherige Satz 3 über die Zuordnung von Mahnwesen und Vollstreckung stellt eine nicht gewollte organisatorische Vorgabe für die Gemeinde dar. Er ist wegen der Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz entbehrlich und wird aufgehoben.

**Zu 13. (§ 31 Absatz 2):**

Der Pflichtkatalog ist um die Vorgabe einer Regelung über die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes zu erweitern. Damit wird der Katalog an die weiterentwickelten Bedürfnisse der Praxis angepasst.

**Zu 13 (§31):**

Der Pflichtkatalog ist um die Vorgabe einer Regelung über die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes zu erweitern. Damit wird der Katalog an die weiterentwickelten Bedürfnisse der Praxis angepasst.

**Zu 14. (§ 33):**

**Zu a) (Absatz 1):**

Zur Vereinfachung und Erleichterung der Arbeit der Kommunen wird auf eine Aufnahme von geringwertigen Vermögensgegenständen im Sinne von § 29 Absatz 3 in die Bilanz verzichtet.

**Zu b (zu Absatz 4):**

Der bisherige § 33 Absatz 4 enthielt Regelungen zur Abschreibung von geringwertigen Wirtschaftsgütern im gemeindlichen Einzelabschluss. Sachlogisch gehören diese Ausführungen allerdings nicht unter die Überschrift des § 33 (Wertansätze für Vermögensgegenstände), sondern in den § 35 (Abschreibungen).

**Zu 15. (§ 34):**

Entsprechend der Neuregelungen in § 28 und § 29 wird der Inventurzeitraum auf 5 Jahre verlängert.

**Zu 16. (§35):**

**Zu a) (Absatz 2):**

Die bisherige Fassung des Absatzes 2, dass die Abschreibung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens grundsätzlich nach dem Monat der Anschaffung oder Herstellung des Anlagevermögens beginnt, ist gestrichen worden. Die verbindliche Anwendung der GoB stellt sicher, dass unterjährige Abschreibungen vorgenommen werden, wenn Vermögensgegenstände nicht zu Beginn eines Haushaltsjahres in Betrieb genommen werden. Mit der Änderung wurde auch dem Anliegen der kommunalen Spitzenverbände entsprochen.

Durch die Änderung wird klargestellt, dass geringwertige Wirtschaftsgüter mit Anschaffungs- oder Herstellungskosten bis 410 Euro ohne Umsatzsteuer, bei denen die Gemeinde von der Möglichkeit zur Erfassung derselben in Inventarlisten gem. § 29 Absatz 3 Gebrauch gemacht haben, unmittelbar als Aufwand verbucht oder über die jeweilige Nutzungsdauer abgeschrieben werden können. Diese Regelung läßt die erstmalige Erfassung als Anlagevermögen bei gleichzeitiger sofortiger Abschreibung (inkl. Abgang oder Abgang im Folgejahr) zu. Die Gemeinde kann diese aber auch über ihre jeweilige Nutzungsdauer abschreiben. Das gewählte Verfahren ist stetig beizubehalten.

**17. zu §38**

Im NKF kommt sowohl das kaufmännische Prinzip der Periodenabgrenzung als auch der öffentlich-rechtliche Grundsatz der Jährlichkeit zur Anwendung. Daher sind die Erträge und Aufwendungen in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Bei Erträgen und Aufwendungen, die ohne Gegenleistung der Gemeinde entstehen, besteht ein Klarstellungsbedürfnis, nach welchen Kriterien die wirtschaftliche Zuordnung vorzunehmen ist.

Den Fallgestaltungen ist eines gemeinsam: Auch wenn die Gemeinde nicht zu einer Gegenleistung verpflichtet ist, handelt sie in rechtsverbindlicher Form, denn sie zieht durch einen Leistungsbescheid (Verwaltungsakt), z.B. im Rahmen ihrer Steuererhebung, einen Dritten zu Leistungen heran, weil sie dazu nach den einschlägigen Steuergesetzen berechtigt ist. Ein Bedarf für eine entsprechende Handhabung besteht auch für Gemeindeverbände und Zweckverbände, die durch einen Leistungsbescheid von ihren Mitgliedern eine Umlage erheben dürfen, um ihre Finanzierung zu sichern. Aber auch bei erhaltenen Zuwendungen, die der Gemeinde durch einen Dritten gewährt werden, z.B. durch einen Zuwendungsbescheid des Landes besteht das Erfordernis der auf den Leistungsbescheid bezogenen Zuordnung im gemeindlichen Haushalt. Schließlich gewähren Kommunen in vielen anderen Fällen Leistungen ohne (gleichwertige) Gegenleistungen im Wege eines Leistungsbescheides, z.B. nach den einschlägigen Sozialgesetzen.

Die Regelung stellt bei der Zuordnung auf den auch nach den kaufmännischen Grundsätzen zu Grunde zu legenden Erfüllungszeitpunkt ab. Dieser wird von den Kommunen als Träger öffentlich-rechtlichen Handelns im Leistungsbescheid festgesetzt. Zu diesem Zeitpunkt ent-

steht die Leistungspflicht des Dritten (Erfüllungszeitpunkt) und dadurch die wirtschaftliche Ursache als wertbegründender Tatbestand im Sinne des Realisationsprinzips. Denn erst mit dem förmlichen Rechtsakt (Festsetzung im Bescheid) entsteht der Anspruch, der eine objektiv nachprüfbar und nach dem Betrag hinreichend zuverlässig bestimmbare wirtschaftliche Zuordnung ermöglicht.

Mit der neu getroffenen Regelung wird auch der jährliche Gemeindefinanzausgleich erleichtert, weil von allen Gemeinden die periodenbezogene Zuordnung, z.B. von Steuererträgen, nach den gleichen Grundsätzen vorgenommen wird.

**Zu 18. (§ 41):**

**Zu a (Absatz 3):**

Die Mindestgliederung der Bilanz wird auf der Aktivseite im Bereich „Forderungen“ reduziert. Es wird auf weitere Unterteilungen der Bereiche „Öffentliche Forderungen“ (Nummer 2.2.1 in der Vorschrift) und „Privatrechtliche Forderungen“ (Nummer 2.2.2 in der Vorschrift) verzichtet. Diese Änderung entspricht dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände und erleichtert die Aufstellung des Gesamtabchlusses, weil es bei den Betrieben der Gemeinde nicht sachgerecht ist, eine weitergehende Unterteilung der Forderungen, wie sie für die gemeindliche Verwaltung galt, vorzunehmen. Bezogen auf die Aufgabenerfüllung der Kommune ist diese Unterteilung nicht mehr zwingend erforderlich und kann aber nach den örtlichen Bedürfnissen sinnvoll und sachgerecht sein. Eine weitere Unterteilung der Forderungen kann von den Gemeinden freiwillig, z.B. in der Art wie bisher vorgeschrieben, beibehalten oder es können im Anhang derartige Angaben vorgesehen werden.

**Zu b (Absatz 4):**

**Zu aa:**

In der Gliederung der Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Bilanz wird die Nummer 4.2.5 der Vorschrift angepasst. Nunmehr werden eindeutiger die Verbindlichkeiten von Kreditinstituten vom öffentlichen Bereich abgegrenzt. Dadurch wird u.a. auch die Erfüllung der kommunalen Finanzstatistik erleichtert.

**Zu bb:**

Die Aufgliederung des Bilanzpostens "Sonstige Verbindlichkeiten" durch die Einbeziehung der „Erhaltenen Anzahlungen aus Investitionszuwendungen“ (Nummer 4.7.1 der Vorschrift) erhöht die Transparenz der Bilanz wegen des gesonderten Ausweises noch nicht zweckentsprechend verwendeter Zuwendungen. Erhaltene Zuwendungen dürfen erst dann unter den Sonderposten in der Bilanz angesetzt werden, wenn der damit finanzierte Vermögensgegenstand in der Bilanz aktiviert wird. Daher bedarf es für die Zwischenzeit der Festlegung eines besonderen Bilanzpostens für die erhaltenen Zuwendungen.

**Zu 19. (§ 42):**

**Zu a (Absatz 1):**

Redaktionelle Klarstellung, dass nicht nur bei Finanzleistungen mit Gegenleistungsverpflichtungen, sondern auch bei Sachleistungen und Gegenleistungsverpflichtungen, z.B. aus dem Wechsel des Straßenbaulastträgers auf Grund einer Umstufung einer Straße, die Bildung von Rechnungsabgrenzungsposten zulässig sind.

**Zu b (Absatz 3):**

Redaktionelle Klarstellung, dass bei weitergeleiteten Zuwendung eine passive Rechnungsabgrenzung und keine Sonderpostenbildung vorzunehmen ist, denn die Kommune ist in sol-

chen Fällen regelmäßig kein wirtschaftlicher Eigentümer eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens.

**Zu 20. (§ 43):**

**Zu a (Absatz 2):**

Die Vorschrift ist redaktionell angepasst, weil die gemeindlichen Gegenleistungsverpflichtungen nicht nur zeitbezogene Komponenten, z.B. die Nutzung über mehrere Jahre, sondern alternativ oftmals auch mengenbezogene Komponenten, z.B. die Nutzung für XX Schulstunden, beinhalten können. Dazu wird gleichzeitig die bilanzielle Zuordnung, entsprechend den vorherigen Sätzen bestimmt.

**Zu b (Absatz 3):**

Die bisherige Vorschrift, die ergänzend zur haushaltswirtschaftlichen Übertragung von Ermächtigungen (§ 22 GemHVO NRW) die bilanztechnische Abwicklung der vorgenommenen Übertragungen durch die Bildung einer zweckgebundenen Deckungsrücklage und deren spätere Inanspruchnahme bzw. Auflösung regelt, hat sich wegen ihrer kameralen Prägung im doppischen System als praxisuntauglich erwiesen. Die kommunalen Spitzenverbände haben daher im Rahmen der NKF-Evaluierung ihre Streichung verlangt, dem nachgekommen wird. In diesem Zusammenhang wird zur Wahrung der Transparenz im Jahresabschluss eine pflichtige Anhangsangabe für die Ermächtigungsübertragung eingeführt (vgl. § 22 GemHVO NRW).

Der neue Absatz 3 legt fest, dass außerplanmäßige Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen, Wertveränderungen von gemeindlichen Finanzanlagen, Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen des gemeindlichen Anlagevermögens, die für die kommunale Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden sowie aus Wertveränderungen von gemeindlichen Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden können.

Diese Geschäftsvorfälle werden nicht mehr der laufenden Verwaltungstätigkeit der Gemeinde zugerechnet und wirken sich daher auch nicht auf das Jahresergebnis sowie auf den jährlichen Haushaltsausgleich aus. Die Neuregelung trägt auch zur länderübergreifenden Einheitlichkeit der Grundlagen des kommunalen Haushaltsrechts bei.

Andere Länder erfassen Erträge und Aufwendungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen zwar noch in der Ergebnisrechnung, jedoch dort als außerordentliche Vorgänge. Gleichzeitig knüpfen sie aber das Erreichen des originären Haushaltsausgleichs an das ordentliche Ergebnis und nicht an das Jahresergebnis in der Ergebnisrechnung an.

**Zu c (Absatz 5):**

Die Regelung ist präzisiert worden, weil für erhaltene Zuwendungen und Beiträge erst dann Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz angesetzt werden dürfen, soweit diese zweckentsprechend verwandt worden sind, d.h., der damit finanzierte Vermögensgegenstand in der gemeindlichen Bilanz aktiviert worden ist. Diese Ergänzung sichert eine einheitliche Handhabung durch alle Gemeinden und erhöht die Transparenz der gemeindlichen Bilanz, denn in der Zeit zwischen dem Zuwendungsbescheid und der tatsächlichen Verwendung ist entsprechend der erhaltenen Zuwendung oder des Beitrages ein Bilanzposten „Erhaltene Anzahlungen“ zu bilanzieren.

**Zu d (Absatz 6):**

Redaktionelle Klarstellung des Verweises auf § 6 des Kommunalabgabengesetzes NRW durch einen Verzicht auf die Wiederholung der Vorschrift.

**Zu 21. (§ 44):**

**Zu a (Absatz 1):**

Die Neufassung ist redaktionell angepasst. Sie berücksichtigt, dass die Finanzrechnung als dritte Komponente des NKF alle Einzahlungen und Auszahlungen nachweist. Ihre Aufstellung ist insbesondere aus den Besonderheiten der öffentlichen Rechenschaftslegung hergeleitet

**Zu b (Absatz 2):**

Hinsichtlich der Auflistung und Aufstellung der gesondert anzugebenden Anlagen im Anhang wird in Nummer 2 der Eigenkapitalausstattung der Gemeinde eine besondere Bedeutung zuerkannt. Da das Eigenkapital auch Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich hat und dieser auch im Rahmen des Jahresabschluss zu erreichen ist (vgl. § 75 Absatz 2 GO NRW), ist es geboten, die Auswirkungen der Veränderungen der allgemeinen Rücklage auf die künftige Haushaltswirtschaft zu einer pflichtigen Angabe im Anhang zu machen. Die Vorschrift ist entsprechend und hinsichtlich der bisher in Absatz 1 enthaltenen Erläuterungspflichten angepasst.

Darüber hinaus wird verpflichtend eingeführt, dass über den Einsatz, Art und Umfang von derivaten Finanzinstrumenten Angaben pflichtig im Anhang zu erfolgen haben. Insbesondere sind Zeitwerte, wenn der Kommune möglich, anzugeben, um dem Kontrollbedürfnis der Räte zu entsprechen.

**Zu e) (Absatz 2):**

Die Verpflichtung zur quantitativen und qualitativen Angabe von Haftungsverhältnissen, gegliedert nach Arten und unter Angabe des jeweiligen Gesamtbetrages, werden in dieser Norm zusammengefasst. Damit wird der Verbindlichkeitspiegel von der nachrichtlichen Angabe über das Bestehen von Haftungsverhältnissen entlastet.

**Zu 22. (§ 47):**

**Zu a:**

Im Sinne der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes erfolgt eine Angleichung des Verbindlichkeitspiegels an die Mindestgliederung der Bilanz. Diese Reduzierung beschränkt jedoch nicht die gebotene Transparenz, weil bei Bedarf weiterhin örtliche Untergliederungen grundsätzlich zulässig sind.

**Zu b:**

Redaktionelle Anpassung.

**Zu 23. (§48)**

In § 48 werden die Anforderungen an den Lagebericht redaktionell angepasst und an den Neuerungen und an den Erfordernissen nach Transparenz und Klarheit, insbesondere in Hinblick auf den Umgang mit Finanzinstrumenten in der Gemeinde angepasst.

**Zu 24. (§ 49):**

**Zu a;**

Entsprechende Pflicht dem Gesamtabschluss einen Gesamtlagebericht anzufügen.

**Zu b:**

Der statische Verweis der Vorschrift auf Änderungen des HGB und die Anwendung des Bilanzmodernisierungsgesetzes werden nicht angepasst. Um erheblichen Zusatzaufwand und Mehrarbeit in den Kommunen zu vermeiden soll das BilMoG nicht für die Aufstellung des

Gesamtabschlusses gelten. Es soll vermieden werden, dass eine Umbewertung des Einzelabschlusses erfolgen müsste, wenn das BilMoG für den Gesamtabschluss anzuwenden wäre. Dann würden zwei unterschiedlicher Verfahren nebeneinander gelten. Durch die Klarheit und Rechtssicherheit, dass sowohl für den Einzel- als auch für den Gesamtabschluss einheitlich nicht die Buchwertmethode anzuwenden sind, wie es das BilMoG vorsieht, wird eine Zusatzbelastung und ein erhöhtes Fehlerpotential verhindert.

**Zu 25. (§50)**

Im Rahmen des Gesamtabschlusses sind die HGB-Vorschriften „§§ 300 bis 309“ unmittelbar anzuwenden. Nach § 306 HGB sind dabei auch aktive und passive latente Steuern zu ermitteln. Im Rahmen des Modellprojektes hat sich ergeben, dass es im kommunalen Bereich dafür keinen Anwendungsfall geben kann. Zur Klarstellung wird deshalb der § 306 HGB in der Paragrafenaufzählung gestrichen.

**Zu 26. (§52)**

Der neue Satz 2 stellt klar, dass ein Beteiligungsbericht nur bei mittelbaren Beteiligungen der Kommunen von mehr als 25% erforderlich ist. Dies soll der Arbeitserleichterung dienen.

**H. Zu Artikel 8:**

**1. Zu § 1 und 2:**

Die Neugestaltung der Ausgleichsrücklage erfordert eine Überführung in den neuen Status der Ausgleichsrücklage, ohne dass gleichzeitig deren Neubildung durch eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage erfolgen soll. Der Übergang ist im Rahmen des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2011 vorgesehen. Nach der Überführung kann dann ein im Haushaltsjahr 2011 erzielter Jahresüberschuss nach § 95 Abs. 2 der Gemeindeordnung bereits der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Ein Jahresfehlbetrag für das Haushaltsjahr ist dann mit der neuen Ausgleichsrücklage zu verrechnen.

**2. Zu § 3:**

Die Begrenzung der Ausgleichsrücklage auf die Ertragskraft der Gemeinde hat oftmals dazu geführt, dass erwirtschaftete Jahresüberschüsse oder Anteile davon der allgemeinen Rücklage zugeführt werden mussten, weil die Ausgleichsrücklage noch nicht in entsprechenden Maße in Anspruch genommen worden war. Es wird im Zusammenhang mit der Überführung der Ausgleichsrücklage zugelassen, dass derartige auf der Leistung der Gemeinde beruhende Jahresüberschüsse wieder für Ausgleichszwecke (fiktiver Haushaltsausgleich) genutzt werden dürfen. Solche Jahresüberschüsse aus dem Zeitraum zwischen der Eröffnungsbilanz und dem Haushaltsjahr 2012 können der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.

**3. Zu § 4:**

Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr ihre Jahresergebnisse und den Stand ihrer Vermögens- und Schuldenlage ordentlich zu dokumentieren und die Geschäftsvorfälle ordnungsmäßig zu buchen, um ressourcenbezogen und vermögensmäßig Rechenschaft legen und den Stand ihrer wirtschaftlichen Lage ausreichend nachweisen zu können. Im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Aufstellung des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2011 soll es ausreichend sein, wenn die Haushaltsabrechnungen für das Haushaltsjahr 2010 und die Vorjahre von der gemeindlichen Verwaltung ordnungsgemäß abgeschlossen worden sind. Die betreffenden Jahresabschlüsse können dann in der vom Bürgermeister nach § 96 der Gemeindeordnung bestätigten Entwurfsfassung der Anzeige des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2011 beigefügt werden. Auf das weitere Verfahren für diese

Jahresabschlüsse kann dann verzichtet werden. Der Rat ist über diese Anzeige zu unterrichten.

**I. Zu Artikel 9:**

Durch diesen Artikel wird der Verordnungsrang für die auf Artikel 4 beruhenden Teil der dort geänderten Rechtsverordnung wieder hergestellt. Die im Artikel 4 getroffenen Regelungen können demzufolge durch den Verordnungsgeber künftig geändert oder aufgehoben werden.

**J. Zu Artikel 10:**

Im Hinblick auf den erforderlichen zeitlichen Vorlauf und die ohnehin schon existierende große personelle Belastung in den Kämmergeien durch die Umstellung auf das NKF ist eine Verschiebung des Stichtags zur Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses um fünf Jahre angemessen. Die Verschiebung des Umsetzungsstichtags verschafft ausreichend Zeit für eine sachlich fundierte Diskussion über die von den Modellkommunen vorgeschlagenen rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen, die teilweise hochkomplexe Fragestellungen der Konzernrechnungslegung betreffen.

**K. Artikel 11:**

Die Landesregierung hat entsprechend dem § 10 Absatz 2 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen dem Landtag über das Ergebnis der Überprüfung des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen berichtet. Im Zusammenwirken mit dem Land, den kommunalen Spitzenverbänden sowie weiteren Fachverbänden sollen die Erfahrungen aller Beteiligten aus der weiteren Anwendung des NKF auch künftig dazu beitragen, das haushaltswirtschaftliche Handeln der Gemeinden sowie die haushaltsrechtlichen Vorgaben inhaltlich weiter zu optimieren. Es soll daher vier Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes erneut dem Landtag Nordrhein-Westfalen über den Änderungsbedarf bei gesetzlichen Regelungen über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden berichtet werden.

**L. Zu Artikel 12:**

Redaktionelle Klarstellung zum In-Kraft-Treten des Gesetzes, um eine haushaltswirtschaftliche Zuordnung zu einem Haushaltsjahr zu erreichen. Es ist dabei sachgerecht, dass bereits für das Haushaltsjahr 2011 die geänderten Vorschriften zur Anwendung kommen können.

Karl-Josef Laumann  
Lutz Lienenkämper  
Peter Biesenbach  
Andre Kuper

und Fraktion







## 8. Sitzung

Düsseldorf, Donnerstag, 13. September 2012

<b>Mitteilungen der Präsidentin</b> .....	259	Kai Abruszat (FDP) .....	315
		Robert Stein (PIRATEN).....	316
<b>1 Regierungserklärung (Aussprache)</b> .....	259	Minister Ralf Jäger .....	317
Karl-Josef Laumann (CDU) .....	259	Ergebnis.....	317
Norbert Römer (SPD).....	268		
Christian Lindner (FDP).....	277		
Reiner Priggen (GRÜNE) .....	284		
Dr. Joachim Paul (PIRATEN) .....	295		
Ministerin Sylvia Löhrmann .....	306		
Christian Lindner (FDP).....	309		
Minister Dr. Norbert Walter-Borjans .....	311		
<b>2 Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz – Uml- GenehmG)</b>		<b>3 Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiter- er kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften</b>	
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP Drucksache 16/46 – Neudruck		Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP Drucksache 16/48 – Neudruck	
Änderungsantrag der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP Drucksache 16/868		Änderungsantrag der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP Drucksache 16/870	
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik Drucksache 16/825		Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kommunalpolitik Drucksache 16/826	
Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP Drucksache 16/869		zweite Lesung.....	318
zweite Lesung .....	313	Martin Börschel (SPD) .....	318
Michael Hübner (SPD).....	313	André Kuper (CDU).....	319
Marie-Luise Fasse (CDU).....	314	Mario Krüger (GRÜNE).....	321
Mario Krüger (GRÜNE) .....	315	Dr. Joachim Stamp (FDP).....	321
		Frank Herrmann (PIRATEN) .....	321
		Minister Ralf Jäger .....	322
		Ergebnis.....	323

**4 Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47 – Neudruck

Änderungsantrag  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/871

Änderungsantrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/875

Beschlussempfehlung und Bericht  
des Ausschusses  
für Kommunalpolitik  
Drucksache 16/827

zweite Lesung .....323

Michael Hübner (SPD).....323  
André Kuper (CDU) .....324  
Mario Krüger (GRÜNE) .....325  
Kai Abruszat (FDP).....326  
Robert Stein (PIRATEN).....326  
Minister Ralf Jäger.....327

Ergebnis .....327

**5 U3-Rechtsanspruch erfüllen, Qualitätsstandards erhalten!**

Antrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/820 .....328

Bernhard Tenhumberg (CDU).....328  
Wolfgang Jörg (SPD).....329  
Andrea Asch (GRÜNE) .....330  
Marcel Hafke (FDP).....332  
Olaf Wegner (PIRATEN) .....333  
Ministerin Ute Schäfer .....335

Ergebnis .....336

**6 Gesetz zur Sicherung eines qualitativ hochwertigen und wohnungsnahen Grundschulangebots in Nordrhein-**

**Westfalen (8. Schulrechtsänderungsgesetz)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/815

erste Lesung..... 336

Ministerin Sylvia Löhrmann..... 336  
Renate Hendricks (SPD) ..... 337  
Klaus Kaiser (CDU)..... 338  
Sigrid Beer (GRÜNE)..... 339  
Yvonne Gebauer (FDP)..... 340  
Monika Pieper (PIRATEN)..... 341  
Ministerin Sylvia Löhrmann..... 342

Ergebnis..... 342

**7 Zusätzliche Belastungen für das Handwerk verhindern – Landesregierung muss sich für Änderungen bei der Fahrtenschreiberpflicht für LKW stark machen!**

Antrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/821

Änderungsantrag  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/884 – Neudruck..... 342

Dr. Günther Bergmann (CDU) ..... 342  
Rainer Bischoff (SPD)..... 343  
Arndt Klocke (GRÜNE) ..... 344  
Ralph Bombis (FDP) ..... 345  
Stefan Fricke (PIRATEN)..... 346  
Minister Guntram Schneider ..... 346

Ergebnis..... 347

**8 Modernes Regieren im digitalen Zeitalter – Open Government Strategie für Nordrhein-Westfalen vorantreiben!**

Antrag  
der Fraktion der SPD und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 16/811 ..... 348

Alexander Vogt (SPD)..... 348  
Matthi Bolte (GRÜNE)..... 349  
Daniel Sieveke (CDU)..... 349  
Dirk Wedel (FDP)..... 351  
Marc Olejak (PIRATEN)..... 352  
Minister Ralf Jäger ..... 353

Ergebnis .....	354	Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/177	
<b>9 Auf Bundesratsinitiative zur Erhebung einer Vermögensteuer verzichten – Landesregierung soll weitere Steuer- erhöhungen unterlassen</b>		erste Lesung.....	367
Antrag der Fraktion der FDP Drucksache 16/818 .....	354	Minister Johannes Rimmel .....	367
Ralf Witzel (FDP) .....	354	Frank Börner (SPD) .....	368
Michael Hübner (SPD).....	356	Christina Schulze Föcking (CDU).....	368
Bernd Krückel (CDU).....	357	Norwich Rüße (GRÜNE).....	369
Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) .....	357	Henning Höne (FDP) .....	371
Dietmar Schulz (PIRATEN).....	358	Simone Brand (PIRATEN) .....	372
Minister Dr. Norbert Walter-Borjans .....	359	Ergebnis.....	373
Ergebnis .....	360	<b>13 Gesetz zur Änderung des Ausführ- ungsgesetzes zum Schwangerschafts- konfliktgesetz</b>	
<b>10 Rehabilitation verurteilter homose- xueller Menschen</b>		Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/749	
Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 16/812 .....	361	erste Lesung	
Gerda Kieninger (SPD).....	361	Ministerin Ute Schäfer.....	373
Josefine Paul (GRÜNE).....	362	Ergebnis.....	374
Jens Kamieth (CDU).....	363	<b>14 Gesetz zur Anpassung des Gesetzes über die NRW.BANK an die Gewähr- trägerstruktur sowie zum Prüfungs- recht des Landesrechnungshofs bei der NRW.BANK</b>	
Dirk Wedel (FDP).....	364	Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/743	
Birgit Rydlewski (PIRATEN) .....	365	erste Lesung.....	374
Minister Thomas Kutschaty .....	366	Minister Dr. Norbert Walter-Borjans.....	374
Ergebnis .....	366	Stefan Kämmerling (SPD) .....	375
<b>11 Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Zoologisches Forschungsmuseum Alexander Koenig – Leibniz-Institut für Biodiversität der Tiere“</b>		Daniel Sieveke (CDU).....	375
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/175		Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE) .....	376
erste Lesung .....	366	Ralf Witzel (FDP) .....	376
Ministerin Svenja Schulze zu Protokoll (siehe Anlage 1)		Dietmar Schulz (PIRATEN) .....	377
Ergebnis .....	367	Ergebnis.....	377
<b>12 Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tier- schutzvereine</b>		<b>15 Gesetz zur Regelung des Jugendar- restvollzuges in Nordrhein-Westfalen (Jugendarrestvollzugsgesetz Nord- rhein-Westfalen – JAVollzG NRW)</b>	
		Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/746	

erste Lesung .....	377	Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/747	
Minister Thomas Kutschaty zu Protokoll (siehe Anlage 2)		erste Lesung.....	378
Ergebnis .....	378	Ergebnis.....	378
<b>16 Gesetz zur Zweckbindung der dem Land Nordrhein-Westfalen nach dem Entflechtungsgesetz aus dem Bun- deshaushalt zustehenden Finanzmittel (Entflechtungsmittelzweckbindungs- gesetz – EMZG NRW)</b>		<b>20 Abkommen zur zweiten Änderung des Abkommens über das Deutsche Insti- tut für Bautechnik (2. DIBt-Änderungs- abkommen)</b>	
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/748		Antrag der Landesregierung auf Zustimmung zu einem Staatsvertrag gemäß Art. 66 Satz 2 der Landesverfassung Drucksache 16/750 .....	379
erste Lesung .....	378	Ergebnis.....	379
Minister Michael Groschek zu Protokoll (siehe Anlage 3)			
Ergebnis .....	378		
<b>17 Fünftes Gesetz zur Änderung der ge- setzlichen Befristungen im Zustän- digkeitsbereich des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie des Justizministeriums</b>		<b>21 Beschluss über die Entlastung der Landesregierung für das Haushalts- jahr 2009 gemäß § 114 Abs. 2 LHO</b>	
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/178		Unterrichtung durch die Präsidentin des Landtags Drucksache 16/709 – Neudruck.....	379
erste Lesung .....	378	Ergebnis.....	379
Ergebnis .....	378		
<b>18 Gesetz über die Ablieferung von Pflichtexemplaren in Nordrhein- Westfalen (Pflichtexemplargesetz Nordrhein-Westfalen)</b>		<b>22 Beschluss über die Entlastung der Landesregierung für das Haushalts- jahr 2010 gemäß § 114 Abs. 2 LHO</b>	
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/179		Unterrichtung durch die Präsidentin des Landtags Drucksache 16/445 – Neudruck.....	379
erste Lesung .....	378	Ergebnis.....	379
Ergebnis .....	378		
<b>19 Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbe- reich des Finanzministeriums</b>		<b>23 Wahleinsprüche gegen die Landtags- wahl vom 13. Mai 2012</b>	
		Beschlussempfehlung und Bericht des Wahlprüfungsausschusses Drucksache 16/828 .....	379
		Ergebnis.....	379

**24 Neuwahl von Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern der Vertreterversammlung für das Versorgungswerk der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Wahlvorschlag  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion der CDU,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,  
der Fraktion der FDP und  
der Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/829 .....379

Ergebnis .....379

**25 Beschlüsse zu Petitionen**

Übersicht 16/2 .....379

Ergebnis .....379

**Anlage 1 .....381**

**Zu TOP 11 – Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Zoologisches Forschungsmuseum Alexander Koenig - Leibniz-Institut für Biodiversität der Tiere“ – zu Protokoll gegebene Rede**

Ministerin Svenja Schulze .....381

**Anlage 2 .....383**

**Zu TOP 15 – Gesetz zur Regelung des Jugendarrestvollzuges in Nordrhein-Westfalen (Jugendarrestvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen – JAVollzG NRW) – zu Protokoll gegebene Rede**

Minister Thomas Kutschatj .....383

**Anlage 3 ..... 385**

**Zu TOP 16 – Gesetz zur Zweckbindung der dem Land Nordrhein-Westfalen nach dem Entflechtungsgesetz aus dem Bundeshaushalt zustehenden Finanzmittel (Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz - EMZG NRW) – zu Protokoll gegebene Rede**

Minister Michael Groschek ..... 385

**Entschuldigt waren:**

- Hubertus Fehring (CDU)
- Claudia Middendorf (CDU)
- Norbert Post (CDU)
- Hendrik Wüst (CDU)
- Rolf Beu (GRÜNE)
- Holger Ellerbrock (FDP)
- Dr. Ingo Wolf (FDP)
- Stefan Fricke (PIRATEN)  
(bis 13:00 Uhr)



die dieses Gesetz und die Rahmenbedingungen, unter denen Kommunalpolitiker und Kommunalpolitikerinnen in Nordrhein-Westfalen tätig sind, weiter untersuchen und gegebenenfalls verbessern. Für die kommunale Demokratie und die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen ist es ein gutes Gesetz, das die Landesregierung begrüßt.

Im Übrigen begrüßt diese Landesregierung auch den Änderungsantrag, weil es, Herr Kuper, ein Kern von Anhörungen ist, dass man zuhört. Wenn etwas Besseres vorgeschlagen wird, sollte man in einem Gesetzgebungsverfahren in der Lage sein, es einfließen zu lassen. Das zumindest ist das Credo dieser Regierung und der sie tragenden Fraktionen. Herr Kuper, ich gebe es zu, das war nicht immer so. – Herzlichen Dank für die Aufmerksamkeit.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Herr Minister. – Weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor, liebe Kolleginnen und Kollegen. Damit schließe ich die Beratung zum Tagesordnungspunkt 3, und wir treten in die Abstimmung ein:

Wir haben zwei Abstimmungen durchzuführen, und zwar zum einen über den mehrfach angesprochenen Änderungsantrag und anschließend über die Beschlussempfehlung.

Ich komme zunächst zur Abstimmung über den **Änderungsantrag** der Fraktion der SPD, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP **Drucksache 16/870**. Wer möchte diesem Änderungsantrag seine Zustimmung geben? – Das sind die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Piraten. Wer stimmt dagegen? – Niemand. Wer enthält sich? – Die Fraktion der CDU. Bei der Fraktion der Piraten gibt es sechs Enthaltungen. Damit ist mit dem festgestellten Abstimmungsergebnis – bei sechs Enthaltungen der Fraktion der Piraten und bei Enthaltung der CDU-Fraktion – der Änderungsantrag **angenommen**.

Wir kommen zur Abstimmung über den so geänderten Gesetzentwurf Drucksache 16/48 – Neudruck. Der Ausschuss für Kommunalpolitik empfiehlt in der **Beschlussempfehlung Drucksache 16/826**, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen. Wer möchte dem seine Zustimmung erteilen? – Das sind die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU, FDP und Stimmen bei den Piraten. Wer stimmt dagegen? – Niemand. Wer enthält sich? – Fünf Enthaltungen bei den Piraten. Mit dem festgestellten Abstimmungsergebnis ist die Empfehlung **angenommen** und der Gesetzentwurf in zweiter Lesung verabschiedet.

Wir können Tagesordnungspunkt 3 verlassen.

Ich rufe auf:

#### 4 Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/47 – Neudruck

Änderungsantrag  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 16/871

Änderungsantrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/875

Beschlussempfehlung und Bericht  
des Ausschusses  
für Kommunalpolitik  
Drucksache 16/827

zweite Lesung

Für die antragstellenden Fraktionen erteile ich zuerst Herrn Hübner das Wort.

**Michael Hübner (SPD):** Frau Präsidentin, vielen Dank für die Worterteilung! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ebenso wie beim vorletzten Gesetzentwurf muss ich Sie jetzt darauf hinweisen, dass es sich um die insgesamt vierte Lesung handelt, in dieser Legislaturperiode natürlich die zweite. Diese Anmerkung sei mir gestattet.

Die Anhörung hat gerade beim kommunalen Ehrenamt eine Rolle gespielt. Wir haben eine Anhörung durchgeführt und erstmals feststellen dürfen, dass unsere kommunalen Spitzenverbände von einem – ich zitiere – großartigen, wahnsinnig guten Gesetzentwurf gesprochen haben. Ich sage es ganz persönlich: Ich habe das bei einer Anhörung noch nicht erlebt. Das macht aber auch deutlich, dass wir uns offensichtlich auf dem richtigen Weg befunden haben.

Insofern, denke ich, hat dieser Gesetzentwurf heute im Hohen Hause eine große Zustimmung verdient.

(Beifall von der SPD, den GRÜNEN und der FDP)

Ehre, wem Ehre gebührt! Ich möchte mich bei der FDP bedanken, die den NKF-Gesetzentwurf eigentlich eingebracht hat. Den haben wir dann noch einmal sehr umfangreich mit allen kommunalen Spitzenverbänden verändert, sodass relativ wenig von ihm übrig geblieben ist.

(Heiterkeit von der FDP)

Aber von der Intention her muss man sagen: Der war zunächst aus Ihrer Feder eingebracht.

Wie gesagt: Mit den kommunalen Spitzenverbänden hat eine sehr enge Abstimmung stattgefunden. Im Gegensatz zur damals anstehenden zweiten Lesung hatten wir uns mit den kommunalen Spitzenverbänden darauf verständigt gehabt, dass wir uns bei der Einhaltung von Haushaltssicherungskonzepten eine größere Flexibilisierung hätten vorstellen können. Die Anhörung – insbesondere in ihrem schriftlichen Teil – hat gezeigt, dass sich die kommunalen Spitzenverbände größtenteils – mindestens zu zwei Dritteln – wünschen, dass es bei der Fünf-Prozent-Regel bleiben soll. Dass wir Anhörungen im mündlichen Sinne ernst nehmen, können Sie an dem von uns vorgelegten Änderungsantrag erkennen. Dort haben wir – wie von den kommunalen Spitzenverbänden gewünscht – die Übergangsregelung neu aufgenommen.

Alles in allem, so denke ich, ist das ein – ich sage es noch einmal mit eigenem Superlativ – toller Gesetzentwurf. Ich wiederhole den Appell: Meine Damen und Herren, dieser Gesetzentwurf hat eine große Zustimmung verdient. Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Herr Kollege Hübner. – Für die CDU-Fraktion spricht Herr Kuper.

**André Kuper (CDU):** Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Liebe Gäste! Fast könnte ich mit einem Lob an die regierungstragenden Fraktionen beginnen;

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Nur zu! Guter Ansatz!)

denn es ist durchaus positiv, dass Sie diesen Gesetzentwurf in dieser Legislaturperiode so schnell eingebracht haben, um in den Kommunen damit ein besseres Handling und einen einfacheren Umgang mit bilanziellen Fragen des NKF zu erreichen.

Allerdings ist der Handlungsdruck zu Veränderungen in den Kommunen mittlerweile immens. Alle warten dringend auf diese Änderungen. Deshalb ist das Kind auch schon ein Stück weit in den Brunnen gefallen. Da hört das Lob von mir dann auch auf und muss sich natürlich ins Gegenteil verwandeln.

Der Grund für den eiligen Bedarf liegt natürlich in der entsprechenden Verschleppung durch Sie, meine Damen und Herren der rot-grünen Landesregierung; denn seit dem 8. Juli 2010, also fast 800 Tagen, liegt Ihnen der Evaluierungsbericht vor. Bereits im September 2010 hatten CDU und FDP den Antrag gestellt, diese Erkenntnisse zügig umzusetzen. Weit über ein Jahr geschah erst einmal nichts. Erst auf Initiative unserer Kollegen von der

FDP hat sich die Landesregierung dann dieses Themas angenommen.

Durch Ihren heutigen Änderungsantrag haben Sie wenigstens bei einem Punkt, unserem Hauptkritikpunkt, eben noch die Kurve gekriegt. Die Absenkung des HSK-Schwellenwertes, wie Sie sie ursprünglich vorgesehen hatten, werte Kolleginnen und Kollegen, wäre ein Widerspruch erster Güte zum Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft gewesen. Es wäre ein falsches Signal an die kommunale Familie gewesen, damit das Sparkorsett zu lockern, obwohl nicht ein einziges strukturelles Problem gelöst ist. Natürlich hätte der Kommunalminister seine Bilanz für den Moment arg aufgehübscht. Natürlich hätte auch die eine oder andere HSK-Kommune das Korsett gerne gelockert gesehen. Mit Sicherheit wäre es damit zu einer Halbierung der Zahl der HSK-Kommunen gekommen – aber ohne substanzielle Veränderungen der Finanzlage. Das wäre auf Kosten der Substanz erfolgt. Diese Substanz wäre weiter aufgezehrt worden.

**Präsidentin Carina Gödecke:** Herr Kollege Kuper, entschuldigen Sie, dass ich Sie unterbreche. Der Kollege Börschel würde Ihnen gern eine Zwischenfrage stellen.

**André Kuper (CDU):** Ich möchte aber nicht. – Je mehr Werte aus der allgemeinen Rücklage entnommen werden, desto schneller steuern die Kommunen auf die Insolvenz zu. Insofern bin ich froh, dass Sie auf diese Kritik eingegangen sind und Ihren ursprünglichen Gesetzentwurf in diesem Punkt geändert haben.

(Martin Börschel [SPD]: Sie haben das als CDU-Fraktion selbst beantragt, Herr Kollege!)

Unseren Änderungsantrag haben wir bereits in der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik angekündigt und inhaltlich dargestellt. Er liegt Ihnen vor. Im Detail gehen wir mit unserem Änderungsantrag deutlich weiter. Wir sind kommunalfreundlicher. Mit unserem Änderungsantrag erreichen wir mehr Vereinfachung für die Kämmerereien bzw. Verwaltungen, mehr Transparenz für die kommunalen Mandatsträger und großzügigere Fristen bei der Umsetzung für die Kommunen.

Beispielsweise gibt es mit einer Verschiebung des Termins für den Gesamtabschluss noch Potenzial, den Kommunen durch Flexibilisierung Luft zu verschaffen. Viele Kommunen sind überfordert. Diese Fristverlängerung ist nötig – zumindest nach Meinung der Spitzenverbände und des Fachverbandes der Kämmerer. Deshalb halten wir eine Verschiebung des Stichtages für angemessen.

In diesem Antrag schlagen wir auch vor, zum besseren Handling des Jahresabschlusses auf unterjährige Fristen mit Bezug auf den Jahresabschluss zu verzichten. Wir stärken die Gemeinden und die



Eigenverantwortung. Gleichzeitig stellen wir sicher, dass die Feststellung des Jahresabschlusses nicht auf den Sankt-Nimmerleins-Tag hinausgeschoben werden kann.

Mit Ihrem Gesetzentwurf schaffen Sie auch zusätzlichen Aufwand und zusätzliche Kosten, wenn Sie für den Gesamtabschluss die Anwendung des BilMoG vorschreiben. Für uns steht der damit verbundene Aufwand nicht im Verhältnis zu den dadurch gewonnenen Informationen. Deshalb sprechen wir uns in unserem Änderungsantrag dafür aus, diesen bürokratischen Aufwand aus dem Gesetzentwurf herauszunehmen.

Wir möchten mit unserem Antrag ferner dem verstärkten Kontrollbedürfnis der Räte und der Öffentlichkeit entsprechen. Durch die Finanzkrise gibt es in vielen Kommunen derivate Finanzgeschäfte in den Haushalten. Wir schlagen vor, diese transparent im Anhang nachzuweisen.

Meine Damen und Herren, alles in allem gehen die Vorschläge der Koalition in die richtige Richtung. Der große Wurf hätte allerdings noch größer werden können.

In der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik haben Sie angekündigt, die von mir gerade angesprochenen Erweiterungen in einem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz aufgreifen zu können. Wir Abgeordneten und die Kommunen sowie die Wählerinnen und Wähler werden Sie an den Taten messen.

Heute wird sich die CDU-Fraktion beim rot-gelbgrünen Gesetzentwurf enthalten. – Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall von der CDU – Martin Börschel [SPD]: Sie sind heute aber entschlossen, Herr Kollege!)

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Herr Kollege. – Für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen spricht Herr Kollege Krüger.

**Mario Krüger (GRÜNE):** Frau Präsidentin! Meine Damen, meine Herren! Herr Kuper, was Sie da gerade aufgeführt haben, war ein Eiertanz.

(Beifall von den GRÜNEN und Hans-Willi Körfiges [SPD])

Mir kam das so vor, als wollten Sie unbedingt ein Haar in der Suppe finden. Dann wurde die Vergangenheit bemüht – wer was eingebracht hat und wie lange man gebraucht hat, um das Gesetz fertigzubekommen. Freuen Sie sich doch über das Ergebnis! Sie haben auch mitbekommen, dass die Spitzenverbände von einem hervorragenden Gesetz gesprochen haben. Dann machen Sie sich, Herr Kuper, das zu eigen und sagen: Tolle Angelegen-

heit; da sind wir als CDU-Fraktion natürlich dafür. – Das zum Ersten.

Zum Zweiten – damit gehe ich gerne auf unseren Änderungsantrag ein – zum Thema „Schwelle von 5 % bzw. 10 %“: Wie Minister Jäger gerade ausgeführt hat, ist man gut beraten, sich die im Rahmen der Anhörung vorgetragene Argumente anzuhören, sie zu bewerten und sie möglicherweise aufzugreifen. Wir wissen auch, dass damals bei der Anhörung in der 15. Legislaturperiode der Vorschlag, eine entsprechende Anhebung von 5 auf 10 % vorzunehmen, von den Spitzenverbänden kam.

(Martin Börschel [SPD]: Die CDU hat das per Änderungsantrag unterstützt!)

– Die CDU hat das unterstützt, wie ich gerade höre; die Vergangenheit ist Ihnen gegenwärtiger als mir.

Was hätte diese Änderung bedeutet? Ich will das einmal an einem Beispiel deutlich machen, Herr Kuper. Die Stadt Bochum hat in 2011 einen Haushaltsplan mit einem Defizit von 77 Millionen € aufgestellt. Dann haben sie sich in einem gemeinsamen Versuch der Aufgabe gestellt, ein belastbares Haushaltssicherungskonzept zu formulieren, das auch vor der Bezirksregierung Arnsberg standhält – mit erheblichem Stellenabbau, mit erheblichen Forderungen gegenüber der Bochumer Unternehmensfamilie in Sachen Gewinnabführung etc. Sie haben es auch hinbekommen. Zum ersten Mal haben sie einen Haushalt, der von der Bezirksregierung als Kommunalaufsicht anerkannt worden ist.

Nun wollen Sie den Vorschlag aus der letzten Legislaturperiode aufgreifen. Das war auch die Überlegung innerhalb der Spitzenverbände. Manchmal muss man sie ein wenig anstoßen. Das haben wir getan. Wenn man die Schwelle auf 10 % erhöht hätte, hätte die Stadt Bochum nicht nur ein Haushaltsdefizit von 70 Millionen € oder 75 Millionen € ausweisen dürfen, sondern bis auf 140 Millionen € gehen können, ohne dass ein Haushaltssicherungskonzept notwendig wäre.

Gestatten Sie mir einen Blick in Richtung SPD-Familie. Glauben Sie etwa, dass eine Oberbürgermeisterin aus Bochum und eine SPD-Fraktion aus Bochum angesichts der Kommunalwahl 2014 bereit gewesen wären, freiwillig die schmerzhaften Einschnitte vorzunehmen? – Nein, das glaube ich nicht. Das sagt mir zumindest meine Erfahrung. Insofern ist es gut, wenn wir jetzt den Anregungen der Spitzenverbände folgen und es bezogen auf den Schwellenwert bei der alten Regelung belassen. Das heißt, wenn in zwei aufeinanderfolgenden Jahren mehr als 5 % des Eigenkapitals verzehrt werden, ist ein Haushaltssicherungskonzept notwendig.

Ein letztes Wort zu Herrn Hübner. Herr Hübner, Sie haben gesagt: großartiges Gesetz, so von den Spitzenverbänden vorgetragen. Sie hoffen auf eine hohe Zustimmung. Ich glaube nicht daran. Wenn ich mir die Schwarmintelligenz der Piraten bei der vor-

herigen Abstimmung vor Augen führe, denke ich, dass man darauf nicht setzen sollte. – Vielen Dank.

(Beifall von den GRÜNEN – Vereinzelt Beifall von der SPD)

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Herr Kollege Krüger. – Für die FDP-Fraktion spricht der Kollege Abruszat.

**Kai Abruszat (FDP):** Frau Präsidentin! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Ich will es genauso wie der Kollege Hübner kurz halten, aber, lieber Kollege Hübner, doch noch sagen: Wir mussten die Sozialdemokraten ein wenig zum Jagen tragen, damit wir endlich dieses NKF-Weiterentwicklungsgesetz bekommen.

(Beifall von der FDP – Vereinzelt Beifall von der CDU – Zurufe von der SPD)

Aber ich freue mich, dass wir heute zu einem guten Ergebnis kommen.

In Richtung CDU will ich sagen: Herr Kollege Kuper, ich habe heute den Änderungsantrag mit einem Umfang von 27 Seiten bekommen. In der Tat hat sich die Union sehr intensiv damit auseinandergesetzt. Aber es wäre sicherlich ein Gebot strategischer Klugheit gewesen, das frühzeitiger in den Ausschuss für Kommunalpolitik einzuspeisen, denn dieses Thema ist ja schon sehr, sehr lange auf der Agenda.

(Beifall von der FDP, der SPD und den GRÜNEN)

Herr Kollege Kuper, Sie haben eben in Ihrer Rede zu Recht beklagt, dass dieses Thema erst jetzt in das Gesetzblatt Eingang findet. Vor dem Hintergrund ist es nicht konsequent, vor Toresschluss des Gesetzgebungsverfahrens noch einmal 27 Seiten zu präsentieren.

(Beifall von Martin Börschel [SPD])

– Beifall des Kollegen Börschel, habe ich gerade gesehen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich will Ihnen noch einen Aspekt zu der viel diskutierten 5%- oder 10%-Regelung sagen. Ich finde es ausgesprochen bemerkenswert positiv, dass offensichtlich die meisten Spitzenverbände und Praktiker vor Ort die 5%-Regel haben wollen. Warum? – Weil sie sich natürlich mit der Haushaltskonsolidierung sehr ernsthaft auseinandersetzen und wissen, wie wichtig es ist, einen klaren Rahmen zu haben, der nach Möglichkeit diverse Begehrlichkeiten, die es natürlich immer wieder gibt, im Zaum hält.

**(Vorsitz: Vizepräsident Eckhard Uhlenberg)**

Deswegen kann diese 5%-Regelung, die wir wieder hineinbekommen haben, dazu führen, dass die

Haushaltsberatungen vor Ort an dieser Stelle bei der einen oder anderen Unwucht von Städten und Gemeinden zielgerichteter erfolgen. Insofern ist das eine gute Regel und letztendlich wichtig für die Kommunen vor Ort.

Also insgesamt gesehen, meine sehr geehrten Damen und Herren: Wir entbürokratisieren das NKF. Wir sorgen dafür, dass Sand aus dem Getriebe der kommunalen Finanzen hinausgepustet wird. Das ist ein guter Tag für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Es ist großartig, um noch einmal die kommunalen Spitzenverbände zu zitieren. – Ganz herzlichen Dank.

(Beifall von der FDP – Vereinzelt Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Vielen Dank, Herr Kollege Abruszat. – Für die Fraktion der Piraten spricht der Kollege Stein.

**Robert Stein (PIRATEN):** Verehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer auf der Tribüne! Liebe Menschen am Stream! Selten war der Tenor freundlicher und kollegialer als in der Anhörung der Sachverständigen und der anschließenden Sitzung zum Thema „NKF-Weiterentwicklungsgesetz“ im Ausschuss für Kommunalpolitik. Auch wir Piraten begrüßen natürlich die Umsetzung der Ergebnisse des dem Landtag am 8. Juli 2010 ursprünglich vorgelegten Evaluierungsbericht nach § 10 des NKF-Einführungsgesetzes. Die Vertreter der Spitzenverbände haben diese Entwicklung auch sehr begrüßt.

Jedoch ergab sich bei genauerem Hinhören auch die eine oder andere Kritik. Die hier in der Vorlage befindlichen Änderungen spiegeln zwar zu einem Großteil die Wünsche der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände wider, siehe erst zuletzt der eingereichte Änderungsantrag von SPD, Grünen und der FDP. Bei der Anhörung wie auch bei den schriftlichen Stellungnahmen wurde allerdings hervorgehoben, dass es bei dem Einführungsprozess noch erheblichen Nachholbedarf gebe.

Die kritischen Aussagen zur Erstellung des erstmaligen Jahresabschlusses sollte man hier nicht unerwähnt lassen. Auch die nicht zutreffende Folgenabschätzung bezüglich des personellen und finanziellen Aufwands während der Umstellungsphase für die Kommunen wurde von den Sachverständigen moniert.

Wichtige Änderungen werden nun durch dieses Gesetz umgesetzt. Die Erstellung der Jahresabschlüsse und die korrekte Bewertung der Kommunen werden dadurch erleichtert und transparenter.

Leider sind noch nicht alle Aspekte dieser Thematik beleuchtet: Die in der Vorlage erwähnten verbesserten Möglichkeiten der Steuerung sind laut der Aus-

sagen der Sachverständigen ebenfalls noch nicht in den Köpfen mancher Verantwortlichen in den Kommunen angekommen. Dort sehen wir weiteren Schulungs- und Kommunikationsbedarf, natürlich rein technischer Natur.

Auch die erhöhte Transparenz für die Bürger – das ist uns Piraten natürlich ein ganz besonderes Anliegen – scheint nur dann gewährleistet, wenn die Einführung auch wirklich umgesetzt wird und die Zahlen maschinenlesbar veröffentlicht werden. An dieser Stelle, lieber Herr Innenminister Jäger, möchte ich Bezug nehmen auf Ihr Schreiben vom 6. September 2012 und Ihnen persönlich danken, dass Sie dem Wunsch der Piraten nachgekommen sind und sich bereit erklärt haben, nach der Veröffentlichung der Daten aus der Jahresrechnungsstatistik nun auch die Veröffentlichung der Daten aus der Bilanz- und Ergebnisrechnung zu ermöglichen.

Sie sprechen ja in diesem Zusammenhang von ausreichender Qualität und Quantität. Die qualitative Seite kann mit diesem NKF-Weiterentwicklungsgesetz mit Sicherheit gesteigert werden. Daher werden auch wir diesem Entwurf zustimmen. Für die quantitative Seite, also die Lieferung, sehen wir dann wieder das Ministerium in der Pflicht.

In der Drucksache 16/302 – Gemeindefinanzierungsgesetz 2012 – wird im Teil der Begründung in Kapitel 2.1 noch einmal erwähnt, dass die Daten noch nicht vollständig vorliegen. Wir bitten Sie an dieser Stelle ausdrücklich, dort tätig zu werden. – Vielen Dank.

(Beifall von den PIRATEN)

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Vielen Dank, Herr Abgeordneter Stein. – Für die Landesregierung spricht Herr Minister Jäger.

**Ralf Jäger,** Minister für Inneres und Kommunales: Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! „Ein großartiges Gesetz“ – das hat Herr Hübner zu Recht schon zitiert –, so lautet das Originalzitat der kommunalen Spitzenverbände, meine Damen und Herren. Ich habe in zwölf Jahren Landtagszugehörigkeit nie erlebt, dass ein vorgelegter Gesetzentwurf – und sei er noch so gut gewesen – von den kommunalen Spitzenverbänden in derartiger Weise geadelt worden wäre. Jeder ist heute gut beraten, diesem Gesetzentwurf dann auch zuzustimmen, meine Damen und Herren.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

Dieses Glücksgefühl, eine solche Zustimmung bekommen zu haben, Herr Kuper, hätten Sie – nicht Sie in Person, aber Ihre CDU-Landtagsfraktion – früher haben können. Ich erinnere mich sehr gut daran, der Kollege Hübner am 14. März dieses Jahres mit Ihrer Fraktion noch ein sehr intensives Gespräch darüber geführt hat, dieses Gesetz noch am 14.03.

zu beschließen, um es dann endlich auf den Weg zu bringen. Sie haben sich damals bockbeinig gestellt und lieber um die Auflösung des Landtags gebettelt. Noch einmal, Herr Kuper: nicht Sie in Person. Jetzt aber zu sagen, wir hätten hier irgendetwas aufgehalten, ist natürlich eine Verkehrung der Tatsachen. Dem muss man in aller Deutlichkeit widersprechen.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

Zu diesem Gesetzentwurf ist viel gesagt worden. Auch hier muss gelten: Es darf nicht das Ende eines Prozesses sein. Dies ist ein Zwischenschritt. Wir müssen das Neue Kommunale Finanzmanagement in den Kommunen immer weiter dahin gehend überprüfen, wo es modifiziert und möglicherweise angepasst werden muss. Diese Offenheit müssen wir in diesem Prozess weiter haben. Das haben aber alle beteiligten Fraktionen bereits angekündigt, und so werden wir auch vorgehen.

Die Landesregierung begrüßt diesen Gesetzentwurf außerordentlich, weil er ein großartiger Gesetzentwurf ist. Ich würde Ihnen vorschlagen, ihm auch zuzustimmen.

(Beifall von der SPD, den GRÜNEN und der FDP)

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Vielen Dank, Herr Minister. – Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Wir sind damit am Schluss der Beratung und kommen zur Abstimmung.

Wir kommen erstens zur Abstimmung über den **Änderungsantrag** der Fraktion der SPD, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP **Drucksache 16/871**. Wer dem seine Zustimmung geben kann, den bitte ich um das Handzeichen. – Wer kann dem nicht zustimmen? – Wer enthält sich? – Damit ist dieser Gesetzentwurf mit Stimmen der Fraktion der SPD, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der Fraktion der FDP und der Fraktion der Piraten bei Stimmenthaltung der CDU-Fraktion **angenommen**.

Wir kommen zweitens zur Abstimmung über den **Änderungsantrag** der Fraktion der CDU **Drucksache 16/875**. Wer dem seine Zustimmung geben kann, bitte ich um das Handzeichen. – Wer kann dem nicht seine Zustimmung geben? – Wer enthält sich? – Damit ist der Änderungsantrag der Fraktion der CDU mit Stimmen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP-Fraktion bei Enthaltung der Fraktion der Piraten **abgelehnt**.

Wir kommen drittens zur Abstimmung über den so geänderten Gesetzentwurf Drucksache 16/47 – Neudruck. Der Ausschuss für Kommunalpolitik empfiehlt in der **Beschlussempfehlung Drucksache 16/827**, den Gesetzentwurf unverändert anzunehmen. Wer dem seine Zustimmung geben kann, den bitte ich um das Handzeichen. – Wer kann dem

nicht zustimmen? – Wer enthält sich? – Damit ist dieser Gesetzentwurf mit Stimmen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen, der FDP und der Fraktion der Piraten bei Enthaltung der CDU-Fraktion **angenommen**.

Wir kommen nun zu Tagesordnungspunkt

## 5 U3-Rechtsanspruch erfüllen, Qualitätsstandards erhalten!

Antrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/820

Ich eröffne die Beratung und erteile für die CDU-Fraktion dem Herrn Abgeordneten Tenhumberg das Wort.

**Bernhard Tenhumberg** (CDU): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir als CDU wollen nicht für alle das Gleiche, sondern für jeden das Beste. Mein Fraktionsvorsitzender Karl-Josef Laumann hat heute Morgen in seiner Antwort auf die Regierungserklärung die Entwicklung in der Kinderpolitik dargelegt und das glatte Versagen der Landesregierung von Rot-Grün vor 2005 dokumentiert. Nach 2010 müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass Rot-Grün auch heute nicht bereit ist, die Wirklichkeiten zur Kenntnis zu nehmen.

Meine Damen und Herren, verantwortlich für die miserable Situation in den Kindertageseinrichtungen ist Rot-Grün. Ihre Aufgabe sehen Sie anscheinend nicht in der fachlichen Umsetzung zur Bedarfsdeckung, sondern in der Vertuschung der von Rot-Grün verschlammten Situation. Dieses Vertuschen, Ausblenden, Vergessen, Verdrehen und Wegschauen wird auch deutlich, wenn ich mir Ihre früheren Aussagen anschau.

Frau Altenkamp sagte – ich zitiere – am 29.08.2007 bei der KiBiz-Anhörung, auch die Qualität der frühkindlichen Bildung müsse im Gesetz festgeschrieben werden, beispielsweise durch Gruppenobergröße. – Ministerin Schäfer sagte – ich zitiere – am 12.01.2011 auf der Pressekonferenz: „Bei der Gruppengröße sehen mehr als die Hälfte der Eltern Handlungsbedarf. 52 % wünschen sich kleinere Gruppen.“ – Oder Andrea Asch – das ist der Gipfel – sagte am 22.08.2012: „15 U3-Kinder in einer Gruppe sind eine Zumutung und sollten politisch nicht mitgetragen werden!“ – Meine Damen und Herren, können Sie sich eigentlich noch im Spiegel wiedererkennen?

Wer eigentlich hat seit 2005 dafür gesorgt, dass deutlich mehr Personal in der Kinderbetreuung eingesetzt werden kann? CDU und FDP, wir haben es gemacht. Wer hat eigentlich gesagt, dass wir mehr Fachpersonal in der Kinderbetreuung brauchen?

Wir, CDU und FDP. Wir haben es nicht nur gesagt, sondern auch getan.

(Beifall von der CDU)

Sie haben 2007 bei der KiBiz-Reform genau das Gegenteil verkündet. Es würde weniger Personal eingesetzt. Damit haben Sie Unsicherheit produziert. Das setzt sich fort. Wer hat Qualität in die Kinderbetreuung eingeführt? Wir, CDU und FDP. Wer hat die Tagesmütter und Tagesväter gegen den erbittertsten Widerstand von SPD und Grünen eingerichtet? Wir waren es, FDP und CDU.

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Herr Kollege Tenhumberg, würden Sie eine Zwischenfrage des Herrn Kollegen Ganzke von der SPD-Fraktion zulassen?

**Bernhard Tenhumberg** (CDU): Nein, wir haben im Ausschuss genügend Zeit, darüber noch zu diskutieren.

Meine Damen und Herren, wer hat die Chancen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhöht, mehr Chancen für Alleinstehende geschaffen und mehr Bildungsgerechtigkeit in der Kinderbetreuung gewährleistet? Wir, CDU und FDP.

Wer hat mit der schlechtesten Versorgungsquote in Deutschland, mit 2,8 % und nur 11.800 U3-Plätzen, Tausenden von Frauen keine berufliche Perspektive gegeben, hat sie alleine gelassen? Sie von Rot-Grün.

(Beifall von der CDU)

Wir haben dieses dann mit einer historischen Aufholjagd mit der U3-Betreuung wieder korrigiert.

Meine Damen und Herren, der erste Krippengipfel ist viel zu spät einberufen worden und nur deshalb, weil man das eigene Versagen realisierte. Aber dieser Gipfel hat die Probleme nicht gelöst. Das Ausbauziel wird nicht erreicht. Die Regierung hat auf voller Linie versagt.

Als Panikreaktion wurde ein zweiter Krippengipfel einberufen, um von dem eigenen Versagen abzulenken und präventiv andere in die Verantwortung einzubinden.

Eltern werden am 1. August 2013 gezwungen sein, ihre Rechte einzuklagen, weil das Ziel nicht erreicht wird, weil der tatsächliche Bedarf bis heute von Rot-Grün sträflich unterschätzt wird und die aktuelle Bedarfzahl der Institute, die landesweit angeblich deutlich über 40 % liegen soll, verschwiegen wird.

Reden Sie nicht alles schön. Reden Sie nicht so viel Unsinn. Tun Sie endlich etwas, um den berechtigten Wünschen von Eltern, Erzieherinnen und Erziehern sowie der Kinder nachzukommen!

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 13. September 2012 folgendes Gesetz beschlossen:

**Erstes Gesetz  
zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements  
für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen  
(1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG)**



**Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen  
(1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

**Artikel 1  
Änderung der Gemeindeordnung**

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 75 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Absatz 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

b) In Absatz 7 Satz 2 wird das Wort "wird" durch das Wort "ist" ersetzt.

2. § 76 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter "des Haushalts" durch die Wörter "der Haushaltssatzung" ersetzt.

b) In Nummer 1 werden die Wörter "der Haushaltswirtschaft" durch die Wörter "des Haushalts" ersetzt.

3. § 81 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Die Nummer 1 erhält folgende Fassung:

"1. sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit

a) ein erheblicher Jahresfehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann oder

b) ein erheblich höherer Jahresfehlbetrag als geplant entstehen wird und der höhere Fehlbetrag nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung vermieden werden kann,"

b) In Satz 2 werden die Wörter "Aufwendungen und" gestrichen.

4. Dem § 87 Absatz 1 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

„Für die Bestellung von Sicherheiten zur Finanzierung des Erwerbs von Grundstücken der Gemeinde durch Dritte finden die Sätze 1 und 2 keine Anwendung.“

5. In § 97 Absatz 2 Satz 2 werden nach dem Wort "Haushaltsplan" die Wörter "und im Jahresabschluss" eingefügt.
6. § 108 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.
7. Dem § 117 Absatz 1 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

"Der Beteiligungsbericht ist dem Jahresabschluss nach § 95 beizufügen, wenn kein Gesamtabschluss nach § 116 aufzustellen ist."

## **Artikel 2 Änderung der Kreisordnung**

Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Gesetz vom des Gesetzes vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 26 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
  - a) Satz 3 wird aufgehoben.
  - b) Der bisherige Satz 4 wird Satz 3.
2. § 56a erhält folgende Fassung:

### **„§ 56a Ausgleichsrücklage**

In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Kreistages zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

## **Artikel 3 Änderung der Landschaftsverbandsordnung**

Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. März 2009 (GV. NRW. S. 254), wird wie folgt geändert:

§ 23a erhält folgende Fassung:

„In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Landschaftsverbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“



#### **Artikel 4** **Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr**

Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 212), wird wie folgt geändert:

§ 20 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

#### **Artikel 5** **Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit**

Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1979 (GV. NRW. S. 621), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2009 (GV. NRW. S. 298, ber. 326), wird wie folgt geändert:

§ 19a erhält folgende Fassung:

„In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

#### **Artikel 6** **Änderung des Gesetzes über die Gemeindeprüfungsanstalt**

Das Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz vom 30. April 2002 (GV. NRW. S. 160), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2005 (GV. NRW. S. 351) wird wie folgt geändert:

§ 9 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Verwaltungsrats zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

## **Artikel 7** **Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung NRW**

Auf Grund des § 133 Absatz 1 und 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW S. 685) wird die Gemeindehaushaltsverordnung NRW vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 644, ber. 2005 S. 15), zuletzt geändert durch Verordnung vom 08. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 837), wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 1 Nummer 4 werden nach dem Wort „muss“ die Wörter „oder fortzuschreiben ist“ eingefügt.
  - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
    - aa) In Nummer 5 werden nach dem Wort „Fraktionen“ ein Komma und die Wörter „Gruppen und einzelne Ratsmitglieder“ eingefügt.
    - bb) Nummer 7 erhält folgende Fassung:

„eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals,“.
    - cc) Nummer 8 erhält folgende Fassung:

„8. eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,“.
    - dd) Nummer 9 wird aufgehoben.
    - ee) Die bisherige Nummer 10 wird Nummer 9.
2. § 2 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - a) In Nummer 1 werden die Wörter „Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit“ durch die Wörter „ordentliches Ergebnis“ ersetzt.
  - b) Nummer 3 erhält folgende Fassung:

„3. die Summe aus dem ordentlichen Ergebnis und dem Finanzergebnis als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit,“.
3. § 4 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - a) In Nummer 2 Satz 2 wird das Wort „Nummer“ durch das Wort „Absatz“ ersetzt.
  - b) In Nummer 3 Satz 2 werden nach dem Wort „Produktbereiche“ die Wörter „nach Absatz 1“ eingefügt.
4. In § 9 Absatz 3 werden die Wörter „einen Haushaltsplan“ durch die Wörter „die Haushaltssatzung“ ersetzt.

5. § 11 wird wie folgt geändert:
- a) Der Absatz 1 wird wie folgt geändert:
    - aa) Das Wort „Haushalt“ wird durch das Wort „Haushaltsplan“ ersetzt.
    - bb) Vor dem Wort „Einzahlungen“ wird das Wort „der“ durch das Wort „die“ ersetzt.
    - cc) Das Wort „abzubilden“ wird durch die Wörter „zu veranschlagen“ ersetzt.
  - b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
    - aa) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Werden Erträge und Aufwendungen in einem Leistungsbescheid festgesetzt, ist die Veranschlagung nach dem Erfüllungszeitpunkt vorzunehmen.“
    - bb) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
    - cc) Im Satz 3 wird das Wort „sie“ durch die Wörter „die Erträge und Aufwendungen“ ersetzt.
6. In § 16 Absatz 1 werden die Wörter „werden nicht veranschlagt“ durch die Wörter „müssen nicht veranschlagt werden“ ersetzt.
7. Der § 19 wird wie folgt geändert:
- a) Der Absatz 1 wird aufgehoben.
  - b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die neuen Absätze 1 und 2.
  - c) Im neuen Absatz 2 werden die Wörter „nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen“ gestrichen.
8. § 22 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

“(1) Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen sind übertragbar. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister regelt mit Zustimmung des Rates die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen.“
  - b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

“(2) Werden Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragen, erhöhen sie die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.“
  - c) Im Absatz 4 werden nach der zweiten Klammer die Wörter „und im Anhang“ eingefügt.

9. § 23 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

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

b) Die bisherigen Absätze 2, 3 und 4 werden neue Absätze 3, 4 und 5.

10. In § 28 Absatz 1 Satz 3 wird das Wort „drei“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.

11. In § 29 Absatz 3 werden die Angabe „60“ durch die Angabe „410“ und das Wort „überschreiten“ durch das Wort „übersteigen“ ersetzt.

12. § 30 Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.

13. Nach § 31 Absatz 2 Nummer 3.7 wird folgende Nummer 3.8 eingefügt:

„3.8 die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes, wenn ein solcher eingerichtet ist,“.

14. § 33 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) 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 als geringwertige Vermögensgegenstände in Inventarlisten oder auf einem Sammelposten erfasst werden.“

15. § 35 wird wie folgt geändert:

a) Der Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(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 unmittelbar als Aufwand verbucht werden.“

b) Der Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Außerplanmäßige Abschreibungen sind bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens vorzunehmen, um diesen mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der diesem am Abschlussstichtag beizulegen ist. Bei Finanzanlagen können außerplanmäßige Abschreibungen auch bei einer voraussichtlich nicht dauernden Wertminderung vorgenommen werden. Außerplanmäßige Abschreibungen sind im Anhang zu erläutern.“

c) Im Absatz 8 Satz 1 werden das Wort „dauernde“ und die Wörter „oder der Finanzanlagen“ gestrichen.“

16. Dem § 38 Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Erträge und Aufwendungen, die unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden, sind nachrichtlich nach dem Jahresergebnis auszuweisen.“

17. § 41 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 3 Nummer 2.2.1.1 bis 2.2.1.5 und Nummer 2.2.2.1 bis 2.2.2.5 werden aufgehoben.
- b) Der Absatz 4 wird wie folgt geändert:
  - aa) Nummer 4.2.5 erhält folgende Fassung:

„4.2.5 von Kreditinstituten,“
  - bb) Nach der Nummer 4.7 wird die Nummer „4.8 Erhaltene Anzahlungen,“ eingefügt.“

18. § 42 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Satz 1 gilt entsprechend, wenn Sachzuwendungen geleistet werden.“
- b) Dem Absatz 3 wird folgender neuer Satz 2 angefügt:

„Satz 1 gilt entsprechend, wenn erhaltene Zuwendungen für Investitionen an Dritte weitergeleitet werden.“

19. § 43 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - aa) In Satz 2 werden die Wörter „und einklagbaren“ durch ein Komma und das Wort „zeitbezogenen“ ersetzt.
  - bb) Folgende Sätze 3 und 4 werden angefügt:

„Besteht eine mengenbezogene Gegenleistungsverpflichtung, ist diese als immaterieller Vermögensgegenstand des Anlagevermögens zu bilanzieren. Ein Rechnungsabgrenzungsposten ist auch bei einer Sachzuwendung zu bilden.“
- b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Absatz 3 Satz 1 der Gemeindeordnung sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen sind unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Verrechnungen sind im Anhang zu erläutern.“
- c) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Für erhaltene und zweckentsprechend verwendete Zuwendungen und Beiträge für Investitionen sind Sonderposten auf der Passivseite zwischen dem Eigenkapital und den Rückstellungen anzusetzen. Die Auflösung der Sonderposten ist entsprechend der Abnutzung des geförderten Vermögensgegenstandes vorzunehmen. Werden erhaltene Zuwendungen für Investitionen an Dritte weitergeleitet, darf ein Sonderposten nur gebildet werden, wenn die Gemeinde die geförderten Vermögensgegenstände nach Absatz 2 Satz 1 zu aktivieren hat.“

d) In Absatz 6 Satz 1 werden die Wörter „in den folgenden drei Jahren“ gestrichen.

20. § 44 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Im Anhang sind zu den Posten der Bilanz die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden anzugeben. Die Positionen der Ergebnisrechnung und die in der Finanzrechnung nachzuweisenden Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit und der Finanzierungstätigkeit sind zu erläutern. Die Anwendung von Vereinfachungsregelungen und Schätzungen ist zu beschreiben. Die Erläuterungen sind so fassen, dass sachverständige Dritte die Sachverhalte beurteilen können."

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Nummer 1 folgende neue Nummer 2 eingefügt:

„2. die Verringerung der allgemeinen Rücklage und ihre Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des Eigenkapitals innerhalb der auf das abgelaufene Haushalts-jahr bezogenen mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung,“.

bb) Die bisherigen Nummern 2 bis 8 werden die Nummern 3 bis 9; die an die bisherige Nummer 8 angefügten Wörter "und weitere wichtige Angaben, soweit sie nach Vorschriften der Gemeindeordnung oder dieser Verordnung für den Anhang vor-gesehen sind" werden gestrichen.

cc) Folgender Satz wird angefügt:

"Zu erläutern sind auch die im Verbindlichkeitspiegel auszuweisenden 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. § 47 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird durch die folgenden Sätze 1 und 2 ersetzt:

„Im Verbindlichkeitspiegel sind die Verbindlichkeiten der Gemeinde nachzuweisen. Er ist mindestens entsprechend § 41 Absatz 4 Nummer 4 zu gliedern.“

b) Der bisherige Satz 2 wird neuer Satz 3.

22. § 49 Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Sofern in diesem Abschnitt auf Vorschriften des Handelsgesetzbuches verwiesen wird, finden diese in der Fassung des Handelsgesetzbuches vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 105), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Mai 2009 (BGBl. I S. 1102), entsprechende Anwendung.“

23. In § 50 Absatz 1 wird die Angabe „§§ 300 bis 309“ durch die Angabe „§§ 300, 301 und 303 bis 305 und §§ 307 bis 309“ ersetzt.

## **Artikel 8 Übergangsregelungen zu den Artikeln 1 bis 7**

### **§ 1 Überführung der Ausgleichsrücklage**

Die in der Bilanz des Jahresabschlusses des Haushaltsjahres 2012 angesetzte Ausgleichsrücklage ist mit ihrem Bestand im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 in die Ausgleichsrücklage nach der ab dem Haushaltsjahr 2013 geltenden Vorschrift zu überführen. Dieses gilt entsprechend, wenn die Ausgleichsrücklage keinen Bestand mehr aufweist.

### **§ 2 Behandlung des Jahresergebnisses 2012**

Nach der Überführung kann der in der Bilanz des Haushaltsjahres 2012 angesetzte Jahresüberschuss nach § 95 Absatz 2 der Gemeindeordnung zugeführt werden. Ein angesetzter Fehlbetrag ist zu verrechnen.

### **§ 3 Jahresüberschüsse der Vorjahre**

Jahresüberschüsse der Vorjahre des Haushaltsjahres 2012, die der allgemeinen Rücklage zugeführt wurden, können im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.

### **§ 4 Anzeige der Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre**

Der Anzeige des Jahresabschlusses des Haushaltsjahres 2011 sind die Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre beizufügen, soweit diese noch nicht nach § 96 Absatz 2 Satz 1 der Gemeindeordnung angezeigt worden sind. Die Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre können in der vom Bürgermeister nach § 95 Absatz 3 der Gemeindeordnung bestätigten Entwurfsfassung der Anzeige beigefügt werden. Der Rat ist über diese Anzeige zu unterrichten.

## **Artikel 9 Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang**

Die auf dem Artikel 7 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnung können auf Grund der in § 133 der Gemeindeordnung enthaltenen einschlägigen Ermächtigungen durch Rechtsverordnung geändert oder aufgehoben werden.

**Artikel 10**  
**Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes**

**§ 1**  
**Überprüfung**

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 Spitzenverbände der Kommunen und der Fachverbände überprüft.

**§ 2**  
**Bericht an den Landtag**

Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis der Überprüfung, insbesondere über den Änderungsbedarf bei den für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden getroffenen gesetzlichen Regelungen.“

**Artikel 11**  
**Inkrafttreten**

Das 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 sowie die Überführung der Ausgleichsrücklage nach § 1 des Artikels 8 erstmals auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 angewendet werden können.

Düsseldorf, den 13. September 2012

Carina Gödecke  
Präsidentin





# Gesetz- und Verordnungsblatt

FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

66. Jahrgang

Ausgegeben zu Düsseldorf am 28. September 2012

Nummer 23

Glied.-Nr.	Datum	Inhalt	Seite
2000 202 2021 2022 2023 630	18. 9. 2012	Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)	432
2021 2022 2023 2030	18. 9. 2012	Gesetz zur Stärkung des kommunalen Ehrenamtes und zur Änderung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften. ....	436
2021 2022	18. 9. 2012	Gesetz über die Genehmigung der Kreisumlage und anderer Umlagen (Umlagengenehmigungsgesetz – UmlGenehmG) .....	427
223	21. 9. 2012	Verordnung zur Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung Berufskolleg .....	429
7101	11. 9. 2012	Verordnung zur Änderung der Gewerberechtsverordnung .....	422
7101	11. 9. 2012	Verordnung zur Änderung der Gewerberechtsverordnung .....	422
7123	11. 9. 2012	Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) und die Angelegenheiten der Berufsbildung im Rahmen der Handwerksordnung (HwO) .....	426

Seit 1. Januar 2007 ist die **CD-ROM** neu gestaltet und preisgünstiger.

Die CD-ROM wird jetzt als Doppel-CD „SGV. NRW. und SMBl. NRW.“ herausgegeben.

Sie enthält somit stets das gesamte Landesrecht und alle Verwaltungsvorschriften (Erlasse) auf dem aktuellen Stand.

Im Abonnement kostet diese Doppel-CD nicht mehr als früher eine Einzel-CD, nämlich nur 77 € pro Jahr.

**Die aktuelle CD-ROM, Stand 1. Juli 2012, ist Anfang September erhältlich.**

Das **Bestellformular** mit den Preisen befindet sich im **GV-Blatt 2006 Nr. 29, S. 472.**

Informationen zur CD-ROM finden Sie auch im Internet über das Portal: <https://recht.nrw.de>.

**Hinweis:**

Die Gesetz- und Verordnungsblätter, die Ministerialblätter, die Sammlung aller Gesetze und Verordnungen des Landes NRW (SGV. NRW.) sowie die Sammlung der in Teil I des MBl. NRW. veröffentlichten Erlasse (SMBl. NRW.) stehen **im Intranet des Landes NRW** zur Verfügung.

Dasselbe wird **auch im Internet angeboten**. Die Adresse ist: <https://recht.nrw.de>. Hingewiesen wird auf die kostenlosen Angebote im Internet unter der genannten Adresse. Dort finden Sie Links zu vielen qualitativ hochwertigen Rechtsangeboten.

Wollen Sie die Inhaltsangabe eines jeden neuen Gesetzblattes oder Ministerialblattes per Mail zugesandt erhalten? Dann können Sie sich in das **Newsletter-Angebot** der Redaktion eintragen. Adresse: <https://recht.nrw.de>, dort: kostenlose Angebote.

**Artikel 2**

**Inkrafttreten, Übergangsbestimmungen**

(1) Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. August 2012 in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 gelten folgende geänderte Regelungen erstmalig für Schülerinnen und Schüler, die am 1. August 2012 in die Jahrgangsstufe 11 der Höheren Berufsfachschule eingetreten sind oder die Jahrgangsstufe 11 wiederholen: Artikel 1 3. Abschnitt Nummern 1 bis 5, Nummer 7 sowie Nummer 12 außer Buchstabe d.

(3) Abweichend von Absatz 1 gelten die gemäß Artikel 1 3. Abschnitt Nummern 10, 11 und 14 geänderten Bildungsgang- und Berufsbezeichnungen für Assistenten nach den Anlagen C 1 bis C 4 erstmalig für Schülerinnen und Schüler, die am 1. August 2012 in die Jahrgangsstufe 11 eingetreten sind oder die Jahrgangsstufe 11 wiederholen. Schülerinnen und Schüler, die am 1. August 2012 in die Jahrgangsstufe 12 eines dieser Bildungsgänge oder des Bildungsganges nach Anlage C 7 eingetreten sind oder sich zu diesem Zeitpunkt bereits in der Jahrgangsstufe 12 oder 13 befanden, beenden ihre Ausbildung nach den bisherigen Vorschriften.

(4) Abweichend von Absatz 1 gelten die gemäß Artikel 1 4. Abschnitt Nummern 1 und 3 geänderten Bestimmungen erstmalig für Schülerinnen und Schüler, die am 1. August 2012 in die Jahrgangsstufe 11 eines Bildungsganges des Beruflichen Gymnasiums eingetreten sind oder die Jahrgangsstufe 11 wiederholen. Schülerinnen und Schüler, die am 1. August 2012 in die Jahrgangsstufe 12 eines dieser Bildungsgänge eingetreten sind oder sich zu diesem Zeitpunkt bereits in der Jahrgangsstufe 12 oder 13 befanden, beenden ihre Ausbildung nach den bisherigen Vorschriften.

(5) Abweichend von Absatz 1 gelten für Artikel 1 5. Abschnitt folgende Übergangsbestimmungen:

a) Nummer 6 gilt erstmalig für Studierende, die zum 1. August 2012 in den Bildungsgang eintreten oder das erste Jahr der Ausbildung wiederholen.

b) Unabhängig von der Änderung gemäß Nummer 12 gilt die bestandene Prüfung zum Erwerb beruflicher Kenntnisse im Berufsfeld Sozialwesen gemäß den Prüfungsbestimmungen der APO-BK Anlage C in der bis zum Inkrafttreten dieser Verordnung geltenden Fassung weiterhin als gleichwertige Qualifizierung.

Düsseldorf, den 21. September 2012

Die Ministerin  
für Schule und Weiterbildung  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Sylvia L ö h r m a n n

– GV. NRW. 2012 S. 429

2000  
202  
2021  
2022  
2023  
630

**Erstes Gesetz  
zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen  
Finanzmanagements  
für Gemeinden und Gemeindeverbände  
im Land Nordrhein-Westfalen  
(1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

**Vom 18. September 2012**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

**Erstes Gesetz  
zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen  
Finanzmanagements  
für Gemeinden und Gemeindeverbände  
im Land Nordrhein-Westfalen  
(1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG)**

2023

**Artikel 1**

**Änderung der Gemeindeordnung**

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 75 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Absatz 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

b) In Absatz 7 Satz 2 wird das Wort „wird“ durch das Wort „ist“ ersetzt.

2. § 76 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter „des Haushalts“ durch die Wörter „der Haushaltssatzung“ ersetzt.

b) In Nummer 1 werden die Wörter „der Haushaltswirtschaft“ durch die Wörter „des Haushalts“ ersetzt.

3. § 81 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit

a) ein erheblicher Jahresfehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann oder

b) ein erheblich höherer Jahresfehlbetrag als geplant entstehen wird und der höhere Fehlbetrag nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung vermieden werden kann,“

b) In Satz 2 werden die Wörter „Aufwendungen und“ gestrichen.

4. Dem § 87 Absatz 1 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Für die Bestellung von Sicherheiten zur Finanzierung des Erwerbs von Grundstücken der Gemeinde durch Dritte finden die Sätze 1 und 2 keine Anwendung.“

5. In § 97 Absatz 2 Satz 2 werden nach dem Wort „Haushaltsplan“ die Wörter „und im Jahresabschluss“ eingefügt.

6. § 108 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.

7. Dem § 117 Absatz 1 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Der Beteiligungsbericht ist dem Jahresabschluss nach § 95 beizufügen, wenn kein Gesamtabschluss nach § 116 aufzustellen ist.“

2021

**Artikel 2**

**Änderung der Kreisordnung**

Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 26 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 3 wird aufgehoben.

b) Der bisherige Satz 4 wird Satz 3.

2. § 56a wird wie folgt gefasst:

**„§ 56a  
Ausgleichsrücklage**

In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Kreistages zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

2022

**Artikel 3  
Änderung der Landschaftsverbandsordnung**

Die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. März 2009 (GV. NRW. S. 254), wird wie folgt geändert:

§ 23a wird wie folgt gefasst:

**„§ 23a**

In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Landschaftsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

2021

**Artikel 4  
Änderung des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr**

Das Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. März 2010 (GV. NRW. S. 212), wird wie folgt geändert:

§ 20 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

202

**Artikel 5  
Änderung des Gesetzes über kommunale  
Gemeinschaftsarbeit**

Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1979 (GV. NRW. S. 621), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2009 (GV. NRW. S. 298, ber. S. 326), wird wie folgt geändert:

§ 19a wird wie folgt gefasst:

**„§ 19a**

In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss der Verbandsversammlung zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

2000

**Artikel 6  
Änderung des Gesetzes über die  
Gemeindeprüfungsanstalt**

Das Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz vom 30. April 2002 (GV. NRW. S. 160), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 5. April 2005 (GV. NRW. S. 351), wird wie folgt geändert:

§ 9 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) In der Bilanz ist eine Ausgleichsrücklage zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen. Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Verwaltungsrats zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.“

630

**Artikel 7  
Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung NRW**

Auf Grund des § 133 Absatz 1 und 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685), wird die Gemeindehaushaltsverordnung NRW vom 16. November 2004 (GV. NRW. S. 644, ber. 2005 S. 15), geändert durch Artikel 9 der Verordnung vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 837), wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Nummer 4 werden nach dem Wort „muss“ die Wörter „oder fortzuschreiben ist“ eingefügt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 5 werden nach dem Wort „Fraktionen“ ein Komma und die Wörter „Gruppen und einzelne Ratsmitglieder“ eingefügt.

bb) Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

„eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals;“

cc) Nummer 8 wird wie folgt gefasst:

„8. eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden.“

dd) Nummer 9 wird aufgehoben.

ee) Die bisherige Nummer 10 wird Nummer 9.

2. § 2 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 1 werden die Wörter „Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit“ durch die Wörter „ordentliches Ergebnis“ ersetzt.

b) Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. die Summe aus dem ordentlichen Ergebnis und dem Finanzergebnis als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit.“

3. § 4 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 2 Satz 2 wird das Wort „Nummer“ durch das Wort „Absatz“ ersetzt.

b) In Nummer 3 Satz 2 werden nach dem Wort „Produktbereiche“ die Wörter „nach Absatz 1“ eingefügt.

4. In § 9 Absatz 3 werden die Wörter „einen Haushaltsplan“ durch die Wörter „die Haushaltssatzung“ ersetzt.

5. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Der Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Das Wort „Haushalt“ wird durch das Wort „Haushaltsplan“ ersetzt.

bb) Vor dem Wort „Einzahlungen“ wird das Wort „der“ durch das Wort „die“ ersetzt.

cc) Das Wort „abzubilden“ wird durch die Wörter „zu veranschlagen“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Werden Erträge und Aufwendungen in einem Leistungsbescheid festgesetzt, ist die Veranschlagung nach dem Erfüllungszeitpunkt vorzunehmen.“

- bb) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
- cc) Im Satz 3 wird das Wort „sie“ durch die Wörter „die Erträge und Aufwendungen“ ersetzt.
- 6. In § 16 Absatz 1 werden die Wörter „werden nicht veranschlagt“ durch die Wörter „müssen nicht veranschlagt werden“ ersetzt.
- 7. Der § 19 wird wie folgt geändert:
  - a) Der Absatz 1 wird aufgehoben.
  - b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 1 und 2.
  - c) In Absatz 2 werden die Wörter „nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen“ gestrichen.
- 8. § 22 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen sind übertragbar. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister regelt mit Zustimmung des Rates die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen.“
  - b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Werden Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragen, erhöhen sie die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.“
  - c) Im Absatz 4 werden nach der zweiten Klammer die Wörter „und im Anhang“ eingefügt.
- 9. § 23 wird wie folgt geändert:
  - a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen.“
  - b) Die bisherigen Absätze 2 bis 4 werden die Absätze 3 bis 5.
- 10. In § 28 Absatz 1 Satz 3 wird das Wort „drei“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.
- 11. In § 29 Absatz 3 werden die Angabe „60“ durch die Angabe „410“ und das Wort „überschreiten“ durch das Wort „übersteigen“ ersetzt.
- 12. § 30 Absatz 1 Satz 3 wird aufgehoben.
- 13. Nach § 31 Absatz 2 Nummer 3.7 wird folgende Nummer 3.8 eingefügt:

„3.8 die Bereitstellung von Liquidität im Rahmen eines Liquiditätsverbundes, wenn ein solcher eingerichtet ist,“.
- 14. § 33 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) 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 als geringwertige Vermögensgegenstände in Inventarlisten oder auf einem Sammelposten erfasst werden.“
- 15. § 35 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(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 unmittelbar als Aufwand verbucht werden.“
  - b) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Außerplanmäßige Abschreibungen sind bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens vorzunehmen, um diesen mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der diesem am Abschlussstichtag beizulegen ist. Bei Finanzanlagen können außerplanmäßige Abschreibungen auch bei einer voraussichtlich nicht dauernden Wertminderung vorgenommen werden. Außerplanmäßige Abschreibungen sind im Anhang zu erläutern.“
  - c) Im Absatz 8 Satz 1 werden das Wort „dauernde“ und die Wörter „oder der Finanzanlagen“ gestrichen.“
- 16. Dem § 38 Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Erträge und Aufwendungen, die unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden, sind nachrichtlich nach dem Jahresergebnis auszuweisen.“
- 17. § 41 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 3 Nummer 2.2.1.1 bis 2.2.1.5 und Nummer 2.2.2.1 bis 2.2.2.5 werden aufgehoben.
  - b) Der Absatz 4 wird wie folgt geändert:
    - aa) Nummer 4.2.5 wird wie folgt gefasst:

„4.2.5 von Kreditinstituten,“
    - bb) Nach der Nummer 4.7 wird die Nummer „4.8 Erhaltene Anzahlungen,“ angefügt.
- 18. § 42 wird wie folgt geändert:
  - a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Satz 1 gilt entsprechend, wenn Sachzuwendungen geleistet werden.“
  - b) Dem Absatz 3 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Satz 1 gilt entsprechend, wenn erhaltene Zuwendungen für Investitionen an Dritte weitergeleitet werden.“
- 19. § 43 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:
    - aa) In Satz 2 werden die Wörter „und einklagbaren“ durch ein Komma und das Wort „zeitbezogenen“ ersetzt.
    - bb) Folgende Sätze 3 und 4 werden angefügt:

„Besteht eine mengenbezogene Gegenleistungsverpflichtung, ist diese als immaterieller Vermögensgegenstand des Anlagevermögens zu bilanzieren. Ein Rechnungsabgrenzungsposten ist auch bei einer Sachzuwendung zu bilden.“
  - b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Absatz 3 Satz 1 der Gemeindeordnung sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen sind unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Verrechnungen sind im Anhang zu erläutern.“
  - c) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Für erhaltene und zweckentsprechend verwendete Zuwendungen und Beiträge für Investitionen sind Sonderposten auf der Passivseite zwischen dem Eigenkapital und den Rückstellungen anzusetzen. Die Auflösung der Sonderposten ist entsprechend der Abnutzung des geförderten Vermögensgegenstandes vorzunehmen. Werden erhaltene Zuwendungen für Investitionen an Dritte weitergeleitet, darf ein Sonderposten nur gebildet werden, wenn die Gemeinde die geförderten Vermögensgegenstände nach Absatz 2 Satz 1 zu aktivieren hat.“
  - d) In Absatz 6 Satz 1 werden die Wörter „in den folgenden drei Jahren“ gestrichen.
- 20. § 44 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Im Anhang sind zu den Posten der Bilanz die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden anzugeben. Die Positionen der Ergebnisrechnung und die in der Finanzrechnung nachzuweisenden Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit und der Finanzierungstätigkeit sind zu erläutern. Die Anwendung von Ver-

einfachungsregelungen und Schätzungen ist zu beschreiben. Die Erläuterungen sind so fassen, dass sachverständige Dritte die Sachverhalte beurteilen können.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 2 eingefügt:

„2. die Verringerung der allgemeinen Rücklage und ihre Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des Eigenkapitals innerhalb der auf das abgelaufene Haushaltsjahr bezogenen mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung;“

bb) Die bisherigen Nummern 2 bis 8 werden die Nummern 3 bis 9; die an die bisherige Nummer 8 angefügten Wörter „und weitere wichtige Angaben, soweit sie nach Vorschriften der Gemeindeordnung oder dieser Verordnung für den Anhang vorgesehen sind“ werden gestrichen.

cc) Folgender Satz wird angefügt:

„Zu erläutern sind auch die im Verbindlichkeitspiegel auszuweisenden 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. § 47 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird durch die folgenden Sätze 1 und 2 ersetzt:

„Im Verbindlichkeitspiegel sind die Verbindlichkeiten der Gemeinde nachzuweisen. Er ist mindestens entsprechend § 41 Absatz 4 Nummer 4 zu gliedern.“

b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

22. § 49 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Sofern in diesem Abschnitt auf Vorschriften des Handelsgesetzbuches verwiesen wird, finden diese in der Fassung des Handelsgesetzbuches vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 105), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Mai 2009 (BGBl. I S. 1102), entsprechende Anwendung.“

23. In § 50 Absatz 1 wird die Angabe „§§ 300 bis 309“ durch die Angabe „§§ 300, 301 und 303 bis 305 und §§ 307 bis 309“ ersetzt.

## Artikel 8

### Übergangsregelungen zu den Artikeln 1 bis 7

#### § 1

##### Überführung der Ausgleichsrücklage

Die in der Bilanz des Jahresabschlusses des Haushaltsjahres 2012 angesetzte Ausgleichsrücklage ist mit ihrem Bestand im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 in die Ausgleichsrücklage nach der ab dem Haushaltsjahr 2013 geltenden Vorschrift zu überführen. Dieses gilt entsprechend, wenn die Ausgleichsrücklage keinen Bestand mehr aufweist.

#### § 2

##### Behandlung des Jahresergebnisses 2012

Nach der Überführung kann der in der Bilanz des Haushaltsjahres 2012 angesetzte Jahresüberschuss nach § 95 Absatz 2 der Gemeindeordnung zugeführt werden. Ein angesetzter Fehlbetrag ist zu verrechnen.

#### § 3

##### Jahresüberschüsse der Vorjahre

Jahresüberschüsse der Vorjahre des Haushaltsjahres 2012, die der allgemeinen Rücklage zugeführt wurden, können im Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.

#### § 4

##### Anzeige der Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre

Der Anzeige des Jahresabschlusses des Haushaltsjahres 2011 sind die Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre beizufügen, soweit diese noch nicht nach § 96 Absatz 2 Satz 1 der Gemeindeordnung angezeigt worden sind. Die Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 2010 und der Vorjahre können in der vom Bürgermeister nach § 95 Absatz 3 der Gemeindeordnung bestätigten Entwurfsfassung der Anzeige beigelegt werden. Der Rat ist über diese Anzeige zu unterrichten.

#### Artikel 9

##### Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf dem Artikel 7 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnung können auf Grund der in § 133 der Gemeindeordnung enthaltenen einschlägigen Ermächtigungen durch Rechtsverordnung geändert oder aufgehoben werden.

#### Artikel 10

##### Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes

#### § 1

##### Überprüfung

Die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden werden nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes durch die Landesregierung unter Mitwirkung der Spitzenverbände der Kommunen und der Fachverbände überprüft.

#### § 2

##### Bericht an den Landtag

Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis der Überprüfung, insbesondere über den Änderungsbedarf bei den für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden getroffenen gesetzlichen Regelungen.

#### Artikel 11

##### Inkrafttreten

Das 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 sowie die Überführung der Ausgleichsrücklage nach § 1 des Artikels 8 erstmals auf den Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2012 angewendet werden können.

Düsseldorf, den 18. September 2012

Die Landesregierung  
Nordrhein-Westfalen  
Die Ministerpräsidentin  
Hannelore Kraft

(L. S.)

Für den Finanzminister  
Der Minister  
für Arbeit, Integration und Soziales  
Guntram Schneider

Der Minister  
für Inneres und Kommunales  
Ralf Jäger



## Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



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](mailto:Kraack@lkt-nrw.de)

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

*„<sup>3</sup>Bei 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. <sup>4</sup>Das 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) „<sup>2</sup>Die 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 obsoleete, 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 Kämmereien 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:

*„<sup>2</sup>Von 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



Tel | 0208 / 59 41 110  
E-Mail | bettina.golo@gmx.de

Dr. B. Golombiewski • In den Kämpen 19 • 45478 Mülheim

Ausschuss für Kommunalpolitik

Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/41**

A11

Mülheim, den 25.08.2012

### **Stellungnahme zum 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Zeit planen Sie mit dem NKF Weiterentwicklungsgesetz Änderungen zur GO und GemHVO. Diese Änderungen werden auf kommunaler Ebene unter den Mitarbeitern der Kämmereien und Rechnungsprüfungsämter ebenso intensiv diskutiert wie auf kommunalpolitischer Seite. Im Rahmen dieser Diskussionen wurde ich ermutigt, eine Stellungnahme zum NKF-WG an Herrn Minister Jäger zu senden. Ebenso wurde angeregt, diese Stellungnahme auch dem Ausschuss für Kommunalpolitik zu übermitteln. Ich übersende Ihnen daher in der Anlage mein Schreiben vom 10.08.2012 mit der Bitte, meine dort aufgeführten Argumente zu einigen Punkten des NKF-WG in die Diskussion mit aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Bettina Golombiewski



Tel | 0208 / 59 41 110  
E-Mail | bettina.golo@gmx.de

Dr. B. Golombiewski • In den Kämpen 19 • 45478 Mülheim

Herrn  
Minister Ralf Jäger MdL  
Ministerium für Inneres und Kommunales

Haroldstraße 5

42213 Düsseldorf

KOPIE

Mülheim, den 10.08.2012

### **Stellungnahme zum 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – NKFVG**

Sehr geehrter Herr Minister Jäger,

das 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz soll nach der Sommerpause bereits verabschiedet werden und zum 1.1.2013 in Kraft treten. Wenn auch kurzfristig, möchte ich zu einigen Neuregelungen Stellung nehmen.

Zunächst etwas zu meiner Person. Ich bin freiberuflich tätig, zum einen als Dozentin und zum anderen als Beraterin für Kommunen und Politik in Sachen NKF. Ich lehre als Dozentin u.a. an der FHöV NRW, IöV Hilden, Akademie Mont Cenis, Steuerfachschule Dr. Endriss Köln, Hochschule Ruhr West und kommunalen Studieninstituten. Im Rahmen meiner Beratertätigkeit unterstütze ich Kammereien bei der Erstellung von Jahres- und Konzernabschlüssen sowie die Rechnungsprüfungsämter bei der Prüfung der Abschlüsse. Ratsfraktionen nehmen meinen Rat in Anspruch, wenn es um das Lesen und Verstehen der Haushalte und Abschlüsse geht.

Mir ist es ein besonders Anliegen, dass Weiterentwicklungen der GO und GemHVO dazu führen, den Informationsgehalt zu vereinheitlichen, die Transparenz zu erhöhen, um so dem Ziel der "interkommunalen Vergleichbarkeit" etwas näher zu kommen. Ebenso sollte ein kommunaler Jahresabschluss ein Bild über die tatsächliche Vermögens-, Schulden- und Ertragslage vermitteln.

Ich bin jedoch der Meinung, dass wir uns mit dem NKF-WG, von diesen Ansprüchen weiter entfernen. Hauptsächlich geht es mir um die neu eingefügten Vorschriften der §§ 38 II und 43 III GemHVO.

### Neufassung der §§ 38 II und 43 III GemHVO

Es ist vorgesehen, bestimmte Erträge und Aufwendungen (verpflichtend) direkt mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Sie sollen also nicht das Jahresergebnis beeinflussen, lediglich nachrichtlich unter dem Jahresüberschuss/-fehlbetrag aufgeführt werden. Als Anwendungsfälle sind im § 43 III n.F. „Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen ... sowie Wertveränderungen von Finanzanlagen“ aufgeführt.

Ursprünglich gedacht war bei dieser Neuregelung an zwei Anwendungsfälle:

1. Die wirtschaftlich vernünftige Entscheidung des Verkaufes von Immobilien (z.B. nicht mehr benötigte Schulgebäude) führt häufig zu Buchverlusten und damit zu einer Belastung des (Ergebnis-)Haushalts.
2. Durch den starken Wertverlust der RWE Aktien und die ggf. darauf vorgenommenen Abschreibungen wurden/werden die (Ergebnis-)Haushalte belastet.

Die gewählten Formulierungen im Gesetzentwurf sind aber so allgemein gefasst, dass es zu weiteren Anwendungsfällen kommt.

Die Kommunen in NRW weisen eine sehr unterschiedliche Ausgliederungsstruktur auf. Der Wert der Finanzanlagen (Eigenbetriebe, GmbHs, AöRs, Wertpapiere, Ausleihungen...) beträgt meist mehr als 50 % des Gesamtvermögens. Werden diese Finanzanlagen dauerhaft im Wert gemindert und werden Abschreibungen vorgenommen, führt dies zukünftig nicht zu einer Verringerung des Jahresergebnisses. Selbst der Erlass von Darlehen oder Verluste aus einigen Derivatgeschäften würden außerhalb der Ergebnisrechnung abgebildet werden.

Im Kern bedeutet dies, dass Kommunen, die nicht ausgegliedert haben, Verluste in der Ergebnisrechnung abbilden müssen, andere Kommunen, die die Risiken, Schulden, Zinsbelastungen und Verluste an Töchter übertragen haben, ein Haushaltsausgleich nach § 75 II GemHVO leichter gemacht wird, da sie den Wertverlust dieser Finanzanlagen nicht in der Ergebnisrechnung abbilden müssen.

Gerade in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrisen sind solche Regelungen das falsche Signal. Sie verleiten zu Sachverhaltsgestaltungen, die die Risiken und Verluste auslagern und führen zu weiterer Intransparenz.

Dem Gesetzentwurf fehlt es an dieser Stelle auch an Übergangsregelungen. Was ist mit den Kommunen und Kreisen, die bereits vor dem 01.01.2013 Abschreibungen auf Finanzanlagen vorgenommen haben? Zukünftige Zuschreibungen dürften dann den Ergebnishaushalt nicht wieder entlasten.

Ebenso wurde es versäumt, den § 2 GemHVO „Ergebnisplan“ inhaltlich anzupassen. Es ist damit nicht geregelt, ob die Erträge und Aufwendungen im Sinne des § 38 II GemHVO n.F. im Rahmen der Haushaltsplanung überhaupt veranschlagt werden müssen.

Auch der zweite Anwendungsfall „Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen“ außerhalb der Ergebnisrechnung abzubilden und direkt mit der Allgemeinen Rücklage zu verrechnen, bietet erhebliches Gestaltungspotential.

Dies liegt u.a. daran, dass nicht klar geregelt ist, was unter Erträgen und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen überhaupt zu verstehen ist.

Wird beispielsweise eine noch werthaltige Infrastruktur im Rahmen städtebaulicher Maßnahmen „rückgebaut“, z.B. der Abriss von Straßen oder Brücken, entstehen erhebliche außerplanmäßige Abschreibungen. Ist dies mit Aufwand aus Anlagenabgang gemeint?

Jegliche Fehlinvestitionen, in Immobilien, Finanzanlagen etc. würden bei Veräußerung mit Verlusten außerhalb der Ergebnisrechnung abgebildet.

Auch werden mit dieser Regelung die Kommunen schlechter gestellt, die vorsichtig bewerten und kurze Nutzungsdauern für die Abschreibung wählen. So ist bei kurzen Nutzungsdauern die Abschreibung zunächst höher, bei Veräußerung ergibt sich dann aber oft ein Veräußerungsgewinn. Dieser Gewinn soll zukünftig das Jahresergebnis nicht erhöhen, die hohen Abschreibungen belasten den Ergebnishaushalt sehr wohl. Ist das gewollt?

Weiteres erhebliches Gestaltungspotential ergibt sich, wenn Vermögen in Tochtergesellschaften übertragen wird/oder bereits übertragen wurde.  
Beispiel: Eine Kommune verkauft Immobilien mit Gewinn. Dieser Gewinn soll den Ergebnishaushalt zukünftig nicht entlasten. Werden die Immobilien jedoch von einer Tochtergesellschaft gehalten, die nach HGB bilanziert, weist diese Gesellschaft bei Veräußerung einen höheren Gewinn aus. Dies führt dann zu höheren Ausschüttungen, die sehr wohl als Dividendenerträge den städtischen Haushalt entlasten. Wie will man in diesem Bereich Gestaltungen begrenzen?

#### **Fazit:**

Die Regelungen der §§ 38 II und 43 III GemHVO n.F. bieten erhebliche – nicht gewollte – Gestaltungsspielräume.

Sie begünstigen Kommunen mit einer starken Ausgliederungsstruktur.

Die Tendenz, Verluste, Risiken und Schulden in Tochtergesellschaften zu übertragen, wird zunehmen.

#### **Empfehlung:**

Ich würde gänzlich auf die Regelungen der §§ 38 II und 43 III GemHVO n.F. verzichten.

Lediglich die Problematik der RWE-Aktien kann eine Regelung erforderlich machen.

Diese sollte sich aber ausschließlich auf diese Aktien beziehen und nicht allgemein alle Finanzanlagen umfassen.

#### **Vorschlag zur Formulierung des § 43 III GemHVO:**

„Erträge und Aufwendungen aus der Wertveränderung oder der Veräußerung von RWE-Anteilen (alternativ: börsennotierten Aktien) sind unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Wurden bis zum 31.12.2012 Abschreibungen auf diese Anteile vorgenommen, so sind bis zu dieser Höhe Zuschreibungen oder Veräußerungsgewinne ertragswirksam in der Ergebnisrechnung abzubilden.“

Auch zu anderen Neuregelungen in der GO und GemHVO habe ich Anmerkungen, die ich hier aber nur stichwortartig benennen möchte:

### **§ 76 I Nr. 2 GO**

Die Veränderung der Wertgrenze von einem Zwanzigstel auf ein Zehntel, wird zwar kurzfristig dazu führen, dass einige Kommunen kein HSK erstellen müssen. Bisher erstellte Konzepte, die auf eine Einhaltung der bisher strengeren Wertgrenzen basierten, werden nur schwer zu halten sein. Ein noch schnellerer Eigenkapitalverzehr wird in manchen Kommunen die Folge sein.

### **§ 2 GemHVO**

Die Neuregelung enthält nur formale Umbenennungen. Notwendige Erläuterungspflichten z.B. für die Position Transferaufwand gibt es nicht.

### **§ 11 II neu eingefügter Satz 2 GemHVO**

Die Neuregelung, Erträge und Aufwendungen, die in einem Leistungsbescheid festgesetzt werden, generell erst zum Erfüllungszeitpunkt zu veranschlagen, verstößt in Teilen gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung; hier speziell gegen § 32 Abs. 1 Nr. 4 GemHVO „Realisationsprinzip“ und „Vorsichtsprinzip“. Dies ist alte kamerale Denkweise.

### **§ 22 GemHVO i.V.m. § 43 III GemHVO a.F.**

Durch den Wegfall von § 43 III GemHVO a.F. und eine fehlende Anpassung im § 22 GemHVO ist es nunmehr Kommunen, die über kein Eigenkapital mehr verfügen, dennoch möglich, Ermächtigungen für Aufwendungen zu übertragen. Ist das beabsichtigt?

### **§ 28 GemHVO**

Gegen eine Verlängerung der Inventurfristen ist generell nichts einzuwenden. Es sei aber angemerkt, dass so gut wie keine Kommune in NRW ihren Inventurpflichten bisher vollständig nachgekommen ist. Insbesondere Inventuren und damit verbundene Wertanpassungen im Bereich des Infrastrukturvermögens finden entweder bisher gar nicht oder nur unvollständig statt.

### **§ 35 V GemHVO**



Hier wird endlich klar – und HGB-konform – formuliert, dass eine Abschreibung auf Finanzanlagen bei einer dauerhaften Wertminderung geboten ist.

Leider fehlt es bei Bilanzierungs- und Bewertungsfragen von Finanzanlagen an weiteren verbindlichen Ausführungsbestimmungen. Nicht geregelt sind beispielsweise folgende Fragen:

- Wann sind Zahlungen an Beteiligungen als Transferaufwand und wann investiv als Finanzanlage zu erfassen?
- Wie erfolgt die Bewertung von Sacheinlagen in Beteiligungen?
- Wie wird bei Neugründungen bewertet?
- Wie wird eine Rekommunalisierung im Haushalt abgebildet?
- Wann sind für Verlustausgleichsverpflichtungen Rückstellungen zu bilden?
- Wie (mit welcher Methode) ist bei dauerhaften Wertminderungen zu bewerten?  
Hier müssten Regelungen getroffen werden, die einfach umsetzbar wären und nicht in erheblichem Maße externen Beratungsbedarf nach sich ziehen.

Im Übrigen verweise ich hier auf meine Ausführungen zu den §§ 38 II und 43 III GemHVO.

#### **§ 41 III Nr. 2.2.1.1 bis 2.2.2.5 GemHVO**

Auf eine Untergliederung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Forderungen soll zukünftig verzichtet werden. Dies hat einen erheblichen Informationsverlust zur Folge. Zukünftig ist beispielsweise die Höhe der Steuerforderungen oder die Veränderung der Forderungshöhe gegenüber verbundenen Unternehmen nicht mehr erkennbar.

Wenn eine Verschlankung des Bilanzbildes das Ziel war, dann ist dies durchaus zu begrüßen. Es ist jedoch versäumt worden, den § 44 GemHVO entsprechend zu ergänzen und die Aufgliederung der Forderungen im Anhang verbindlich zu fordern.

#### **§ 43 II GemHVO**

Die Neuregelung des § 43 II „geleistete Zuwendungen“ greift den Handreichungstext auf. Zukünftig soll es von Bedeutung sein, ob Zuwendungsgegenleistungsverpflichtungen mengen- oder zeitmäßig gewährt werden. Von kleinen Formulierungen im Zuwendungsbescheid hängt die bilanzielle Darstellung, die Kontierung in der Ergebnisrechnung und Finanzrechnung ab. Die Zuwendungsbescheide werden zu bilanzpolitischen Gestaltungsinstrumenten. Eine Regelung, wie Zuwendungen an Beteiligungen darzustellen sind und wie diese von Verlustausgleichen, Kapitaleinlagen, Gesellschafterdarlehen etc. abgegrenzt werden, gibt es weiterhin nicht.

#### **§ 49 ff GemHVO Gesamtabschluss**

Das NKF-WG sieht keine Erleichterungen für die Erstellung von Gesamtabschlüssen vor. Ein Großteil der NRW-Kommunen ist weder zeitlich noch fachlich in der Lage, die HGB-Vorgaben zu erfüllen. Die Folgen sind absehbar:

Zwar ist Frist zur Erstellung der Konzernabschlüsse um fast ein Jahr überschritten, dennoch können die meisten Kommunen noch keinen Konzernabschluss vorweisen.

Der Arbeitsaufwand, der externe Beratungsbedarf und die damit verbundenen Honorarzahlungen stehen in keinem Verhältnis zum Erkenntnisgewinn eines so aufwendig erstellten Konzernabschlusses.

#### **Artikel 8 § 4 NKF-WG**

Verstehe ich diese Vorschrift richtig, so ist beabsichtigt, zusammen mit der Anzeige des Jahresabschlusses 2011 alle vorherigen Jahresabschlüsse anzuzeigen. Und zwar sollen diese ungeprüft und untestiert bleiben. Wie soll das gehen? Was ist mit Fehlern, werden diese dann auch nicht korrigiert? Und wenn doch, wie? Alles ergebniswirksam in 2011? Wie soll man mit einem nichttestierten Abschluss 2010 einen Konzernabschluss erstellen? Kann ein Bürgermeister bei nicht geprüften Jahresabschlüssen entlastet werden?

Ich bitte um Antwort auf die in diesem Schreiben gestellten Fragen und hoffe mit diesen Ausführungen einige Denkanstöße gegeben zu haben. Selbstverständlich stehe ich gerne für weitere Stellungnahmen und für einen Informationsaustausch zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Bettina Golombiewski



Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

An das  
Präsidium  
des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

**Landtag  
Nordrhein-Westfalen  
15. Wahlperiode**

**Neudruck  
Vorlage 15/24  
alle Abg.**

8. Juli 2010  
Seite 1 von 1

Aktenzeichen  
(bei Antwort bitte angeben)  
34 - 48.12.02/99 - 4/10

OAR Biskoping-Kriening  
Telefon 0211 871 -2531  
Telefax 0211 871-

**Bericht der Landesregierung über die Evaluierung des NKF auf der Grundlage des § 10 des NKF-Einführungsgesetzes**

280-fach (für alle Mitglieder d. Landtags)

Die Landesregierung hat nach § 10 Abs. 2 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. November 2004 dem Landtag bis zum 31. Dezember 2009 über das Ergebnis der Überprüfung dieses Gesetzes zu berichten. Beiliegend übersende ich den Bericht der Landesregierung zur Information der Mitglieder des Landtags mit der Bitte um Kenntnisnahme.

(Dr. Ingo Wolf MdL)

Dienstgebäude und Lieferanschrift:  
Haroldstr. 5, 40213 Düsseldorf  
Telefon 0211 871-01  
Telefax 0211 871-3355  
poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahnlinien 704, 709, 719  
Haltestelle: Poststraße



# **Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen**

- Evaluierung auf der Grundlage  
von § 10 des NKF-Einführungsgesetzes -

# Inhaltsübersicht

## 1. Zusammenfassung

## 2. Anlass und Ausgangslage

- 2.1 Ausgangslage für die Reform des kommunalen Haushaltsrechts
- 2.2 Der Weg zum NKF-Gesetz
  - 2.2.1 Eckpunkte für eine Reform
  - 2.2.2 NKF-Modellprojekt des Landes NRW
  - 2.2.3 Länderübergreifende Reformschritte
  - 2.2.4 Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände
  - 2.2.5 Grundsätze des NKF- Gesetzes
  - 2.2.6 Die geltenden NKF-Regelungen
- 2.3 Der Überprüfungsauftrag

## 3. Überprüfungsverfahren

- 3.1 Allgemeines
- 3.2 Anhörungsverfahren
  - 3.2.1 Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände
  - 3.2.2 Beteiligung der Fachverbände
  - 3.2.3 Einbindung des NKF-Netzwerks
  - 3.2.4 Beteiligung sonstiger Stellen

## 4. Evaluierungsergebnisse

- 4.1 Allgemeines
- 4.2 Akzeptanz des NKF
  - 4.2.1 Stand der Entwicklung
  - 4.2.2 Umfrage des Innenministeriums 2009
    - 4.2.2.1 Allgemeines
    - 4.2.2.2 Umstellung auf das NKF
    - 4.2.2.3 Status der Eröffnungsbilanzen
    - 4.2.2.4 NKF-Gesamtabschluss
  - 4.2.3 Umfrage des NKF-Netzwerks
    - 4.2.3.1 Überblick
    - 4.2.3.2 Wichtige Aspekte bei der Einführung des NKF
    - 4.2.3.3 Wichtige Erfahrungen bei der Einführung des NKF
    - 4.2.3.4 Gründe zur Wahl des Zeitpunktes der NKF-Einführung
    - 4.2.3.5 Bewertungen der Kämmerer zum NKF
  - 4.2.4 Wissenschaftliche Begleitforschung
- 4.3 Die haushaltswirtschaftliche Lage aller Kommunen im ersten NKF-Jahr
  - 4.3.1 Haushaltssituation
  - 4.3.2 Eigenkapitalausstattung
  - 4.3.3 Haushaltsausgleich im NKF
  - 4.3.4 Eröffnung neuer Steuerungspotentiale
- 4.4 Optimierungsbedarf beim kommunalen Haushaltsrecht
  - 4.4.1 Gemeindeordnung
    - 4.4.1.1 Umgestaltung der Ausgleichsrücklage

- 4.4.1.2 Fortentwicklung der Haushaltssicherung
- 4.4.1.3 Ergänzungen bei der Angabe von Zielen und Kennzahlen
- 4.4.1.4 Zuordnung des Mahnwesens
- 4.4.1.5 Zuleitungsfrist des Jahresabschlusses
- 4.4.1.6 Reduzierung der Feststellungsfrist des Jahresabschlusses
- 4.4.1.7 Reduzierung der Anlagen zum Haushaltsplan
- 4.4.1.8 Kein Anpassungsbedarf beim Gesamtabschluss
- 4.4.1.9 Sonstige haushaltsrechtliche Regelungen der Gemeindeordnung
- 4.4.2 Gemeindehaushaltsverordnung
  - 4.4.2.1 Haushaltsplan
  - 4.4.2.2 Planungsgrundsätze
  - 4.4.2.3 Fremde Finanzmittel
  - 4.4.2.4 Weitere Vorschriften für die Haushaltsplanung
  - 4.4.2.5 Ermächtigungsübertragungen
  - 4.4.2.6 Inventur, Inventar
  - 4.4.2.7 Abschreibungen
  - 4.4.2.8 Rückstellungen
  - 4.4.2.9 Bilanz
  - 4.4.2.10 Anhang
  - 4.4.2.11 Gesamtabschluss
- 4.4.3 Recht der Umlageverbände
  - 4.4.3.1 Allgemeines
  - 4.4.3.2 Kreisordnung
  - 4.4.3.3 Andere Gemeindeverbände
- 4.4.4 Andere Rechtsvorschriften
  - 4.4.4.1 Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt
  - 4.4.4.2 Bedarf an Übergangsregelungen

## 5. Ergebnis

# 1. Zusammenfassung

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Ergebnisse des von ihm initiierten Modellprojektes zur Einführung eines doppelhaushaltigen Kommunalhaushalts als auch die Festlegungen des Beschlusses der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 2003 in die gesetzliche Ausgestaltung des NKF einbezogen. Die neuen haushaltsrechtlichen Regelungsinhalte wurden an den örtlichen Bedürfnissen der Kommunen ausgerichtet. Der durch das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW) geschaffene rechtliche Rahmen (in Kraft seit dem Jahre 2005) hat die Eigenverantwortung der Kommunen für ihre Haushaltswirtschaft gestärkt und die örtlichen Handlungsspielräume unter der Einbeziehung der örtlichen festzulegenden Ziele und Steuerungserfordernisse erweitert. Dabei blieb auch die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden der Kommunen im Blickfeld des Geschehens.

Die Haushaltswirtschaft der Kommunen ist durch das NKF transparenter als zuvor. Der Ressourcenverbrauch wird abgebildet und Vermögen- und Schuldenwerte der einzelnen Kommune werden sichtbar gemacht. Die Anforderungen an den jährlichen Haushaltsausgleich sind entsprechend dem Grundsatz, dass der Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) durch das Ressourcenaufkommen (Erträge) gedeckt werden soll, formuliert worden (vgl. § 75 Abs. 2 GO NRW). Wird dieses Ziel verfehlt, hat die Kommune die Möglichkeit, die Deckungslücke mit Hilfe der Ausgleichsrücklage auszugleichen, sofern diese entsprechend ausgestattet ist (vgl. § 75 Abs. 3 GO NRW). Kann der Fehlbedarf jedoch nicht aus Mitteln der Ausgleichsrücklage gedeckt werden, wird die Allgemeine Rücklage in Anspruch genommen (vgl. § 75 Abs. 4 GO NRW). Ist auch diese aufgezehrt, verfügt die Kommune über kein Eigenkapital mehr und ist überschuldet (vgl. § 75 Abs. 7 GO NRW).

Der Zuwachs an Transparenz über das haushaltswirtschaftliche Geschehen in den Kommunen schuf aber auch neue Fragestellungen und Konfliktfelder. Die Abbildung des tatsächlichen Werteverzehrs beim kommunalen Vermögen (Abschreibungen auf der Grundlage der Nutzung vor Ort) und die Abbildung der bestehenden Verpflichtungen für kommunale Beamte (Pensionsrückstellungen) lässt viele das NKF subjektiv als neue aktuelle Belastung empfinden, obwohl diese Lasten auch im kameralen System real existierten, aber nicht erfasst wurden. Die Überschuldung von Kommunen wird erstmals durch NKF thematisiert. Da die neuen Steuerungsinstrumente in der ersten Phase (Einführung des NKF 2005 - 2009) kaum konsequent und umfassend genutzt wurden, macht sich Enttäuschung und Reformmüdigkeit breit. Trotz stets wiederholter Mahnung, dass das NKF nicht allein ein neues Buchungssystem ist und auch bestehende örtliche Haushaltsdefizite nicht zu beseitigen vermag, wird dieses Erkenntnis vielen Kommunen erstmals im Rahmen der Umstellung in der Fläche bewusst und hat plötzlich u.a. auch Ablehnung hervorgerufen. Der weitere Reformersfolg bedarf daher eines nachhaltigen Engagements einer Vielzahl von lokalen Akteuren, die den Reformprozess konsequent weiter vorantreiben.

Als verbreitetes praktisches Problem war festzustellen, dass die gesetzlichen Fristen für die Aufstellung und Feststellung der kommunalen Eröffnungsbilanz nicht in vollem Umfang erfüllt werden konnten. Wegen der besonderen Schwierigkeit bei den Kommunen, ihr gesamtes Vermögen stichtagsbezogen nach seiner Art und seinem Zustand vollständig zu erfassen und erstmals zu bewerten, ist dieses nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang hat das Innenministerium es noch für vertretbar gehalten, dass die Eröffnungsbilanz einer Kommune zusammen mit dem ersten NKF-Jahresabschluss vom Rat festgestellt wird.

Nach den Erfahrungen der Modellkommunen im vom Land initiierten Modellprojekt „NKF-Gesamtabschluss“ ist die Aufstellung und Feststellung des ersten Gesamtabschlusses (Stichtag 31. Dezember 2010) oft mit einer Reihe von Vorarbeiten verbunden. Das Modellprojekt hat allerdings auch zahlreiche Möglichkeiten identifiziert, die die Aufstellung des Gesamtabschlusses in der Praxis erheblich erleichtern können. Das Ergebnis der Umfrage des Innenministeriums zeigt, dass noch keine Kommune ihren ersten Gesamtabschluss aufgestellt hat. Bei den kreisfreien Städten sind die Arbeiten am weitesten fortgeschritten. Allerdings läuft die Frist zur Aufstellung des



ersten Gesamtabchlusses (Stichtag: 31.12.2010) noch. Der kommunale Gesamtabchluss wird daher nicht zum Gegenstand dieses Berichtes gemacht.

Das NKF-Gesetz hat zu einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen Haushaltswesens geführt. Es hat im Grundsatz eine breite Akzeptanz gefunden. Am Anfang der Umstellung auf das NKF standen insbesondere die Fragen der Bewertung und Buchungstechnik im Fokus. Zunehmend geraten nun auch Fragen zum Umgang mit den neuen Erkenntnissen und Steuerungsinstrumenten in das Blickfeld. Die Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen hat nicht nur Erkenntnisse über den Stand der Umsetzung und die Auswirkungen des NKFG mit sich gebracht, sondern vor allem auf Grund örtlicher Erfahrungen einen Optimierungsbedarf beim Haushaltsrecht - also insbesondere bei den betreffenden Regelungen der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung - verdeutlicht. Hervorzuheben sind die als zu unflexibel empfundene Ausgleichsrücklage und die oben erwähnte Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses. Es sollten darüber hinaus neben zahlreichen redaktionellen Verbesserungsvorschlägen auch die bundesrechtlichen Änderungen nach dem Steuergesetz 2008 und dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz 2009 sowie dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz 2009 in die Optimierung einbezogen werden.

Aus Anlass der Evaluierung des NKFG ist - wohl nicht zuletzt infolge der verbesserten Transparenz kommunaler Haushalte - deutlich geworden, dass ein dringender Erörterungsbedarf auch bei grundlegenden Fragestellungen entstanden ist, die den Rahmen der Evaluierung sprengen und deren Lösungsansätze eine Weiterentwicklung des gemeindlichen Haushaltsrechts unabhängig von der Umstellung auf das NKF erfordern. So steht insbesondere eine grundlegende Lösung für Kommunen an, deren strukturelles Haushaltsdefizit sie in das „Nothaushaltsrecht“, ggf. auch in die Überschuldung geführt hat.

Die Landesregierung beabsichtigt, zügig alle erforderlichen rechtlichen Regelungen zur Weiterentwicklung des Haushaltsrechts zu erarbeiten und dabei auch grundlegende Fragestellungen, die über die Evaluierung des NKFG hinausgehen, einzubeziehen. Die bereits aus Anlass der Evaluierung vorgetragenen und konkretisierten Optimierungsvorschläge der kommunalen Spitzenverbände zu den Vorschriften des NKF sollen dabei im Rahmen der grundlegenden Weiterentwicklung des Gemeindehaushaltsrechts berücksichtigt werden.

## 2. Anlass und Ausgangslage

### 2.1 Ausgangslage für die Reform des kommunalen Haushaltsrechts

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und in vielen anderen Ländern haben Anfang der 90er Jahre unter dem Begriff „Neue Steuerungsmodelle“ eine Reform ihrer Verwaltungen eingeleitet. Die bisherige „Input-Steuerung“ bei den Kommunen in Form der Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen wurde vielfach auf eine „Output-Steuerung“ umgestellt, die auf die Vorgabe von Zielen und Produkten für kommunale Dienstleistungen ausgerichtet ist. Da diese Neue Steuerung noch auf der Grundlage des kameralen Geldverbrauchskonzeptes beruhte, ist sie in der Folgezeit von den Kommunen als unzureichend angesehen worden. Es wurde bundesweit eine Umstellung auf ein Ressourcenverbrauchskonzept mit kaufmännischem Rechnungswesen (Doppik) gefordert. Dies war Anlass, im Rahmen der Innenministerkonferenz (IMK) eine Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts zu erarbeiten, deren Ergebnis im Jahre 2003 als Eckpunkte für ein kommunales Haushalts- und Rechnungswesen auf der Grundlage der doppelten Buchführung (Doppik) von der IMK beschlossen wurden.

### 2.2 Der Weg zum NKF-Gesetz in Nordrhein-Westfalen

#### 2.2.1 Eckpunkte für eine Reform

Das Innenministerium Nordrhein-Westfalen hat die Wünsche der Kommunen aufgegriffen und bereits im Jahre 1999 zehn Eckpunkte für eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts skizziert. Das Ziel war, mit der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens die Grundlagen für ein modernes Finanzmanagement zu schaffen, das eine zeitgemäße, transparentere Haushaltswirtschaft der Kommunen ermöglichen sollte. Bereits frühzeitig sprach sich das Land für ein doppisches Rechnungswesen und für ein Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) aus, das u. a. sowohl das kaufmännische Buchungssystem mit einer Bilanz als auch die Budgetierung und eine produktorientierte Gliederung des Haushaltsplans beinhalten sollte. Die Eckpunkte bereiteten den Boden für die Reform des Gemeindehaushaltsrechts, bei der auch verbesserte Grundlagen für die Information der Bürger geschaffen werden sollten.

#### 2.2.2 NKF-Modellprojekt des Landes NRW

Das Land Nordrhein-Westfalen initiierte im Anschluss an die Erarbeitung von Eckpunkten das „Modellprojekt zur Einführung eines doppischen Kommunalhaushalts in NRW“. In der ersten Projektphase von Juli 1999 bis Juni 2000 erarbeiteten die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster die betriebswirtschaftliche Konzeption für ein neues Haushaltswesen auf der Basis kaufmännischer Grundsätze unter Einführung der doppelten Buchführung. In der zweiten Projektphase von Juli 2000 bis Juni 2003 wurde das Konzept in den eigenen Verwaltungen dieser Modellkommunen erprobt. Zu diesem Zweck ist das Team um den Kreis Gütersloh und die Gemeinde Hiddenhausen verstärkt worden. Somit bildeten die sieben Modellkommunen einen aussagekräftigen Querschnitt der Kommunen in Nordrhein-Westfalen nach Größe, Art und Organisation ab, der eine gute Grundlage für die Akzeptanz durch die anderen Kommunen schuf.

#### 2.2.3 Länderübergreifende Reformschritte

Die Innenministerkonferenz hatte durch Beschluss vom 6. Mai 1994 den Kommunen die Bereitschaft der Länder zugesichert, sie bei ihren Reformvorhaben zu unterstützen. Gleichzeitig wurde die Absicht der Länder bekräftigt,

die länderübergreifenden einheitlichen Rahmen des kommunalen Haushaltsrechts auch in Zukunft sicherzustellen und die Reformbemühungen zwischen den Ländern abzustimmen. Mit Beschluss vom 8. Mai 1998 setzte die Innenministerkonferenz zur Durchführung der Reformarbeiten den Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ (UARG) ein. Sie billigte anschließend mit Beschluss vom 11. Juni 1999 die vom UARG erarbeitete „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“. Kern dieser Konzeption war das Ziel, den Kommunen zu ermöglichen, vom bisherigen Geldverbrauchskonzept, das in erster Linie die Ergebnisse der Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben abbildet, zu einem Ressourcenverbrauchskonzept überzugehen, das den zur Bereitstellung der Verwaltungsleistungen notwendigen Ressourcenaufwand und das Ressourcenaufkommen nachweist.

Auf dieser Grundlage erarbeitete der UARG zuerst Eckpunkte für die Reform des kommunalen Haushaltsrechts, die durch die Innenministerkonferenz mit Beschluss vom 24. November 2000 gebilligt wurden. Anschließend wurden u.a. Leittexte für ein neues Haushaltsrecht der Kommunen auf der Grundlage der doppelten Buchführung (Doppik) entwickelt. Diese Leittexte stellen Regelungsvorschläge dar, die für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede in den Ländern Raum lassen. Gleichwohl sollen die länderspezifischen Abweichungen nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des gemeindlichen Haushaltsrechts in Frage stellen. Die Innenministerkonferenz billigte die Leittexte mit Beschluss vom 21. November 2003. Inzwischen haben alle Länder ihr Gemeindehaushaltsrecht reformiert.

#### **2.2.4 Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände**

Die kommunalen Spitzenverbände haben das Reformvorhaben zur Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der Doppik begrüßt. Sie haben sich dafür ausgesprochen, zeitnah im Anschluss an das durchgeführte Modellprojekt klare rechtliche Regelungen zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements zu treffen. Die Eckpunkte, die für die Reform des Haushaltsrechts in Nordrhein-Westfalen gelten, haben in der bundesweiten Diskussion der Kommunen ihre Bestätigung gefunden. Die Spitzenverbände haben sich zudem grundsätzlich dafür ausgesprochen, die gesetzlichen Regelungen im Rahmen des neuen Gemeindehaushaltsrechts auf Mindeststandards zu begrenzen, damit das künftige Haushalts- und Rechnungswesen den Kommunen die notwendigen Freiräume zur individuellen Gestaltung und Anpassung an die örtlichen Erfordernisse ermöglichen kann. Kommunale Gestaltungsspielräume sichern den Kommunen den Aufbau eines handhabbaren und der jeweiligen Größenklasse adäquaten Rechnungswesens zu und sie begrenzen den notwendigen Einführungsaufwand.

#### **2.2.5 Grundsätze des NKF-Gesetzes**

Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts wurde durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit 1. Januar 2005 umgesetzt. Der Haushalt steht auch im NKF weiterhin im Zentrum der kommunalen Planung und Rechenschaft. Erstmals erlangen die Kommunen durch eine Bilanz einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden. Um ein komplexes Organisationsgebilde wie eine Kommune nach wirtschaftlichen Grundsätzen führen zu können, ist eine entsprechend aussagekräftige und damit steuerungsrelevante Informationsbasis unabdingbar. Ein einheitliches nach kaufmännischen Grundsätzen ausgerichtetes kommunales Rechnungswesen ist unter diesen Umständen notwendig, damit die Kommunen einen Gesamtüberblick über das kommunale Vermögen gewinnen und wirtschaftlich handeln. Zu diesem Überblick soll auch der gesetzlich vorgesehene Gesamtabschluss beitragen.

Durch das NKF wird das Wirtschaften in den Kommunen transparenter. Die Ausrichtung der Finanzpolitik der Kommunen auf das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit soll erreichen, dass der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode regelmäßig durch Erträge derselben Periode gedeckt wird, um nachfolgende Generationen nicht zu überlasten. Das NKF ist nicht nur ein neues Buchhaltungsinstrument, sondern ist vielmehr inhaltlich so auszugestalten, dass es örtlich als Steuerungsinstrument genutzt werden kann.

### 2.2.6 Die geltenden NKF-Regelungen

Das Land hat sowohl die Ergebnisse aus dem von ihm initiierten Modellprojekt als auch aus dem Beschluss der Innenministerkonferenz in die gesetzliche Ausgestaltung des NKF einbezogen und die Regelungsinhalte an den örtlichen Bedürfnissen der Kommunen ausgerichtet. Der rechtliche Rahmen sollte die Eigenverantwortung der Kommunen bei ihrer Haushaltswirtschaft stärken und die örtlichen Handlungsspielräume unter der Einbeziehung von festzulegenden Zielen erweitern. Auch die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden der Kommunen stand dabei im Blickfeld.

Das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW), das der Landtag Nordrhein-Westfalen am 10.11.2004 beschloss (vgl. Landtags-Drucksache Nr. 13/5567), baut auf diesen Grundlagen auf. Unterzeichnet wurde das Gesetz am 16.11.2004 und im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen (Nr. 41 vom 24.11.2004) auf Seite 644 veröffentlicht. Es ist als Artikelgesetz ausgestaltet und hat zu Änderungen der Gemeindeordnung sowie zu einer Neufassung der Gemeindehaushaltsverordnung geführt. Das NKFG NRW ist am 01.01.2005 in Kraft getreten. Am 6. Januar 2005 wurde es berichtigt (GV. NRW. S. 15).

Die Grundlagen für die Haushaltswirtschaft in den Kommunen sind:

- die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666) in der jeweils geltenden Fassung, Fundstelle: SGV. NRW. 2023 und
- die Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW – GemHVO NRW) vom 16.11.2004 (GV. NRW. S. 644), Fundstelle: SGV. NRW. 6300.

Darüber hinaus sind Runderlasse des Innenministeriums zur gemeindlichen Haushaltswirtschaft als Arbeitshilfen ergangen, z.B. der Runderlass vom 24.2.2005 „VV Muster zur GO und GemHVO“ (SMBl. NRW. 6300).

Die Haushaltsgrundsätze und die einzelnen Regelungen eröffnen nach der gesetzgeberischen Zielsetzung erhebliche Auslegungs- und Ermessensspielräume für die Kommunen, ohne jedoch auf hinreichend klare Grenzen zur Gewährleistung einer verlässlichen Haushaltswirtschaft zu verzichten.

### 2.3 Der Überprüfungsauftrag

Das NKFG NRW enthält in Artikel 1 das Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKF Einführungsgesetz NRW - NKFEF NRW). In diesem Gesetz wird durch § 10 Abs. 1 bestimmt, dass die Auswirkungen dieses Gesetzes mit den darin enthaltenen Vorschriften über eine Haushaltswirtschaft nach den Regeln der doppelten Buchführung nach einem Erfahrungszeitraum von vier Jahren nach In-Kraft-Treten des Gesetzes durch die Landesregierung unter Mitwirkung der Spitzenverbände der Kommunen und der Fachverbände zu überprüfen sind und der Landtag über das Ergebnis der Überprüfung zu unterrichten ist (vgl. § 10 Abs. 2 NKFEF NRW).

Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts durch die Einführung des NKF ist für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen so umfassend, dass der Gesetzgeber für die Beurteilung der Auswirkungen einen vierjährigen Erfahrungszeitraum als angemessen und notwendig angesehen hat. Die Überprüfung schließt eine Aussage über einen möglichen Verbesserungsbedarf mit ein, auch wenn dies nicht ihr Hauptzweck sein kann. Die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände, der Kommunen, der Fachverbände und der übrigen Beteiligten sollte sicherstellen, dass die Überprüfung auf einer breiten Erkenntnisgrundlage aufbaut.

## 3. Überprüfungsverfahren

### 3.1 Allgemeines

Der Gesetzgeber hat davon abgesehen, das NKFG NRW zu befristen, wie dies bei vielen anderen Regelungen vorgesehen ist. Stattdessen besteht die gesetzliche Pflicht, die Auswirkungen des Gesetzes nach einem vierjährigen Zeitraum zu überprüfen, um die Erfahrungen aus der flächendeckenden Umsetzung der Reform zu nutzen und das Regelungswerk gegebenenfalls zu optimieren. Diese Festlegung bestimmt Gegenstand und Ziel des Evaluierungsverfahrens und damit die Erfassung und Auswertung der Umstellungserfahrungen der Kommunen, um auf einer möglichst breiten Erkenntnisgrundlage die Optimierung der haushaltswirtschaftlichen Regelungen in den Mittelpunkt zu stellen. Da die Kommunen noch bis zum Stichtag 01.01.2009 ihre Haushaltswirtschaft auf die Doppik umstellen durften, war es angezeigt, das Evaluierungsverfahren zum letztmöglichen Zeitpunkt abzuschließen, um die größtmögliche Aussagekraft zu erhalten. Da die Kommunen nach § 2 Abs. 1 NKFEF NRW den Gesamtabschluss erst zum Stichtag 31.12.2010 aufstellen müssen, können noch keine repräsentativen Erfahrungen zu Auswirkungen auf diesen Regelungsbereich berichtet werden. Es können allerdings bereits die Ergebnisse des 2009 abgeschlossenen Modellprojekts „NKF- Gesamtabschluss“ einbezogen werden.

Die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen und der Fachverbände bei der Evaluierung knüpft an deren Beteiligung im NKF- Gesetzgebungsverfahren des Jahres 2004 an. Die kommunalen Spitzenverbände und die Fachverbände hatten das Reformvorhaben zur Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der Doppik mitgetragen bzw. gefordert. Sie hatten sich dafür ausgesprochen, zeitnah im Anschluss an das durchgeführte NKF- Modellprojekt klare rechtliche Regelungen zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements zu treffen und diese im Rahmen des neuen Gemeindehaushaltsrechts auf Mindeststandards zu begrenzen.

Das gesamte Verfahren der Vorbereitung und Beschlussfassung über das NKFG NRW stellt eine Besonderheit dar, die über die Grenzen des Landes hinaus Anerkennung erfahren hat (z. B. im Jahr 2007 durch einen Preis der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung e.V. für hervorragende Akte der Gesetzgebung), denn das Gesetz ist auf praktischen Erfahrungen der Kommunen und auf den Regelungsvorschlägen der Praktiker aus den sieben Modellkommunen des Modellprojekts Doppik aufgebaut worden, die der Landesgesetzgeber im Wesentlichen in das NKFG NRW übernommen hat.

Aus diesem Grund werden in besonderem Maße die Erfahrungen der Kommunen in das Evaluierungsverfahren einbezogen. Während der Einführungsphase des NKF in den Jahren 2005 bis 2009 sind diese Erfahrungen nicht nur bei den kommunalen Spitzenverbänden, sondern auch im NKF - Netzwerk, das der Unterstützung der Kommunen diente, gebündelt worden.

### 3.2 Anhörungsverfahren

#### 3.2.1 Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände

Für die drei kommunalen Spitzenverbände begann die Überprüfung des NKFG nicht erst mit ihrer nach § 10 Abs. 1 NKFEF vorgesehenen - und ab April 2009 durchgeführten - förmlichen Beteiligung. Vielmehr begleiteten sie den gesamten NKF-Einführungsprozess. Eine Reihe von Einzelfragen konnte auf diese Weise in enger Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und den Kommunen einvernehmlich und zeitnah gelöst werden. Insbesondere das von den Kommunen getragene NKF-Netzwerk war in diesem Zusammenhang sehr hilfreich. Einzelne Anpassungsvorschläge der Spitzenverbände waren bereits auch mehrfach Gegenstand von Sitzungen der jewei-

ligen Haupt- und Fachausschüsse der Verbände, bei denen auch das Innenministerium Gelegenheit zur Stellungnahme erhielt. Auf die schriftlichen Beiträge und auf den gewünschten Anpassungsbedarf bei den haushaltsrechtlichen Vorschriften wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

### **3.2.2 Beteiligung von Fachverbänden**

Nach § 10 Abs. 1 NKFEFG ist für die Überprüfung auch die Mitwirkung von Fachverbänden ausdrücklich vorgesehen. Deshalb ist - wie bereits im Rahmen des NKF- Gesetzgebungsverfahrens - das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) an der Evaluierung des NKFG NRW beteiligt worden. Das IDW vereint Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Deutschlands und vertritt alle Angelegenheiten der Wirtschaftsprüfung vor Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sowie vor Behörden und öffentlichen Stellen. Mit der Beteiligung des IDW werden die Erfahrungen von Wirtschaftsprüfern aus Ihrer Prüfungstätigkeit bei den Kommunen, z.B. aus der Prüfung der kommunalen Eröffnungsbilanz und der Jahresabschlüsse der Kernverwaltung oder der Jahresabschlüsse der kommunalen Betriebe, angemessen in die Evaluierung einbezogen.

Als weiterer Fachverband wurde - entsprechend der vorherigen Beteiligung im NKF- Gesetzgebungsverfahren - der Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert. Der Verband vertritt die Interessen der kommunalen Wirtschaft in den Bereichen „Energie- und Wasserversorgung“, „Entsorgung“ und „Umweltschutz“ und bündelt die Interessen der kommunalen Unternehmen in Bezug auf die politische Willensbildung und Gesetzgebung. Mit seiner Beteiligung soll gewährleistet werden, dass Erfahrungen Dritter aus der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen, insbesondere in Form privatrechtlicher Betriebe, die als kommunale Betriebe in den Gesamtabschluss der Kommune einzubeziehen sind, angemessen in die Überprüfung einfließen können. Der Verband hat keine Stellungnahme abgegeben.

### **3.2.3 Einbindung des NKF- Netzwerks**

Das NKF- Netzwerk hat eine Verbindung zwischen dem Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt“, in dem von 1999 bis 2003 das Neue Kommunale Finanzmanagement erarbeitet und erprobt wurde, und der landesweiten Einführung des NKF in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2005 bis 2008 geschaffen. Die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers, Münster und Vlotho, der Kreis Gütersloh sowie die Gemeinde Hiddenhausen haben in Zusammenarbeit mit einer Unternehmensberatung das vom Innenministerium NRW geförderte NKF- Netzwerk getragen. Das NKF- Netzwerk hat die Kommunen bei der Einführung und Anwendung des NKF vor Ort unterstützt, die Erfahrungen der Modellkommunen sowie weiterer Kommunen veröffentlicht und für alle nutzbar gemacht. Es stellte umfangreiche Dienstleistungen zur Verfügung.

Individuelle Fragen der Umsetzungspraxis wurden über eine „Hotline“ von kommunalen Experten beantwortet. Themenschwerpunkte wurden in stets ausgebuchten Veranstaltungen, die vier- bis fünfmal im Jahr bei den Bezirksregierungen stattfanden, vertieft. Auf Initiative der Netzwerk-Kommunen wurden Fachgespräche - auch länderübergreifend - organisiert. Mit der Veranstaltungsreihe „NKF vor Ort“ bemühte sich das Netzwerk zudem um eine Wissensvermittlung bei Ratsmitgliedern und im kommunal-politischen Umfeld. Dabei rundeten Kongresse mit Teilnehmern aus dem gesamten Bundesgebiet das Aktivitätenspektrum ab. Anregungen und Orientierung für die kommunalen Verwaltungen lieferten schließlich drei Publikationen des NKF-Netzwerkes: Praxisbeispiele zur strategischen und operativen Steuerung der Kommunen finden sich im „Steuerungsband“. Das „Kontierungshandbuch“ bietet für Mitarbeiter im kommunalen Rechnungswesen konkrete Hilfestellungen und die Broschüre „Wirkungsorientiertes Steuern“ illustriert am praktischen Beispiel das Vorgehen bei einer kennzahlengestützten Haushaltsplanung.

In diesem Zusammenhang hat das NKF- Netzwerk im Hinblick auf die gesetzlich vorgesehene Überprüfung des NKF die nordrhein-westfälischen Kommunen frühzeitig gebeten, aus ihren Umstellungserfahrungen erste Vorschläge zur Verbesserung der haushaltsrechtlichen Vorschriften des NKF zu formulieren. Im Rahmen der Erar-

beitung seines Zwischenberichtes von Juni 2007 hat das NKF- Netzwerk zu elf Themenfeldern eine Vielzahl von Vorschlägen und Hinweisen der Kommunen aufbereitet. Dabei hat sich gezeigt, dass in der Mehrzahl der Fälle die sachgerechten Lösungen keine Änderungen der Vorschriften erforderten, sondern bereits vielfach durch Klarstellungen und Erläuterungen erzielt werden konnten.

Im Abschlussbericht über die Tätigkeit des NKF-Netzwerks von Ende 2008 ist die Thematik erneut aufgegriffen worden. Es wurde als Fazit festgestellt, dass die mit dem NKFG geschaffenen haushaltsrechtlichen Vorschriften den Anforderungen einer zeitgemäßen Kommunalverwaltung entsprechen. Dies schließt jedoch Optimierungen im Detail sowie Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen nicht aus. Allerdings müsse dabei das Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit angemessen berücksichtigt werden. Ferner sei darauf zu achten, dass die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns erhöht werde und die kommunale Eigenverantwortung gewahrt bleibe. Die Optimierungsvorschläge sind von den kommunalen Spitzenverbänden zum großen Teil aufgegriffen worden und werden unter Kapitel 4 mit behandelt. Die allgemeinen Erkenntnisse zu den Auswirkungen des NKFG NRW sind Bestandteil dieses Berichts.

### **3.2.4 Beteiligung sonstiger Stellen**

Die Überprüfung des NKFG NRW soll die Erfahrungen und Erkenntnisse möglichst aller Anwender berücksichtigen. Deshalb sind auch die regionalen Umlageverbände (Landschaftsverbände Rheinland, Westfalen-Lippe, Regionalverband Ruhr) um eine Stellungnahme gebeten worden. Ihre Darlegungen wurden in diesem Bericht berücksichtigt. Schließlich wurden die Bezirksregierungen als obere Kommunalaufsichtsbehörden am Evaluierungsverfahren beteiligt. Deren Aufgabe ist es, die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu überwachen. Die Bezirksregierungen haben auch die Landräte als untere staatliche Kommunalaufsicht beteiligt. Sie haben mit ihren Stellungnahmen eigene Erkenntnisse und die Erfahrungen der unteren staatlichen Kommunalaufsicht vorgebracht.

Ebenso wurde die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW) beteiligt. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat sie bei 131 kreisangehörigen Kommunen, 13 Kreisen und 4 kreisfreien Städten die von diesen aufgestellten Eröffnungsbilanzen geprüft. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse über die Anwendung der neuen haushaltsrechtlichen Vorschriften bei diesen Kommunen sind in ihre Stellungnahme eingeflossen. Dabei konnte sich die GPA auch auf Erfahrungen stützen, die sie als beauftragte Dritte für die örtliche Rechnungsprüfung sowie aus ihrer Beratungstätigkeit gewinnen konnte.

Auch die Vereinigung der Örtlichen Rechnungsprüfungen in Nordrhein-Westfalen e.V. (VERPA) hat sich, soweit die Rechnungsprüfung betroffen ist, an der Evaluierung beteiligt. Sie beabsichtigt, zu – aus ihrer Sicht – wichtigen Fragen aus der Anwendung der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung ein Gutachten in Auftrag zu geben, um ggf. fundierte Vorschläge machen zu können. Dieses Gutachten liegt bisher nicht vor. Eine weitere Stellungnahme liegt von den Rheinischen Versorgungskassen vor und dem Fachverband der Kommunalkassenverwalter e.V. vor. Die Stellungnahmen wurden nach ihrer Bedeutung gewichtet und sind im Rahmen der Darstellung des Optimierungsbedarfs im Kapitel 4 berücksichtigt.

## 4. Evaluierungsergebnisse

### 4.1 Allgemeines

Alle am Überprüfungsverfahren Beteiligten haben in ihren Stellungnahmen ein positives Gesamtfazit gezogen, aber auch Änderungsbedarf identifiziert, der z. T. über den Gegenstand der Evaluierung hinausgeht. Die anfangs bei den Kommunen verbreitete Skepsis gegenüber dem NKF verringerte sich im Verlauf des Umstellungszeitraums und wich allmählich zugunsten einer heute - bei aller Kritik im Detail- vorherrschenden allgemeinen Akzeptanz bei Verwaltung und Politik. Die flächendeckende Umstellung des Rechnungsstils darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass bei den Kommunen die reine Buchungsproblematik im Vordergrund der NKF-Umstellung stand. Erst allmählich gewinnen auch die Steuerungsaspekte, z.B. in Form von Zielen und Leistungskennzahlen, sowie die Produktorientierung an Bedeutung. Die Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses steht in den Kommunen noch bevor. Die Reform des Haushaltsrechts kann deshalb noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden.

### 4.2 Akzeptanz des NKF

#### 4.2.1 Stand der Entwicklung

Das NKF hat zu einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen Haushaltswesens geführt und im Grundsatz eine breite Akzeptanz gefunden. Am Anfang der Umstellung auf das NKF standen insbesondere Fragen der Bewertung und Buchungstechnik im Fokus. Zunehmend stehen nun auch Fragen zum Umgang mit den neuen Daten und Erkenntnissen sowie zum Einsatz von Steuerungsinstrumenten im Blickfeld von Rat und Verwaltung.

Der kommunale Haushalt hat im NKF seine Funktion beibehalten. Er ist weiterhin Ausdruck der örtlichen Steuerung unter Einbeziehung des Budgetrechts des Rates. Der Haushaltsplan bildet daher auch weiterhin den Gestaltungsrahmen für die Ausführung der jährlichen Haushaltswirtschaft unter Gewährleistung der Aufgabenerfüllung und - verstärkt - die Generationengerechtigkeit. Es wird allgemein anerkannt, dass die mit der Einführung des NKF einher gehende Verbesserung der Transparenz der Haushaltswirtschaft für die Kommunen die Chance bietet, Risiken früher zu erkennen und den Ressourcenverbrauch zur Förderung der Nachhaltigkeit stärker in den Blickpunkt zu rücken. Allerdings stellen die Vielfalt und die Komplexität der erfassten Daten auch neue und hohe Anforderungen an Rat und Verwaltung

Durch das NKF wird der Zusammenhang zwischen der Sicherstellung der kommunalen Aufgabenerfüllung und dem wirtschaftlichem Handeln der Kommune sichtbar. Der Zuwachs an Transparenz schafft aber auch neue Fragestellungen und Konfliktfelder. Die Aufdeckung des Werteverzehrs (Abschreibungen) und künftiger Belastungen (Pensionsrückstellung) lässt viele das NKF subjektiv als neue Belastung empfinden, obwohl diese Lasten auch im kamerale System real existierten. Die Überschuldung von Kommunen ist erstmals durch das NKF thematisiert worden. Da die Steuerungsinstrumente in der ersten Phase der Umstellung von den Kommunen kaum konsequent und umfassend genutzt werden, macht sich oftmals auch Enttäuschung und Reformmüdigkeit breit. Auf die Erkenntnis, dass NKF weder dazu bestimmt noch geeignet ist, die finanzielle Ausstattung der Kommunen zu verändern, wurde zwar von Beginn der Reform des kommunalen Haushaltsrechts an hingewiesen. Sie scheint sich jedoch erst mit der flächendeckenden Einführung des NKF (Umstellung) allgemein durchzusetzen und ruft Ablehnung hervor. Der weitere Reform Erfolg erfordert daher das nachhaltige Engagement einer Vielzahl von lokalen Akteuren, die den Reformprozess konsequent vorantreiben. Hierfür ist auch die anwenderfreundliche Aufbereitung einschlägiger Vorschriften des Haushaltsrechts nach den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen unver-



zichtbar. Aber selbst bei zügiger weiterer Umsetzung wird eine Reform dieser Größenordnung und Bedeutung nicht kurzfristig abgeschlossen werden können.

#### 4.2.2 Umfrage des Innenministeriums 2009

##### 4.2.2.1 Allgemeines

Im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen vierjährigen Übergangszeit hat das Innenministerium seit dem Jahre 2006 jährlich den Stand der Umstellung auf das NKF bei den Kommunen ermittelt. Letztmalig wurde der aktuelle Stand zum Stichtag 1. Mai 2009 abgefragt, denn mit Ablauf des Jahres 2008 endete für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen die Umstellungszeit (vgl. § 1 NKFEFG). Damit ist ein wichtiger Schritt der Reform des kommunalen Haushaltsrechts abgeschlossen worden.

##### 4.2.2.2 Umstellung auf das NKF

In den Jahren 2005 bis 2009 haben die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft auf das NKF nach und nach umgestellt. Seit Beginn des Jahres 2009 erfassen alle Kommunen ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung (vgl. Abbildung 1).

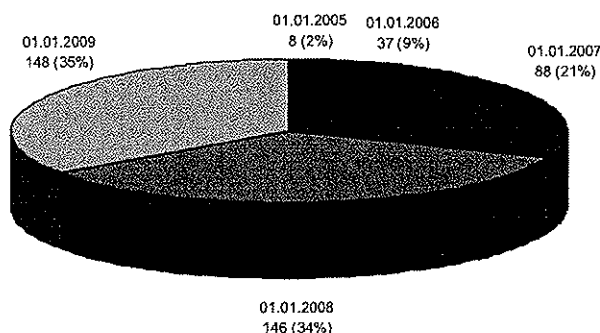


Abb. 1: Zeitlicher Ablauf der NKF-Umstellung

Die NKF-Umstellung der Kommunen verteilte sich mit rd. 34% und 35% hauptsächlich und etwa gleichmäßig auf die Jahre 2008 (146 Kommunen) und 2009 (148 Kommunen). Die übrigen Kommunen haben bereits in den Jahren zuvor auf das NKF umgestellt. Nachfolgende Tabelle gliedert die NKF-Umstellung der Kommunen nach ihrem Körperschafts-Status.

Eröffnungsbilanz-Stichtag	Kreise	Kreisfreie Städte	Kreisangeh. Kommunen	Gesamt
01.01.2005	0 (0%)	0 (0%)	8 (2,1%)	8 (1,9%)
01.01.2006	5 (16,1%)	2 (8,7%)	30 (8,0%)	37 (8,7%)
01.01.2007	5 (16,1%)	2 (8,7%)	81 (21,7%)	88 (20,6%)
01.01.2008	12 (38,7%)	14 (60,9%)	120 (32,2%)	146 (34,2%)
01.01.2009	9 (29,0%)	5 (21,7%)	134 (35,9%)	148 (34,7%)
<b>Gesamt</b>	<b>31</b>	<b>23</b>	<b>373</b>	<b>427</b>

Abb.2: NKF-Umstellung nach Körperschaftsstatus (Stand: 1.5.2009)

Nach dieser Übersicht haben rd. 78% der kreisfreien Städte und etwa 71% der Kreise bis 2008 den Wechsel vollzogen, während die kreisangehörigen Kommunen zum überwiegenden Teil den letztmöglichen Umstellungstermin wählten.

#### 4.2.2.3 Status der Eröffnungsbilanzen

Die Einführung des NKF in den einzelnen Kommunen kann jedoch erst als vollständig abgeschlossen gesehen werden, wenn zusätzlich zur neuen Haushaltswirtschaft auch eine Eröffnungsbilanz aufgestellt bzw. vom Rat festgestellt worden ist. Nach den gesetzlichen Vorschriften hat der Bürgermeister den von ihm bestätigten Entwurf der Eröffnungsbilanz innerhalb von drei Monaten nach dem gewählten Stichtag (z.B. 01.01.2008) dem Rat zur Feststellung zuzuleiten. Der Rat hat die vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüfte Eröffnungsbilanz spätestens bis zum 31.12. durch Beschluss festzustellen.

Das Verfahren konnte bis zum Umfragestichtag von vielen Kommunen noch nicht abgeschlossen werden. Angesichts der besonderen Schwierigkeiten, das gesamte kommunale Vermögen erstmals vollständig nach Art und Zustand zu erfassen und zu bewerten, erscheint diese Verzögerung jedoch allgemein nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang hat das Innenministerium es noch für vertretbar gehalten, wenn die Eröffnungsbilanz der Kommune zusammen mit dem ersten NKF-Jahresabschluss vom Rat festgestellt wird.

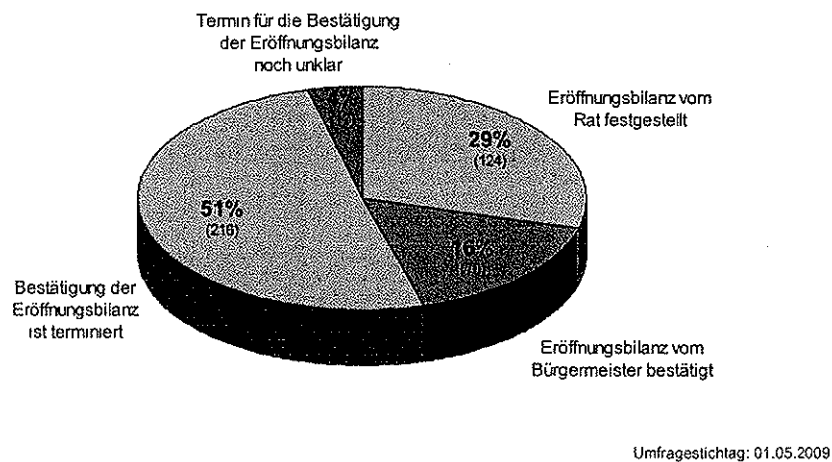


Abb. 3: Status der NKF-Eröffnungsbilanzen

Die Umfrageergebnisse haben ergeben, dass die eingetretenen Verzögerungen teilweise auf die frühzeitige Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in den Prozess der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zurückzuführen sind. So wurde auch die überörtliche Prüfung (GPA NRW) bereits mit der Prüfung der Eröffnungsbilanz befasst, bevor diese durch den Bürgermeister bestätigt wurde. Der Vorteil dieses Verfahrens sollte in der Vermeidung aufwändiger Nacharbeiten liegen, die ansonsten bei einer Prüfung zum späteren Zeitpunkt erforderlich werden könnten.

Die weiteren angegebenen Schwierigkeiten, die zu den Verzögerungen bei den Eröffnungsbilanzen geführt haben, sind von unterschiedlicher Natur. Am häufigsten werden Probleme im Zusammenhang mit der jeweiligen personellen Ausstattung genannt. Außerdem führen die Kommunen auch Gründe an, die auf eine missglückte Planung zurückzuführen sind oder auf besondere Schwierigkeiten bei Bewertungsfragen. Auch organisatorische und softwarebedingte Hindernisse seien teilweise für die Verzögerungen verantwortlich.

#### 4.2.2.4 NKF-Gesamtabschluss

Das NKF sieht den kommunalen Haushalt als Zentrum der kommunalen Planung und Rechenschaft. Um aber eine komplexe Organisation wie eine Kommune nach wirtschaftlichen Grundsätzen führen zu können, ist eine entsprechend aussagekräftige und damit steuerungsrelevante Informationsbasis unabdingbar. Zu dem dafür notwendigen, vollständigen Gesamtüberblick über das kommunale Vermögen und die Schulden sowie für das wirtschaftliche Handeln der Kommune sollen auch der gesetzlich vorgesehene Gesamtabschluss und eine darauf aufbauende Steuerung beitragen.

Die Kommunen haben daher spätestens zum Stichtag 31. Dezember 2010 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Dieser führt, vergleichbar der handelsrechtlichen Konzernbilanz, den Jahresabschluss der kommunalen Kernverwaltung mit den Jahresabschlüssen der kommunalen Betriebe in öffentlich-rechtlicher sowie in privatrechtlicher Form zusammen und soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage der Kommune vermitteln. Damit wird erstmals ein umfassender Einblick in die jahresbezogenen Ergebnisse der gesamten tatsächlichen Aufgabenerledigung und in die wirtschaftliche Gesamtentwicklung aus dem Blickwinkel der Kommune ermöglicht.

Nach den Erfahrungen des Modellprojekts „NKF-Gesamtabschluss“, das im September 2009 mit der Veröffentlichung eines Praxisleitfadens und der Aufstellung der kommunalen Probeabschlüsse planmäßig beendet wurde, ist die Aufstellung des Gesamtabschlusses mit einer Reihe von Vorarbeiten verbunden und sollte von den Kommunen daher rechtzeitig begonnen werden. Das Modellprojekt hat allerdings auch zahlreiche Möglichkeiten identifiziert, die die Aufstellung des Gesamtabschlusses in der Praxis erheblich erleichtern können.

Im Rahmen der Umfrage des Innenministeriums sollte ein Überblick darüber gewonnen werden, wie viele Kommunen bereits konkret mit den Vorbereitungen zur Aufstellung des Gesamtabschlusses begonnen bzw. einen Gesamtabschluss aufgestellt haben. Das Ergebnis zum Stichtag 1. Mai 2009 zeigt, dass noch keine Kommune einen Gesamtabschluss aufgestellt hat. Bei den kreisfreien Städten sind die Arbeiten schon am weitesten fortgeschritten, denn bei deren i.d.R. komplexen Beteiligungsstrukturen wird der größte Aufwand für die Aufstellung des Gesamtabschlusses erwartet. Dementsprechend haben 87% der kreisfreien Städte (20 von 23) zum Umfragezeitpunkt bereits mit den Arbeiten zum Gesamtabschluss begonnen (vgl. Abbildung 3).

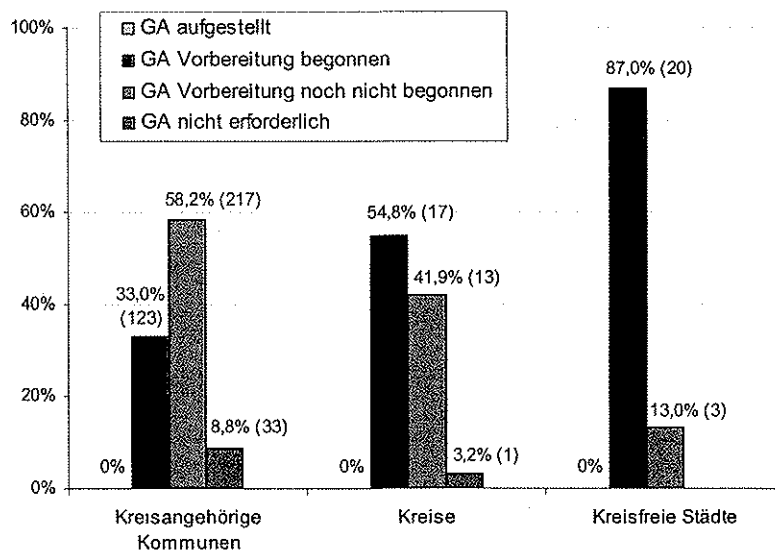


Abb. 4: Vorbereitungen zum NKF-Gesamtabschluss

Einige Kommunen werden nach eigenen Angaben zur Aufstellung des Gesamtabschlusses nicht verpflichtet sein. Trifft dies tatsächlich zu, bedeutet es, dass dort sämtliche kommunale Betriebe, die unter einem beherrschendem oder einem maßgeblichem Einfluss der jeweiligen Kommune stehen, gleichwohl nach deren Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage von untergeordneter Bedeutung sein müssen. Auf Nachfrage haben die betreffenden Kommunen angegeben, dass sie entweder über keine verselbständigten Aufgabenbereiche verfügen oder aber über solche, die insgesamt von untergeordneter Bedeutung sind. Nur in zwei Fällen stützt sich diese Eigenangabe zusätzlich auf die Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Es bleibt in den meisten Fällen wohl abzuwarten, ob die Selbsteinschätzung auch der erforderlichen örtlichen bzw. überörtlichen Prüfung Stand hält. Da die Frist zur Aufstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses (spätestens zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2010) noch läuft, können zu dieser Thematik derzeit noch keine weiteren belastbaren Erkenntnisse mit geteilt werden.

#### 4.2.3 Umfrage des NKF-Netzwerks

##### 4.2.3.1 Überblick

Seit 2005 hat das NKF-Netzwerk mit den Städten Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster, dem Kreis Gütersloh und der Gemeinde Hiddenhausen und der Moderation durch die Steria Mummert Consulting AG die Kommunen bei der Einführung des NKF begleitet und sie unterstützt. Das Netzwerk wurde vom Innenministerium initiiert, um eine Verbindung zwischen dem Modellprojekt und der landesweiten Einführung des NKF in Nordrhein-Westfalen zu schaffen. Die Erfahrungen der Modellkommunen sowie weiterer Kommunen wurden veröffentlicht und landesweit nutzbar gemacht. Damit unterstützte das Netzwerk die Kommunen bei der gesetzlich vorgesehenen Umstellung auf das NKF.

Im Rahmen von drei Umfragen wurden jeweils der aktuelle Kenntnisstand, die Erwartungen und Nutzeinschätzungen der an der NKF-Einführung beteiligten Akteure erfragt, um ein umfassendes Meinungsbild aus den Kommunen zu erhalten. Auch das Ausmaß der Fortschritte im Umstellungsprozess war Gegenstand der Umfragen. Die aktuelle Sachlage spiegelt sich insbesondere im Kapitel „Die NKF-Einführung im Rückblick“ wieder, deren Inhalt nachfolgend wieder gegeben wird. Die Umfragen im Jahre 2002 und in den Jahren 2006 und 2008 wurden allen Kommunen und den weiteren Interessierten zugänglich gemacht und sind im Internet zur Einsichtnahme bereitgestellt worden.

##### 4.2.3.2 Wichtige Aspekte bei der Einführung des NKF

Bei den Kämmerern der Kommunen waren im Jahre 2008 die fünf folgenden Aspekte aus ihrer Sicht am Wichtigsten (vgl. Abbildung 4).

Umfrage 2008	Umfrage 2006
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geeignete Software (30%)</li> <li>▪ Projektorganisation, Projektmanagement (24%)</li> <li>▪ Unterstützung durch Verwaltung und Politik (20%)</li> <li>▪ Qualifikation des Personals (19%)</li> <li>▪ Vermögenserfassung und Bewertung (18%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vermögenserfassung und Bewertung (20%)</li> <li>▪ Qualifikation des Personals (18%)</li> <li>▪ Projektorganisation (14%)</li> <li>▪ Unterstützung durch Verwaltung und Politik (6%)</li> <li>▪ Softwareauswahl (6%)</li> </ul>

Abb. 5: Wichtige Aspekte der NKF-Einführung

In diesem Zusammenhang zeigte sich, dass die Auswahl einer geeigneten Software sowie das Projektmanagement im Zeitablauf an Bedeutung gewonnen haben. Dieses dürfte u.a. auch daran liegen, dass in zwei Jahren der erste gemeindliche Gesamtabschluss aufzustellen ist und es bei den Kommunen vielfach ein Ziel ist, den dafür notwendigen Rechnungslegungsaufwand so gering wie möglich zu halten.

#### 4.2.3.3 Wichtige Erfahrungen bei der Einführung des NKF

Im Rahmen der durchgeführten Umfragen haben sich die Kämmerer auch dazu geäußert, was bei der örtlichen Gestaltung des NKF vermeidbar gewesen wäre und was zu großem Aufwand geführt hat (vgl. Abbildung 5 und 6).

Umfrage 2008	Umfrage 2006
<b>Top 5 der zu vermeidenden Dinge</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zu große Detaillierung (15%)</li> <li>▪ Mangelndes Projektmanagement (13%)</li> <li>▪ Mangelnde Kommunikation / Unterstützung (6%)</li> <li>▪ Ungeeignete Software (6%)</li> <li>▪ Zu wenig Schulungen (2%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zu große Detaillierung (9%)</li> <li>▪ Zu wenig (Zeit- / Personal-) Kapazität (5%)</li> <li>▪ Mangelnde Kommunikation/ Unterstützung (3%)</li> <li>▪ Übereilte Softwareentscheidung (3%)</li> <li>▪ Bewertungsfehler (2%)</li> </ul>

Abb. 6: Zu vermeidende Dinge bei der NKF-Einführung

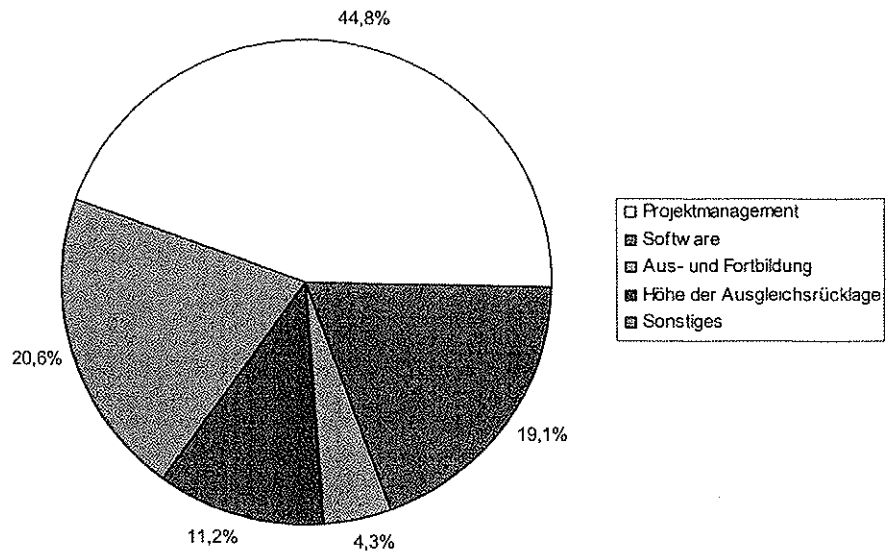
Umfrage 2008	Umfrage 2006
<b>Top 5 der größten Aufwandstreiber</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vermögenserfassung/ Inventur (68%)</li> <li>▪ Einführung / Auswahl neuer Software (53%)</li> <li>▪ Externe Beratung, externe Prüfungen (14%)</li> <li>▪ Schulungen/Fortbildungen (12%)</li> <li>▪ Gesetzliche Erfordernisse (8%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vermögenserfassung (81%)</li> <li>▪ Vermögensbewertung (74%)</li> <li>▪ Umsetzung in die Software (63%)</li> </ul>

Abb. 7: Größte Aufwandstreiber bei der NKF-Einführung

#### 4.2.3.4 Gründe zur Wahl des Zeitpunktes der NKF-Einführung

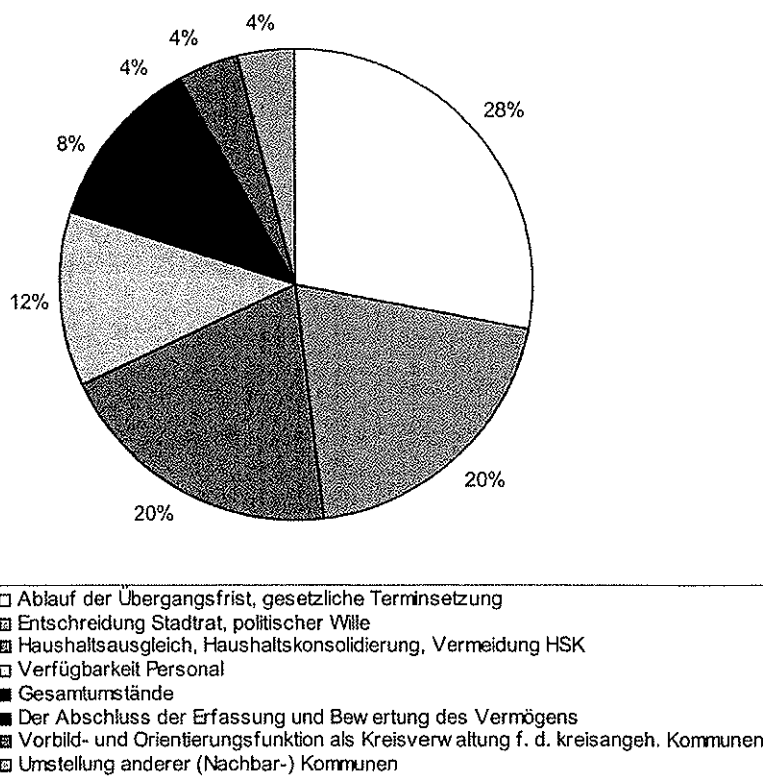
Bei vielen Kommunen (ca. 50%) war nach den Auskünften der Kämmerer das Projektmanagement ausschlaggebend für die Festlegung des Zeitpunktes bzw. Haushaltsjahres der NKF- Einführung. Andere Kommunen (19%) haben ihre Entscheidung an der Software ausgerichtet. Auch war für einige Kommunen (11%) die Höhe der Ausgleichsrücklage für den Zeitpunkt und für 4% die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter ausschlaggebend.

Abb. 8: Hauptgrund für die zeitliche Festlegung der NKF-Einführung



In diesem Zusammenhang haben sich 28% der Kämmerer, die in der Umfrage 2008 „Sonstiges“ angekreuzt haben (20%), dahingehend geäußert, dass für ihre Kommune die gesetzlich vorgegebene Übergangsfrist entscheidend war. Bei jeweils weiteren 20% waren der politische Wille und der Haushalt ausschlaggebend. Die personelle Verfügbarkeit, die Gesamtumstände, der Abschluss der Vermögenserfassung und -bewertung werden als weitere Gründe genannt. Auch haben sich einige wenige Kommunen am Stichtag anderer (Nachbar-) Kommunen ausgerichtet oder als Kreisverwaltung das Gefühl gehabt, eine Vorbildfunktion gegenüber ihren kreisangehörigen Gemeinden zu haben.

Abb. 9: Weitere Gründe für die Wahl des Zeitpunktes der NKF-Einführung



#### 4.2.3.5 Bewertungen der Kämmerer zum NKF

Die Kämmerer wurden gebeten, Aussagen über unterschiedliche Themenbereiche des NKF zu bewerten. Eine Rangfolge findet sich in der folgenden Übersicht. Dazu wurden die Zustimmungswerte aus den Jahren 2006 und 2008 gegenübergestellt. So glauben z.B. nur noch 20 % der Kämmerer, dass durch das NKF der Fokus der Politik auf die Ziele des Verwaltungshandelns ausgerichtet wird. 62 % der Kämmerer bewerten die Entwicklung eines innovativen Steuerungskonzepts als die schwierigste Aufgabe im NKF (vgl. Abbildung 9).

Aussagen zum NKF mit Zustimmung		
Aussagen	2006	2008
▪ Das NKF fördert den Gesamtüberblick über den „Konzern Kommune“.	89 %	76 %
▪ Die Darstellung des Ressourcenverbrauchs fördert die Mittelfristorientierung der Haushaltswirtschaft.	75 %	63 %
▪ Durch das NKF wird eine outputorientierte Steuerung möglich.	74 %	59 %
▪ Das NKF erleichtert den Aufbau einer Kostenrechnung.	73 %	70 %
▪ Im Zentrum eines NKF-Projekts steht die Vermögensbewertung.	73 %	68 %
▪ Durch die im NKF bereitgestellten Daten wird ein effizienteres Wirtschaften gefördert.	66 %	50 %
▪ Die schwierigste Aufgabe im NKF-Projekt ist die Entwicklung eines innovativen Steuerungskonzepts.	64 %	62 %
▪ Durch das NKF wird der Fokus der Politik auf die Ziele des Verwaltungshandelns ausgerichtet.	58 %	20 %
▪ Durch einen normierten produktorientierten Haushalt wird die interkommunale Vergleichbarkeit gefördert.	54 %	42 %
▪ Die schwierigste Aufgabe im NKF-Projekt ist die Einführung einer NKF-tauglichen Software.	49 %	35 %
▪ Das NKF erleichtert die Nutzung betriebswirtschaftlicher Software.	45 %	32 %
▪ Das NKF macht den Haushalt für den Bürger verständlicher.	37 %	20 %
▪ Das NKF führt zu einer Erhöhung des Personalbedarfs.(nur 2008)	---	79 %

Abb. 10: Erfahrungen bei der NKF-Einführung

Die Erfahrungen der Kämmerer in den Kommunen des Landes sind ein wichtiger Faktor, um die Akzeptanz des NKF zu gewährleisten und weiter zu entwickeln. Im Rahmen der Umfrage sollten die Kämmerer daher auch möglichst zu der Frage: „Was würden Sie bei der NKF-Einführung in Ihrer Kommune heute anders machen?“ eine Antwort geben. Die abgegebenen Antworten der Kämmerer spiegeln im Wesentlichen die bereits vorgestellten Aussagen zur Vermögensbewertung, zum Projektmanagement, der Softwareauswahl sowie der Personalausstattung und -schulung wieder.

Die übrigen Antworten enthalten Hinweise darauf, dass nach der Einschätzung der Kämmerer einerseits ein frühzeitiger Projektbeginn, aber andererseits auch ein späterer Umstellungstermin (im Rahmen der Wahlfreiheit) sachlich sinnvoll gewesen wäre. Ein wichtiger Aspekt war insbesondere, von den Erfahrungen der anderen Kommunen zu profitieren, was zum großen Teil durch das vom Innenministerium initiierte und während der gesamten Umstellungszeit tätige NKF-Netzwerk in großem Maße auch verwirklicht werden konnte. Die damit auch

von einigen Kämmerern angestrebte verstärkte interkommunale Zusammenarbeit hat das NKF-Netzwerk u.a. dadurch unterstützt, dass es sich die Kommunen auf einem Internetforum untereinander austauschen konnten.

Auch wenn mehr interkommunale Kooperationen sowie eine intensivere und frühzeitigere externe Beratung nach Meinung dieser Kämmerer einige Mühen und Doppelarbeit hätte ersparen können, kann im Nachhinein festgestellt werden, dass heute im Rahmen eines Akzeptanzmanagements verstärkt dafür hätte geworben werden müssen, dass die NKF-Einführung nicht ein ausschließliches Projekt der Kämmerei darstellt, sondern vielmehr als Projekt der Verwaltungsführung hätte angesehen werden müssen. Andere Kämmerer würden aber auch nichts oder nur geringe Dinge an der NKF-Einführung ändern wollen, wenn sie noch einmal die Chance dazu bekämen. Die praktische Umsetzung dessen dürfte sich teilweise bei der Aufstellung des NKF-Gesamtabschlusses zeigen.

#### **4.2.4 Wissenschaftliche Begleitforschung**

Die Einführung des NKF in den Modellkommunen wurde von November 2001 bis 2005 von der Universität Hannover (Prof. Dr. H.-G. Ridder) wissenschaftlich begleitet. Ziel dieser Begleitung war es, die Bedingungen und Einflussfaktoren der Einführung des NKF, insbesondere vor Ort zu identifizieren. Aus diesem Grunde sind die Forschungsergebnisse auch für die Evaluierung von Nutzen. Im Fokus der wissenschaftlichen Analyse standen Funktionen der Zielbildung, das Projekt- und Prozessmanagement, die Ressourcenbereitstellung sowie die konstruktive Unterstützung der Umsetzungsaktivitäten auf den verschiedenen Führungsebenen der Kommunalverwaltung. Die Ergebnisse beruhen auf vergleichenden Analysen der Falldokumentationen zur Einführung des NKF in den sieben Modellkommunen. Insgesamt wurde festgestellt:

- Der Zielkorridor, in dem sich die Einführung des NKF-Fachkonzepts in den Modellkommunen bewegt, beruht auf der zentralen Grundaussage, dass eine Neugestaltung des kommunalen Finanzmanagements notwendig ist und einen wesentlichen Baustein für die Modernisierung des Verwaltungshandelns darstellt.
- In allen Modellkommunen wurden die Verantwortung und das Projektmanagement für die Einführung des NKF in der Kämmerei bzw. im Fachbereich Finanzen angesiedelt. Für die Erprobung der Funktionalitäten des NKF spielen vor allem fachliche Kriterien eine Rolle, wie z. B. der Umfang der Vermögenserfassung, die verfügbare Fachexpertise oder auch die gleichzeitige Belastung durch verschiedene Reformaktivitäten.
- Für die Bereitstellung von personellen, organisatorischen und technologischen Ressourcen, die für die Einführung von NKF unabweisbar sind, ist die akute Finanznot der Kommunen grundsätzlich ein Problem. Die Einführung des NKF und die damit verbundenen fachbezogenen Umstellungsaufgaben müssen in weiten Teilen mit dem verfügbaren Personalkapazitäten bewältigt werden.
- Mit der Einführung des doppelten Haushaltswesens entsteht eine Reihe von Grundsatzfragen, deren Ausgestaltung Aufgabe der politischen Entscheidungsträger und der Verwaltungsführung ist. Die Grundsatzfragen betreffen zum einen fachliche Aufgabenstellungen. Zum anderen betreffen sie die Option, mit dem doppelten Haushaltswesen eine neue Steuerungsphilosophie in der kommunalen Verwaltung zu etablieren und die Ausgestaltung des kommunalen Haushaltswesens nachhaltig zu verändern. Insbesondere diese Zielsetzung dürfte die Entscheidungsprozesse und organisatorischen Abläufe zwischen der Verwaltungsführung und den politischen Entscheidungsträgern beeinflussen und nachhaltig verändern.

#### **4.3 Die haushaltswirtschaftliche Lage aller Kommunen im ersten NKF-Jahr**

Die haushaltswirtschaftliche Situation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen nach Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements wird anhand von aktuellen Kennzahlen nachfolgend dargestellt. Im September 2009 wurde vom Innenministerium eine Erhebung zum Zweck der Kennzahlenanalyse durchgeführt. Soweit verfügbar, liegen die wichtigsten Haushaltsdaten der Kommunen vor.



#### 4.3.1 Haushaltssituation

Die Haushaltswirtschaft der Kommunen wird durch das NKF transparenter als zuvor. Der Ressourcenverbrauch wird abgebildet, das Vermögen und die Schulden werden sichtbar gemacht. Die Anforderungen an den Haushaltsausgleich sind in § 75 Abs. 2 GO NRW neu definiert und der Haushaltsausgleich ist an den Ergebnisplan geknüpft worden. Insgesamt hatten 11% der Kommunen für ihr erstes NKF-Jahr einen originären Haushaltsausgleich erreicht. Der Übergang zur Doppik dürfte daher nicht ohne Eigenkapitalverzehr zu bewerkstelligen gewesen sein. Durch ihre Umlagenfinanzierung weisen die Kreise den größten Anteil an ausgeglichenen Haushalten auf (41%). Bei den kreisangehörigen Kommunen haben dagegen nur 8% der Kommunen einen Haushaltsausgleich geplant, bei den kreisfreien Städten lag die Quote bei 14%.

Aus den verfügbaren Plandaten wird deutlich, dass bei der Mehrzahl der Kommunen die Ausgleichsrücklage im Verlauf des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraumes zunehmend in Anspruch genommen, wenn nicht sogar aufgebraucht wird. Bei den meisten Kommunen wird deshalb auch zukünftig ein Eigenkapitalverzehr stattfinden. Dieser wächst sogar noch an, denn vor allem die kreisfreien Städte haben nach ihren Planungen für das Haushaltsjahr 2009 (33 % der Städte) und für das letzte Planungsjahr 2012 der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (rd. 60% der Städte) eine Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage vorgesehen. Bei den kreisangehörigen Kommunen liegt dieser Sachverhalt bei immerhin 20% im Jahr 2009 und steigt bis ins Jahr 2012 allerdings auf 45%. Dagegen sieht bisher kein Kreis eine Minderung seiner allgemeinen Rücklage vor.

Unterschiedlich ist auch die Überschuldungssituation. Im Jahr 2009 waren zum Umfragestichtag drei Kommunen (1%) überschuldet. Darunter befand sich jedoch keine kreisangehörige Kommune. Bei den Kreisen verfügten – dauerhaft – 7% (zwei Kreise) über kein Eigenkapital. Besonders prekär zeigte sich nach der Umfrage die Situation bei den kreisfreien Städten, bei denen sich zwar 2009 lediglich eine in einer solchen Lage befand, ab 2010 jedoch nach den Planungen zwei weitere Städte hinzukommen werden (14%). Nach einer aktuelleren Umfrage vom Dezember 2009, die die dramatischen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise berücksichtigt, verschlechtert sich dieses Bild jedoch weiter. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums (2013) erwarten nun 40 Kommunen (33 kreisangehörige Kommune, fünf kreisfreie Städte und zwei Kreise), dass die Überschuldung eintritt oder bereits eingetreten ist, dies entspricht rd. 9 % aller Kommunen.

Eine der beiden wichtigen Funktionen der Ausgleichsrücklage ist die Abfederung von im Zuge der Doppikumstellung erstmalig aufgedeckten Haushaltsbelastungen, wie vor allem den Abschreibungen. Die Abschreibungen stellen im NKF einen wesentlichen Unterschied zum bisherigen, kamerale Rechnungswesen dar. Sie bilden den Werteverzehr des gemeindlichen Vermögens ab und sind über Erträge zu erwirtschaften. Je mehr abnutzbare Vermögensanteile eine kommunale Bilanz aufweist, desto größer ist auch die Belastung des Haushaltsausgleichs durch die laufenden Abschreibungen. Dabei ist aber die ertragswirksame Auflösung der aus Zuwendungen gebildeten Sonderposten sowie der Wegfall der im kamerale System einzubeziehenden ordentlichen Tilgung zu berücksichtigen.

Daneben soll die Ausgleichsrücklage eine überjährige Pufferfunktion wahrnehmen und in einem vertretbaren Maß Schwankungen in der Haushaltswirtschaft ausgleichen. Wie Abbildung 10 zeigt, ist die durchschnittliche Ausgleichsrücklage bei den Kreisen und kreisfreien Städten zum NKF-Eröffnungsbilanzstichtag fast dreimal so hoch wie die durchschnittlichen bilanziellen Abschreibungen im ersten NKF-Jahr. Bei den unterschiedlichen Größenklassen der kreisangehörigen Kommunen liegt die durchschnittliche Ausgleichsrücklage etwa in doppelter Höhe der durchschnittlichen Abschreibungen. Zumindest für das NKF-Startjahr hat die Ausgleichsrücklage damit die oben erstgenannte Funktion erfüllt. In den Folgejahren wird es zunehmend erforderlich sein, diesen umstellungsbedingten Eigenkapitalverzehr durch entsprechende Erträge selbst zu erwirtschaften.

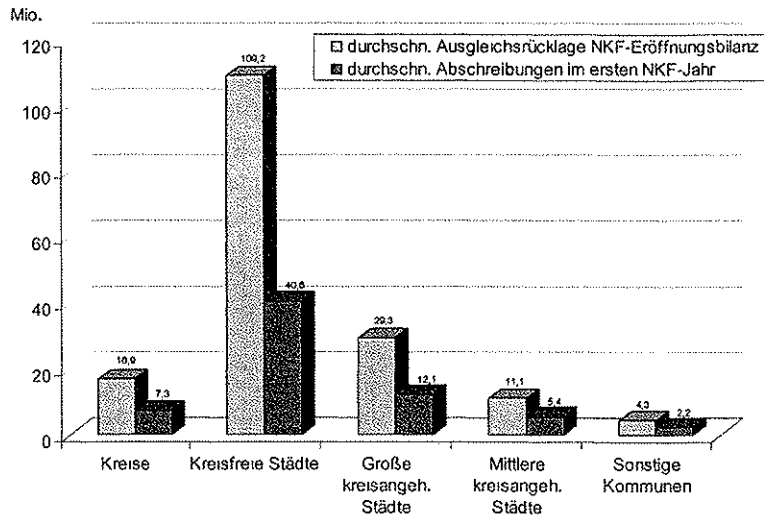


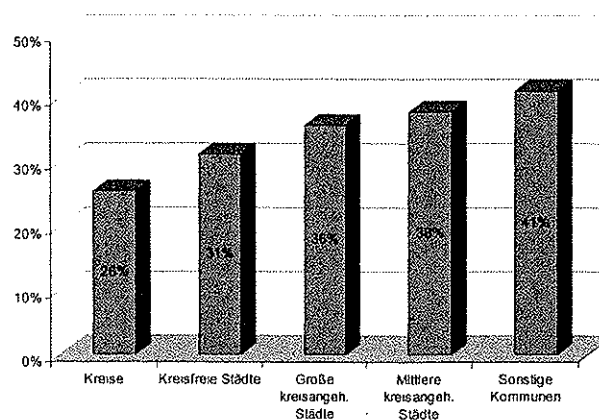
Abb. 11: Durchschnittliche Ausgleichsrücklage/ durchschnittliche Abschreibungen

#### 4.3.2 Eigenkapitalausstattung

Die kommunale Bilanz weist als ein wichtiger Bestandteil des NKF auf ihrer Passivseite die Finanzierung der Vermögenswerte der Kommunen durch Eigen- oder Fremdkapital aus. Zum Eigenkapital zählen beim NKF die Ausgleichsrücklage und die Allgemeine Rücklage, die bei Jahresfehlbeträgen in der Ergebnisrechnung sukzessive in Anspruch genommen werden. Angelehnt an betriebswirtschaftliche Analysemethoden lässt sich auch bei Kommunen die Eigenkapitalausstattung mit Hilfe bestimmter Kennzahlen bestimmen. Das NKF-Kennzahlenset NRW, welches erstmals im Jahr 2006 in gemeinsamer Arbeit von Innenministerium, Kommunalaufsichtsbehörden, der Gemeindeprüfungsanstalt NRW und Vertretern der örtlichen Rechnungsprüfung entwickelt und seitdem mehrfach überarbeitet und optimiert worden ist, sieht hier u.a. die Kennzahl „Eigenkapitalquote 1“ vor, die das bilanzierte Eigenkapital ins Verhältnis zur Bilanzsumme setzt.

Die Abbildung 12 zeigt die durchschnittliche Eigenkapitalquote 1 der Kommunen in Nordrhein-Westfalen zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz. Es wird deutlich, dass die Kreise mit durchschnittlich 26% über die im Vergleich niedrigste Eigenkapitalausstattung verfügen. Von den übrigen Kommunen liegen die kreisfreien Städte mit durchschnittlich 31% am unteren Ende der Skala. Die kreisangehörigen Kommunen wurden gem. § 4 GO NRW in große- und mittlere kreisangehörige Städte sowie sonstige Kommunen unterteilt. So fällt auf, dass die durchschnittlichen Eigenkapitalquoten umso größer sind, je kleiner die Kommunen sind.

Abb. 12:  
Durchschnittliche  
Eigenkapitalquote 1  
zum Eröffnungsbilanzstichtag



### 4.3.3 Haushaltsausgleich im NKF

Das Erreichen des Haushaltsausgleichs ist im NKF wesentlich davon abhängig, dass die ordentlichen Aufwendungen durch die ordentlichen Erträge gedeckt werden können, denn die außerordentlichen Erträge und Aufwendungen entstehen außerhalb der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit der Kommune. Zu den ordentlichen Erträgen zählen gem. § 2 Abs. 1 GemHVO NRW vor allem die Steuern und ähnliche Abgaben sowie die Zuwendungen und allgemeine Umlagen. Die bedeutendsten ordentlichen Aufwendungen sind Personalaufwendungen, bilanzielle Abschreibungen sowie Transferaufwendungen.

Das NKF-Kennzahlenset NRW enthält zur Bestimmung dieses Verhältnisses die Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“, die die ordentlichen Aufwendungen und Erträge gegenüberstellt und somit eine Aussage über eine ggf. vorhandene Deckungslücke bei einer Kommune zulässt. Die Auswertung der Kennzahlen aus der aktuellen Haushaltsdatenerhebung zeigt folgende Verteilung der durchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrade:

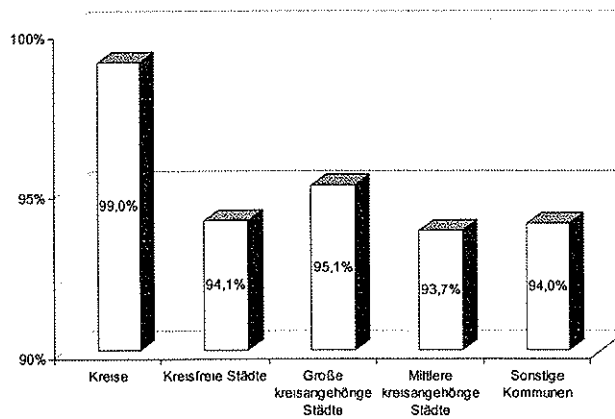
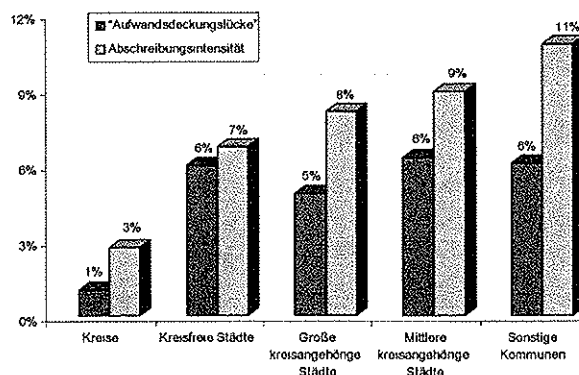


Abb. 13: Durchschnittlicher Aufwandsdeckungsgrad 2009

Wie die Abbildung 13 zeigt, kommen beim Aufwandsdeckungsgrad ausschließlich die Kreise dem Zielwert von 100% nahe (99%), was einmal mehr auf ihre Umlagefinanzierung zurückzuführen ist. Die durchschnittlichen Werte der übrigen Kommunen bewegen sich im Durchschnitt zwischen 93,7% und 95,1% und fallen damit deutlich gegenüber den Kreisen ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Durchschnittswerte nach dem Median berechnet wurden. Die tatsächliche Spanne bei dieser Kennzahl ist vergleichsweise groß und reicht insgesamt von ca. 65% bis über 112%.

Das Kennzahlenset NRW sieht für die Bewertung der haushaltswirtschaftlichen Belastungen durch Abschreibungen die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ vor. Diese setzt die Abschreibungen eines Haushaltsjahres ins Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Abschreibungsintensität bei den verschiedenen Kommunen im Verhältnis zu der „Lücke im ordentlichen Ergebnis“, welche sich aus dem oben dargestellten Aufwandsdeckungsgrad errechnen lässt.

Abb. 14: Durchschnittliche Abschreibungsintensität 2009 im Verhältnis zur Lücke im ordentlichen Ergebnis



Es bestätigt sich in dieser Darstellung, dass eine höhere Abschreibungslast i. d. R. mit einem niedrigeren Aufwandsdeckungsgrad einhergeht. Die Werte lassen jedoch keine allgemeine Aussage über das Verhältnis von Abschreibungen und Aufwandsdeckungsgrad bzw. strukturellem Defizit zu. Bei den kreisfreien-, den mittleren kreisangehörigen Städten und den sonstigen Kommunen ist der Aufwandsdeckungsgrad, und damit die Lücke im Ergebnis, vergleichbar, während die Abschreibungsintensität insgesamt stärker variiert.

Die Belastung der Haushaltswirtschaft durch Zinszahlungen spielt eine wichtige Rolle. Im NKF werden Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen in der Ergebnisrechnung mit den Finanzerträgen verrechnet und haben als saldiertes Finanzergebnis oftmals einen entscheidenden Einfluss auf das Jahresergebnis.

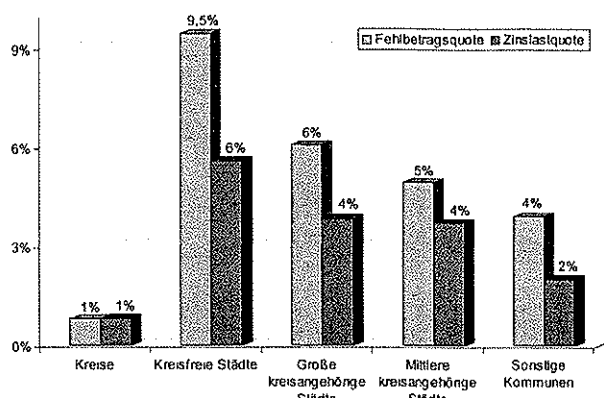


Abb. 15: Durchschnittliche Zinslastquote 2009 im Verhältnis zur Fehlbeitragsquote 2009

Die Abbildung 15 zeigt anhand der Durchschnittswerte für das Haushaltsjahr 2009, dass die Kennzahlen Fehlbeitragsquote und Zinslastquote in einer gewissen Proportionalität zueinander stehen. Die Zinslastquote gibt dabei das Verhältnis der zu leistenden Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen zum gesamten ordentlichen Aufwand wieder, die Fehlbeitragsquote die Relation von negativem Jahresergebnis zum bilanzierten Eigenkapital. Es wird deutlich, dass die durchschnittlichen Fehlbeiträge umso größer werden, je stärker die Belastung des Haushalts durch die Zinsen ist.

Die Betrachtung des Haushaltsausgleichs kann zu einer umfassenderen Haushaltsanalyse erweitert und dafür das NKF-Kennzahlenset NRW genutzt werden. Das Kennzahlenset beinhaltet beispielsweise Kennzahlen zur haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation, aber auch Kennzahlen zur Vermögenslage, zur Finanzlage sowie zur Aufwands- und Ertragslage. Die nachfolgende Tabelle (Abbildung 16) zeigt das gesamte NKF-Kennzahlenset NRW mit den Durchschnittswerten für das Haushaltsjahr 2009. Dabei werden die Kommunen nach ihrem Körperschafts-Status unterschieden.

Kennzahl	Gesamt	Kreise	Kreisfreie Städte	Große kreisangeh. Städte	Mittlere kreisangeh. Städte	Sonstige Kommunen
Aufwandsdeckungsgrad	94,5%	99,0%	94,1%	95,1%	93,7%	94,0%
Eigenkapitalquote 1	41,1%	19,3%	32,2%	34,8%	46,8%	42,2%
Eigenkapitalquote 2	71,7%	45,8%	49,2%	64,4%	69,2%	79,4%
Fehlbetragsquote	4,4%	0,8%	9,5%	6,1%	4,9%	3,9%
Infrastrukturquote	44,5%	23,4%	33,4%	38,6%	45,2%	47,8%
Abschreibungsintensität	9,4%	2,7%	6,7%	8,1%	8,9%	10,8%
Drittfinanzierungsquote	47,2%	43,7%	38,1%	44,7%	41,9%	51,7%
Investitionsquote	134,1%	155,8%	103,7%	206,7%	148,5%	124,5%
Anlagendeckungsgrad 2	86,9%	k.A.	62,9%	76,9%	83,4%	91,2%
Dynamischer Verschuldungsgrad	-10,7	29,7	-14,2	-26,9	-8,8	-9,3
Liquidität 2. Grades	171,7%	391,2%	17,4%	56,3%	130,1%	262,5%
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,5%	3,0%	12,0%	9,0%	2,1%	1,4%
Zinslastquote	2,6%	0,8%	5,6%	3,8%	3,7%	2,0%
Steuerquote/ Allg. Umlagenquote	53,8%	56,0%	42,8%	51,1%	55,3%	53,8%
Zuwendungsquote	20,3%	16,7%	24,2%	21,7%	18,9%	21,8%
Personalintensität	18,9%	14,2%	21,5%	22,2%	21,4%	17,9%
Sach- u. Dienstleistungsintensität	17,2%	8,8%	18,8%	16,3%	17,6%	17,9%
Transferaufwandsquote	44,4%	63,1%	37,4%	43,2%	43,9%	44,1%

Abb. 16: NKF-Kennzahlenset NRW; Durchschnittswerte 2009

Stand: 15.10.2009

#### 4.3.5 Eröffnung neuer Steuerungspotentiale

Im Gegensatz zur flächendeckenden - technischen- Umstellung auf die Doppik ist beim Thema Steuerung die Reform noch längst nicht abgeschlossen. Inwieweit die neuen Steuerungsmöglichkeiten in den Kommunen zukünftig tatsächlich genutzt werden, ist schwer feststellbar. Letztlich wird das gesamte Steuerungspotential des NKF erst dann in den Kommunen ausgeschöpft werden können, wenn mit dem Gesamtabschluss auch der letzte Baustein der Reform implementiert worden ist. Dementsprechend schätzten in der letzten Umfrage 2008 rund zwei Drittel der Kämmerer die Entwicklung eines innovativen Steuerungskonzepts als die schwierigste Aufgabe im NKF-Projekt ein (vgl. Umfrage unter Ziffer 4.2.3.5).

Mit der Einführung des NKF werden den Kommunen einerseits Freiräume zur individuellen Gestaltung und Anpassung an die örtlichen Erfordernisse ermöglicht und gleichzeitig neue Steuerungspotentiale für den Rat und Verwaltung eröffnet. Andererseits wird der Einführung des neuen Rechnungswesens oftmals der Vorzug gegeben, um dann in einem späteren Schritt auch die örtliche Steuerung zu optimieren. Die Etablierung einer neuen Steuerungsphilosophie ist in jedem Fall ein langwieriger Prozess, der in den Verwaltungen nachhaltig betrieben werden muss, über die rein technische Umstellung des Rechnungswesens hinaus geht und mit einer Rechtsänderung allein nicht erreicht werden kann. Dennoch könnte die mit der aktuellen Evaluierung verbundene Feinjustierung der gesetzlichen Bestimmungen zum kommunalen Haushaltsrecht einen Impuls dazu geben, das Steuerungselement mehr in den Fokus zu rücken.

#### 4.4 Optimierungsbedarf beim kommunalen Haushaltsrecht

Die Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen hat nicht nur Erkenntnisse über den Stand der Umsetzung und die Auswirkungen

gen des NKFG mit sich gebracht, sondern vor allem auf Grund örtlicher Erfahrungen einen Optimierungsbedarf beim Haushaltsrecht - also insbesondere bei den betreffenden Regelungen der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung - verdeutlicht. Hervorzuheben sind die als zu unflexibel empfundene Ausgleichsrücklage und die oben erwähnte Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses. Die kommunalen Spitzenverbände haben außerdem in ihren Stellungnahmen den aus ihrer Sicht notwendigen Anpassungsbedarf aufgezeigt und zu einer Vielzahl von Vorschriften bereits konkrete Vorschläge gemacht. Darüber hinaus bietet es sich noch an, neben den zahlreichen redaktionellen Verbesserungsvorschlägen auch die bundesrechtlichen Änderungen nach dem Steuergesetz 2008 sowie aus dem Bilanzmodernisierungsgesetz in die Optimierung der Vorschriften einzu beziehen. Aus diesen Gründen werden die Evaluierungsergebnisse anhand der betroffenen haushaltsrechtlichen Bestimmungen aufgezeigt.

#### **4.4.1 Gemeindeordnung**

Mit der Entscheidung für das NKF ist eine Grundsatzentscheidung für das kaufmännische Rechnungswesen als „Referenzmodell“ getroffen worden, soweit die spezifischen Ziele und Aufgaben des Rechnungswesens der Kommunen dem nicht entgegenstehen. Dies wirkt sich auch auf die Vorschriften der Gemeindeordnung aus, denn der Haushalt ist und bleibt das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument in der kommunalen Verwaltung. Auf dieser Grundlage enthält mit den Bestimmungen im achten, neunten, zehnten und zwölften Teil der Gemeindeordnung das kommunale Haushaltsrecht Bestimmungen für die Planung, Bewirtschaftung und den Abschluss der kommunalen Haushaltswirtschaft. Insbesondere hinsichtlich der Bindung der Ausgleichsrücklage an den Stand der Eröffnungsbilanz und der Haushaltssicherung bei einem unausgeglichenen Haushalt sowie von Fristsetzungen im Rahmen des Jahresabschlusses besteht nach Aussagen der Verfahrensbeteiligten ein Optimierungsbedarf bei den Regelungen der Gemeindeordnung, die in konkreten Änderungsvorschlägen mündeten.

##### **4.4.1.1 Umgestaltung der Ausgleichsrücklage**

Die Berücksichtigung des vollständigen Ressourcenverbrauchs, der den Werteverzehr (Abschreibungen) einschließt, hat erhebliche Auswirkungen auf die gemeindliche Haushaltswirtschaft. Systembedingt wird ein Teil der Aufwendungen durch die Darstellung des Werteverzehrs in der Umstellungsphase erstmalig ausgewiesen. Dieses erforderte einen erweiterten Spielraum der Kommunen, der es ihnen ermöglicht, eigenverantwortlich eine haushaltswirtschaftlich verträgliche Anpassung ihres Haushaltes an die Ausgleichsregel des Ressourcenverbrauchskonzeptes vornehmen zu können. Aus diesem Grunde wurde die Ausgleichsrücklage als Teil des gemeindlichen Eigenkapitals geschaffen. Der Regelung lag auch die Erkenntnis zu Grunde, dass nicht aus jeder Verringerung des Eigenkapitals gefolgert werden kann, die Haushaltswirtschaft sei dadurch gefährdet. Der Ausgleichsrücklage kommt somit eine haushaltsjahrübergreifende Pufferfunktion zu.

Die Erwägungen haben bei der Konzeption dazu geführt, die Ausgleichsrücklage nach einem bestimmten Anteil am Eigenkapital zu bemessen. Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die wesentlichen Einnahmequellen (Steuern, Zuwendungen) der Kommune deren Ertragskraft maßgeblich bestimmen und sich Eigenkapital bildend auswirken, ist die Höhe der Ausgleichsrücklage auf ein Drittel der durchschnittlichen (Netto-) Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen von insgesamt drei Jahren vor dem Eröffnungsbilanzstichtag begrenzt und der Höchstbetrag auf den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag festgeschrieben worden. Die Berechnung des Anteils führt dazu, dass Kommunen mit hohem Eigenkapital höhere Fehlbeträge abdecken können, hingegen denjenigen mit niedrigem Eigenkapital ein geringerer Betrag zur Deckung zur Verfügung steht. Dies verhindert die unkontrollierte Verringerung des Eigenkapitals, die etwa durch einen der Höhe nach unbegrenzten Verlustvortrag möglich wäre.

Im Rahmen der Einführung und Anwendung des NKF in den Jahren 2005 bis 2009 sowie wegen der Gewerbesteuerentwicklung in diesen Jahren bzw. der regelmäßig schwankenden Gewerbesteuererträge hat es sich gezeigt, dass der Zweck der Ausgleichsrücklage, mehrjährig auch Schwankungen bei der Ertragskraft der Kommu-

nen auszugleichen, nicht vollständig erfüllt werden kann. Die Koppelung der Ausgleichsrücklage an die Ertragskraft der Kommune und an den Stand in der Eröffnungsbilanz bedingt bei vielen Kommunen mit normalerweise stabiler Haushaltslage, dass erwirtschaftete Überschüsse nicht der Ausgleichsrücklage zugeführt werden können, sondern der allgemeinen Rücklage zuzuführen sind, deren Inanspruchnahme - anders als bei der Ausgleichsrücklage - der Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde bedarf (vgl. § 75 Abs. 4 GO NRW). Diese Sachlage wird von den Kommunen vielfach als unerträglich empfunden, weil bei späterem Ausgleichsbedarf auf Grund von Ertragsschwankungen in diesen Fällen die erwirtschafteten Überschüsse den Maßgaben der Aufsicht unterliegen. Dabei wird auch angeführt, dass bei einer Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage der Haushalt als ausgeglichen gilt, sofern der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Diese gesetzliche Fiktion verdeutlicht, dass einerseits die materielle Ausgleichsregel uneingeschränkt Geltung beansprucht, andererseits die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage noch nicht einer geordneten Haushaltswirtschaft widerspricht und keine Maßnahmen der Aufsichtsbehörde erfordert.

Die kommunalen Spitzenverbände und NKF-Netzwerk haben daher eine Streichung der Anbindung der Ausgleichsrücklage an die Eröffnungsbilanz verlangt. Dieser Vorschlag ist nach alledem sachgerecht. Als Kriterium zur Bestimmung des Höchstbetrages der Ausgleichsrücklage bietet sich nach den Erfahrungen der Evaluation die bereits bisher gesetzlich bestimmte Höchstgrenze von 1/3 des Eigenkapitals an. Wegen der Schwankungen bei der Ertragslage und aus Gründen der einfacheren Handhabbarkeit sollte jedoch das bisherige gesetzliche Zusatzkriterium der durchschnittlichen Ertragslage und die Bindung an die Eröffnungsbilanz entfallen. Diese von den Kommunen gewünschte Loslösung führt somit zu einer Dynamisierung der Ausgleichsrücklage. Die Umwandlung wäre erforderlich, um besser haushaltswirtschaftliche Schwankungen bei den Erträgen bewältigen zu können. Zudem stellte die Bindung an die Eröffnungsbilanz von Anfang an nur eine Übergangslösung dar. Dabei erscheint es sachgerecht, den Kommunen zu erlauben, den aktuellen Bestand der heutigen Ausgleichsrücklage in die neue Form der Ausgleichsrücklage zu überführen.

Die Auswirkungen einer neuen, dynamisierten Ausgleichsrücklage im Gegensatz zur bisherigen, statischen Ausgleichsrücklage werden in den Abbildungen 17 bis 19 an den Beispielen idealtypischer Kommunen mit regelmäßigen Überschüssen, mit Ertragsschwankungen und mit regelmäßigen Fehlbeträgen dargestellt.

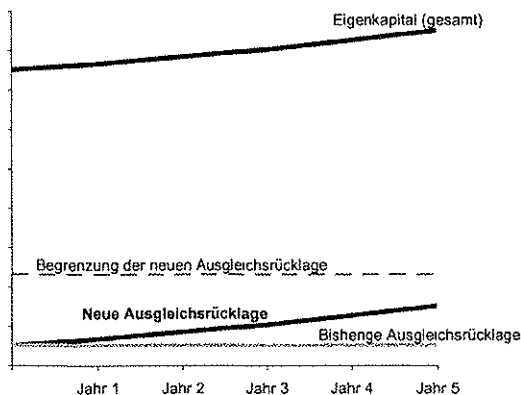


Abb. 17: Beispiel einer Gemeinde mit regelmäßigen Überschüssen

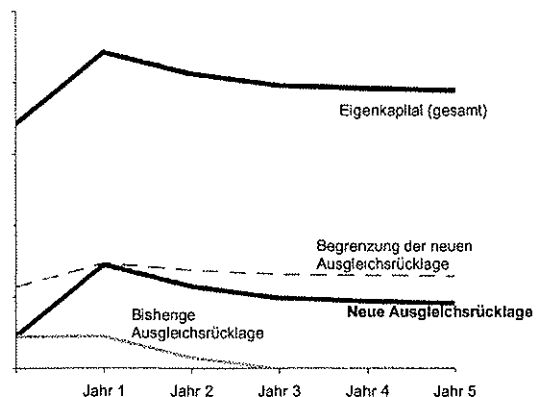
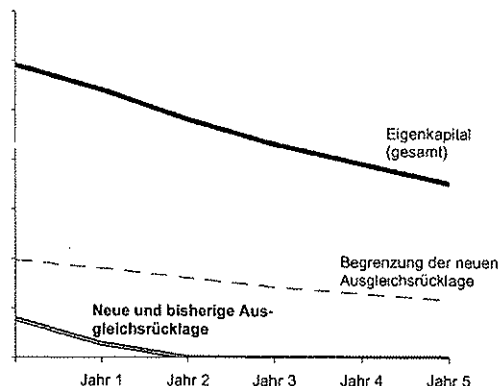


Abb. 18: Beispiel einer Gemeinde mit erheblichen Ertragsschwankungen

Abb. 19: Beispiel einer Gemeinde mit regelmäßigen Fehlbeträgen



#### 4.4.1.2 Fortentwicklung bei der Haushaltssicherung

Die Pflicht der Kommunen zur Durchführung von haushaltswirtschaftlichen Konsolidierungsmaßnahmen knüpft an die Regelung über die Verringerung der allgemeinen Rücklage in § 75 Abs. 4 GO NRW und an die Bestimmungen über ein Haushaltssicherungskonzept in § 76 GO NRW an. Die Verringerung des Eigenkapitals durch Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage bedarf danach der aufsichtsbehördlichen Genehmigung und - bei einer Überschreitung bestimmter Schwellenwerte - auch der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Stärker als bisher soll daher das Instrument „Haushaltssicherungskonzept“ dazu dienen, die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune zu sichern bzw. wieder herzustellen.

Das im kameralen Recht entwickelte Haushaltssicherungskonzept ist ins NKF übernommen und an die veränderten materiellen Voraussetzungen des NKF angepasst worden. Die Regelung knüpft an die Bestimmungen zum Haushaltsausgleich des § 75 an, nach denen die Verringerung des Eigenkapitals unter den dort genannten Voraussetzungen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf. Wie bisher dient das Haushaltssicherungskonzept dazu, die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune zu sichern. Im Unterschied zur (einfachen) Genehmigungspflicht nach § 75 Absatz 4 liegt der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes die Annahme zu Grunde, die Kommune werde den Haushaltsausgleich nicht im nachfolgenden Haushaltsjahr erreichen. Sie hat deshalb - wie bisher - den nächstmöglichen Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist.

Die in den Ziffern 1 bis 3 des § 76 Abs. 1 GO NRW aufgeführten Schwellenwerte, die jeweils die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes begründen, haben sich in der kommunalen sowie in der aufsichtsbehördlichen Praxis nicht uneingeschränkt bewährt. Sie beschreiben die Verringerung des Eigenkapitals, die nach Art oder Höhe jeweils so schwer wiegt, dass die periodenübergreifenden Maßnahmen eines Haushaltssicherungskonzeptes erforderlich werden. Danach kommt dem unverhältnismäßig hohen Vermögensverzehr (Eigenkapitalabbau) nach Ziffer 1 das gleiche Gewicht zu wie der stetigen, „schleichenden“ Verringerung nach Ziffer 2 und 3. Beiden Erscheinungsformen ist zwar gemeinsam, dass sie strukturelle Haushaltsdefizite offen legen, sie sind gleichwohl in der Anwendung zu kompliziert, nur begrenzt wirksam und deshalb in der Praxis nicht gut handhabbar.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, vereinfachend und einheitlich Haushaltssicherungspflichten der Kommunen bei der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage (Eigenkapitalabbau) entstehen zu lassen. Bei einer Neuregelung wäre zudem zu prüfen, ob aus Gründen der Vorsorge auch die dem Haushaltsjahr folgenden drei Planungsjahre der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung nach § 84 GO NRW in die Betrachtung einbezogen werden sollten. Dieses Neugestaltung dürfte zur leichteren Handhabung durch die Kommunen und die Auf-



sichtsbehörde führen, denn der Verzicht auf die heutigen Schwellenwerte würde das aufsichtsbehördliche Verfahren entschlacken, ohne die gesetzliche Zielsetzung, den Haushaltsausgleich zu sichern, zu vernachlässigen.

#### **4.4.1.3 Ergänzungen bei der Angabe von Zielen und Kennzahlen**

Die Bedingungen für die politische Steuerung in den Kommunen haben sich nach mehrjähriger Anwendung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements verändert. Während die gemeindliche Steuerung bisher durch die Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel geprägt war, soll nun über Ziele und Leistungskennzahlen gesteuert werden. Dies erfordert neues Wissen bei allen Verantwortlichen in Rat und Verwaltung über den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente. Die umfassende Einbindung der Entscheidungsorgane in diesen Prozess ist dazu erforderlich. Nach dem Reformkonzept sollen die Grundlagen für die zukunftsorientierte Ausrichtung des gemeindlichen Handelns mit wenigen qualitativ hochwertigen Leitorientierungen als Kernaussagen festgelegt werden. Aus solchen Leitlinien (Leitbildern) lassen sich dann unter Mitwirkung des Rates konkrete strategische und operative Ziele bestimmen, die geeignet sein sollen, den Rahmen für die gemeindliche Haushaltswirksamkeit zu bilden (vgl. § 41 Abs. 1 Buchstabe t GO NRW). In diesem Zusammenhang hat es sich in der Umsetzungsphase des NKF gezeigt, dass die beabsichtigte Wirkung bisher nicht im erwünschten Maße erzielt werden konnte. Die betreffenden Steuerungsmittel werden noch sehr zurückhaltend eingesetzt. Die Anwendung könnte etwa durch eine gesetzliche Verpflichtung, Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan anzugeben, gefördert werden.

#### **4.4.1.4 Zuordnung des Mahnwesens**

Innerhalb der Finanzbuchhaltung stehen die Zahlungsabwicklung, das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung in einem fachlichen Zusammenhang. Das Mahnwesen wird nach den Erkenntnissen aus der Evaluierung in der kommunalen Praxis jedoch nicht generell im Bereich „Zahlungsabwicklung“ wahrgenommen, sondern ganz oder teilweise im Rahmen der Forderungsbearbeitung auch von der Debitorenbuchhaltung als Teil der Geschäftsbuchführung. Die Regelung in § 30 Abs. 1 GemHVO NRW, die eine Zuordnung zum Bereich „Zahlungsabwicklung“ vorgibt, schließt damit eine Zuordnung zum Bereich „Geschäftsbuchführung“ aus. Dieses bringt mit sich, dass die in § 30 Abs. 1 GemHVO NRW getroffene Regelung in den § 93 GO NRW zu übernehmen wäre. Eine solche Anpassung, die auch von den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagen wurde, würde die Organisationshoheit der Kommunen stärken.

#### **4.4.1.5 Zuleitungsfrist des Jahresabschlusses**

In § 95 Abs. 3 GO NRW ist festgelegt, dass der Entwurf des Jahresabschlusses der Kommune nach seiner Aufstellung durch den Kämmerer innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres durch den Bürgermeister zu bestätigen und dem Rat zur Feststellung zuzuleiten ist. Aufgrund der engen Verflechtung der Kommune mit ihren Betrieben (verselbständigte Aufgabenbereiche) kann der Entwurf des Jahresabschlusses der Kommune erst dann endgültig vom Bürgermeister bestätigt werden, wenn zuvor die notwendigen Abstimmungsarbeiten mit den Betrieben auf der Basis von deren eigenen Jahresabschlüssen durchgeführt wurden. Diese Abstimmungsarbeiten können vielfach jedoch nicht innerhalb des gesetzlich festgelegten Zeitraumes von drei Monaten abgeschlossen werden, weil die Betriebe auf Grund anderer gesetzlicher Regelungen selbst eine mehrmonatige Aufstellungsfrist haben, die in Einzelfällen den Dreimonatszeitraum übersteigen kann.

Eine Veränderung der Drei-Monats-Frist für die Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat wäre deshalb wegen der Aufstellungsarbeiten der Kommunen sinnvoll und erleichtert deren Jahresabschlussarbeiten. Die Evaluierung ergab, dass auch bei der Einführung des NKF in der Kernverwaltung die „interne“ Drei-Monats-Frist häufig wegen des engen Zeitrahmens nicht eingehalten wurde. Im Sinne der Eigenverantwortung der Kommunen und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung scheint eine Verlängerung der gesetzlichen Frist auf fünf Monate sachgerecht. Auch die kommunalen Spitzenverbände haben eine Verlängerung empfohlen.

#### **4.4.1.6 Reduzierung der Feststellungsfrist des Jahresabschlusses**

Der § 62 GO NRW legt fest, dass der Bürgermeister die Ratsbeschlüsse unter Kontrolle des Rates und ihm gegenüber durchführt. Daraus ergibt sich für den Rat die Notwendigkeit, nach Abschluss des Haushaltsjahres, die Ausführung des Haushaltsplans, soweit sie sich im Jahresabschluss niederschlägt, zu überprüfen und über das Ergebnis einen Beschluss zu fassen. Die Beschlussfassung umfasst die Feststellung des Jahresabschlusses, die Verwendung des Jahresüberschusses bzw. die Behandlung des Jahresfehlbetrages sowie die Entlastung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters. Sie obliegt dem Rat nach § 41 Abs. 1 Buchstabe j GO NRW als nicht übertragbare Aufgabe.

Nach § 96 Abs. 1 GO NRW hat der Rat der Kommune bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss durch Beschluss festzustellen. Die Frist soll es dem Rat ermöglichen, innerhalb eines noch überschaubaren Zeitraumes über den Jahresabschluss beschließen zu können. Neben dieser gesetzlichen Frist muss beachtet werden, dass die Kommune spätestens einen Monat vor Beginn eines neuen Haushaltsjahres ihrer Aufsichtsbehörde die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen anzuzeigen hat und zum gleichen Termin (31. Dezember) der Rat den Gesamtabschluss zu bestätigen hat (vgl. § 116 Abs. 1 GO NRW).

Der Zusammenhang zwischen diesen beiden gesetzlichen Fristen wird einerseits dadurch hergestellt, dass nach § 1 Abs. 3 GemHVO NRW den im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr zu veranschlagenden Erträgen und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen u.a. die Ergebnisse der Rechnung des Vorjahres voranzustellen sind und diesem Haushaltsplan die Bilanz des Vorjahres beizufügen ist. Daraus ergibt sich z.B. bei einer Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2011 für den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2009 (Vorjahr von 2011), dass dieser bis zum Beginn der in § 80 Abs. 5 GO NRW genannten Anzeigefrist (1. Dezember 2010) festgestellt ist. Kommt es aber zu terminlichen Überschneidungen muss örtlich sichergestellt werden, dass die Angaben im neuen gemeindlichen Haushaltsplan auf belastbaren Daten aufbauen.

Außerdem ist andererseits bei der Entscheidung, zu welchem Zeitpunkt der Rat den Jahresabschluss der gemeindlichen Kernverwaltung feststellen soll, zu berücksichtigen, dass dieser in den gemeindlichen Gesamtabschluss einzubeziehen ist bzw. dessen Ausgangsgrundlage darstellt und der Gesamtabschluss der Kommune ebenfalls bis spätestens 31. Dezember des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres durch den Rat zu bestätigen ist (vgl. § 116 Abs. 1 GO NRW). Die Evaluierung verdeutlichte das Erfordernis, Aufstellung, Bestätigung und Prüfung beider Abschlüsse zeitlich untereinander abzustimmen. Um die Einhaltung der Fristen zu gewährleisten, bietet es sich an, den Jahresabschluss der gemeindlichen Kernverwaltung bis zum 30. September des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres durch den Rat feststellen zu lassen. Diese Fristsetzung würde es ermöglichen, den Gesamtabschluss, der auf dem Jahresabschluss aufbaut, fristgerecht dem Rat zur Bestätigung zuzuleiten (vgl. § 116 Abs. 5 GO NRW), ohne dadurch die Kommunen unangemessen zu belasten.

#### **4.4.1.7 Reduzierung der Anlagen zum Haushaltsplan**

Der von vielen Stellen als zu umfangreich empfundene Haushaltsplan sollte entsprechend dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände dadurch reduziert werden, dass auf Beifügung von Jahresabschlussunterlagen von einem Teil der gemeindlichen Unternehmen verzichtet wird. Dieses wäre durch eine redaktionelle Anpassung der Vorschrift des § 108 Abs. 3 GO NRW zu erreichen, in dem die Beifügung der Unterlagen zum Haushaltsplan durch eine unmittelbare Vorlagepflicht an den Rat ersetzt wird. Dem Rat werden dadurch zukünftig keine Informationen über die von der Gemeinde beherrschten Unternehmen vorenthalten.

#### 4.4.1.8 Kein Anpassungsbedarf beim Gesamtabschluss

Nach einigen Meinungsäußerungen im kommunalen Raum wird nun auch von den kommunalen Spitzenverbänden die Aufstellungsfrist für den ersten Gesamtabschluss in ihren jüngsten Stellungnahmen in Frage gestellt. Dabei wird ohne nähere Konkretisierung insbesondere für kleinere Kommunen eine sondergesetzliche Befreiungsmöglichkeit von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschluss gewünscht. Dazu ist auf folgendes hinzuweisen:

Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit dem Modellprojekt "NKF- Gesamtabschluss" seine Zusage eingelöst, die Kommunen bei der anspruchsvollen Aufgabe eines NKF-Gesamtabschlusses nicht allein zu lassen. Von Mai 2007 bis August 2009 haben sechs Modellkommunen (-, Landeshauptstadt Düsseldorf, Stadt Essen, Stadt Lippstadt, Stadt Solingen, Kreis Unna und ab 2009 die Stadt Dortmund) im Auftrag des Innenministeriums NRW ein umfangreiches Projekt zur modellhaften Erprobung des NKF-Gesamtabschlusses durchgeführt. Der Modellprozess, aus dem zahlreiche theoretische Grundlagen und praktische Erkenntnisse resultieren, wurde von einer Arbeitsgemeinschaft zweier Wirtschaftsprüfungsgesellschaften organisatorisch und fachlich begleitet. Außerdem hat die Gemeindeprüfungsanstalt NRW begleitend an den zentralen Projektsitzungen teilgenommen.

Die Ergebnisse dieses Modellprojekts sind in einem Praxisleitfaden dokumentiert, der die Umsetzung der haushaltsrechtlichen Vorgaben bei der Aufstellung eines Gesamtabschlusses durch die nordrhein-westfälischen Kommunen erleichtern soll. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses von den Kommunen zum Abschlussstichtag 31. Dezember 2010 vorzunehmen ist (vgl. § 2 NKFG NRW), wurden etliche Vereinfachungsregelungen herausgearbeitet. Durch sie können im erheblichen Umfang Aufwand und Zeit für die Aufstellung des Abschlusses gespart werden. Die Ergebnisse des Modellprojektes bestätigen die Umsetzbarkeit des gesetzlichen Auftrags, den Gesamtabschluss fristgerecht zum vorgesehen Stichtag aufzustellen, den der Gesetzgeber 2004 nach parlamentarischer Diskussion abweichend vom Referentenentwurf auf den 31.12.2010 festgesetzt hatte. Aus den Erprobungen des Modellprojekts wurde einerseits deutlich, dass eine angemessene Einbindung der Betriebe des Konsolidierungskreises sowie die frühzeitige Befassung mit den Vorbereitungsarbeiten zum Gesamtabschluss unerlässlich sind.

Andererseits konnten die Probeabschlüsse selbst ohne eine Reihe von Erleichterungen mit zumutbarem Aufwand aufgestellt werden. Dazu sollten die Kommune die gesetzlich vorhandenen Spielräume insbesondere in konsequenter Anwendung des Kriteriums der Wesentlichkeit nutzen, um vor allem beim ersten Gesamtabschluss eine angemessene Aufwand-Nutzen-Relation zu erreichen. Trotz aller Vereinfachungsregelungen war es dabei stets das Anliegen der Modellkommunen im Modellprojekt, die Vermittlung eines zutreffenden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage durch den kommunalen Gesamtabschluss zu gewährleisten. Dies ist ihnen gelungen. Dabei stellte sich heraus, dass bereits nach geltendem Recht einige kleinere Kommunen aller Wahrscheinlichkeit nach keinen Gesamtabschluss aufstellen müssen. Dies ist vom ihrem örtlichen Beteiligungsportfolio abhängig.

Der Praxisleitfaden beinhaltet eine Vielzahl von Arbeitshilfen zum kommunalen Gesamtabschluss, die eine gute Grundlage für weitere Ergänzungen und Weiterentwicklungen liefern können, wenn alle Kommunen erstmalig einen Gesamtabschluss aufgestellt haben. Durch die Mitwirkung der Gemeindeprüfungsanstalt werden die im Modellprojekt erarbeiteten Rahmenseetzungen auch von dieser Einrichtung grundsätzlich mitgetragen. Hiervon unabhängig liegt eine sachgerechte Ausgestaltung des örtlichen Gesamtabschlusses in der Verantwortung der jeweiligen Kommune, insbesondere bei vielen örtlichen Besonderheiten und Fragestellungen, die nicht vorab abstrakt generell beantwortet werden können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass nach den gewonnenen Erkenntnissen die Aufstellung des Gesamtabschlusses innerhalb der gesetzlichen Frist mit zumutbarem Aufwand machbar ist. Zudem ermöglichen bereits die bestehenden Regelungen im Einzelfall einen Verzicht auf den Gesamtabschluss. Es ist deshalb z.Zt. kein Bedarf erkennbar, die gesetzliche Aufstellungsfrist für den ersten Gesamtabschlusses (31. Dezember 2010) zu verän-

dem oder abweichend von allgemeinen doppischen Grundsätzen eine sondergesetzliche Befreiungsregelung von der Aufstellung des Gesamtabchlusses zu schaffen.

#### **4.4.1.9 Sonstige haushaltsrechtliche Regelungen der Gemeindeordnung**

Das NKF als Konzept für das Gemeindehaushaltsrecht orientiert sich an den kaufmännischen Standards, soweit nicht wichtige kommunale Besonderheiten Abweichungen erforderlich machen. In diesem Zusammenhang war zu prüfen, ob und ggf. inwieweit die Weiterentwicklung des Handelsrechts durch das Bilanzmodernisierungsgesetz und die Weiterentwicklung des Steuerrechts durch jährliche Steuergesetze sich auch auf das kommunale Haushaltsrecht auswirken. Auch wenn formalrechtlich keine unmittelbare Anpassung des kommunalen Haushaltsrechts durch Änderungen des Handels- oder Steuerrechts ausgelöst wird, wird auch von den kommunalen Spitzenverbänden empfohlen, bei vergleichbaren Sachverhalten und Wirkungen die betreffenden Regelungen als Referenz in das kommunale Haushaltsrecht zu übernehmen.

In eine solche sachgerechte Weiterentwicklung könnten die Steuergesetze einbezogen werden, weil dort insbesondere der Umgang mit geringwertigen Wirtschaftsgütern zeitgemäß bestimmt wird. Auch das Bilanzmodernisierungsgesetz von 2009 bietet insbesondere unter Transparenzgesichtspunkten Verbesserungen, z.B. die Einschränkung von Wahlrechten bei der Aufstellung des Konzernabschlusses, die ins kommunale Haushaltsrecht übertragen werden sollten, um eine bessere Vergleichbarkeit bei den kommunalen Gesamtab schlüssen zu schaffen. Den geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen liegt der Stand des HGB von 2002 zu Grunde.

In der Gemeindeordnung ist von der Weiterentwicklung des Handelsrechts als Bundesrecht nur eine gesetzliche Bestimmung berührt. Zur Anpassung an das Bilanzmodernisierungsgesetz wäre es sachgerecht, den § 88 GO NRW dahingehend zu ergänzen, dass neben den (langfristigen) Pensionsrückstellungen (vgl. auch § 36 Abs. 1 GemHVO NRW) auch die langfristigen Deponie- und Altlastenrückstellungen abzuzinsen sind (vgl. auch § 36 Abs. 2 GemHVO NRW). Die kommunalspezifischen Sonderregelungen zu den Pensionsrückstellungen sollten hingegen unverändert bestehen bleiben. Zur Übernahme der steuerrechtlichen Änderungen und derjenigen zum Gesamtabchluss bedarf es lediglich der Änderung der betreffenden haushaltsrechtlichen Vorschriften.

#### **4.4.2 Gemeindehaushaltsverordnung**

Die Grundsatzentscheidung für kaufmännische Rechnungswesen als „Referenzmodell“ für das NKF wirkt sich auf zahlreiche Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung aus, die Bestimmungen für die Planung, Bewirtschaftung und den Abschluss der kommunalen Haushaltswirtschaft enthält. Die Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung orientieren sich an den kaufmännischen Standards des Handelsgesetzbuches, soweit nicht kommunale Besonderheiten Abweichungen davon erforderlich machen, und daher auch an den spezifisch kommunalrechtlichen Regelungen für die Haushaltsplanung, den Haushaltsvollzug sowie der Haushaltsrechnung. Nachfolgend werden auf der Grundlage der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände die wesentlichen Änderungsvorschläge, mit Ausnahme von redaktionellen Anpassungen, dargestellt, die vielfach bereits als Formulierungsvorschläge in den Stellungnahmen enthalten waren.

##### **4.4.2.1 Haushaltsplan**

Bei den Regelungen über den Haushaltsplan sollten die Bestimmungen über die beizufügenden Anlagen angepasst werden, z.B. zur Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen, denn nach § 56 Abs. 3 GO NRW erhalten nicht nur Fraktionen, sondern auch Gruppen von der Kommune Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung. Aber auch einzelne Ratsmitglieder, die keine Fraktion oder Gruppe angehören, können von der Kommune Sach- oder Finanzmittel erhalten. Außerdem entstünde eine Folgeänderung bei einer Anpassung der Vorschrift des § 108 Abs. 3 GO NRW, um entsprechend dem Vorschlag der

kommunalen Spitzenverbände auf Beifügung von Jahresabschlussunterlagen über einen Teil der gemeindlichen Unternehmen zu verzichten (vgl. Abschnitt 4.4.1.7 Reduzierung der Anlage zum Haushaltsplan).

#### 4.4.2.2 Planungsgrundsätze

Im NKF kommen sowohl das kaufmännische Prinzip der Periodenabgrenzung als auch der öffentlich-rechtliche Grundsatz der Jährlichkeit zur Anwendung; bei den Ein- und Auszahlungen auch das Kassenwirksamkeitsprinzip (vgl. § 11 der Gemeindehaushaltsverordnung). Daher sind die Erträge und Aufwendungen in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Diese Regelung bedarf einer ergänzenden Klarstellung für die Fälle, in denen Erträge und Aufwendungen ohne Gegenleistung der Kommune entstehen.

Auch hier handelt die Kommune selbst, denn sie zieht durch einen Leistungsbescheid (Verwaltungsakt), z.B. im Rahmen ihrer Steuererhebung, einen Dritten zu Leistungen heran, weil sie dazu z.B. nach den einschlägigen Steuergesetzen berechtigt ist. Ein Bedarf für eine entsprechende Handhabung besteht auch für Gemeindeverbände und Zweckverbände, die durch einen Leistungsbescheid von ihren Mitgliedern eine Umlage erheben dürfen, um ihre Finanzierung zu sichern. Auch erhaltene Zuwendungen, die der Kommune durch einen Dritten gewährt werden (z.B. Zuwendungsbescheid des Landes), erfordern eine Zuordnung im gemeindlichen Haushalt, die auf den Leistungsbescheid aufbaut.

Gleiche Sachverhalte liegen auch bei entsprechenden Aufwendungen der Kommune vor, denn das öffentlich-rechtliche Handeln der Kommune gründet sich insoweit regelmäßig auf einen Leistungsbescheid an Dritte. So gewährt die Kommune in einer Vielzahl von Fällen Leistungen, ohne dass eine gleichwertige Gegenleistung durch Dritte dem gegenüber steht, z.B. bei der Gewährung der sozialen Grundsicherung. Die Aufwendungen entstehen auf Grund von Verwaltungsakten der Kommune, zu deren Erlass die Kommune nach den einschlägigen Sozialgesetzen verpflichtet ist. Daher müsste auch die gemeindlichen Erträge und Aufwendungen, die auf Grund von Leistungsbescheiden zum Ressourcenaufkommen oder Ressourcenverbrauch der Kommune führen, gemeindeübergreifend nach der gleichen Art und Weise einem Haushaltsjahr „wirtschaftlich“ zugeordnet werden.

Die sachgerechte haushaltswirtschaftliche Zuordnung dieser gemeindlichen Erträge und Aufwendungen wäre somit nach dem Zeitpunkt vorzunehmen, der in dem betreffenden Leistungsbescheid festgesetzt worden ist. Zu diesem Zeitpunkt entsteht die Leistungspflicht des Dritten („Erfüllungszeitpunkt“) und dadurch die wirtschaftliche Ursache. Diese Verfahrensweise würde die Grundsätze des Handelsrechts, wonach das Realisationsprinzip bei Erfüllung des vergleichbaren „Umsatzaktes“ gewahrt ist, auf die Besonderheiten der kommunalen Leistungsverwaltung übertragen. Da ein Ertrag nicht zuverlässig in der Zeit vor dem Leistungsbescheid bestimmt und nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zugeordnet werden kann, sondern erst im Haushaltsjahr, in dem der Leistungsbescheid mit der Festsetzung des Erfüllungszeitpunktes ergeht, wäre darauf abzustellen: Frühestens zu diesem Zeitpunkt ist das Ressourcenaufkommen oder der Ressourcenverbrauch der Kommune nach einem objektiv nachvollziehbaren Kriterium (Rechtakt Leistungsbescheid) als entstanden anzusehen und kann somit hinreichend verlässlich bestimmt werden. Die Leistung muss hingegen noch nicht vollständig erbracht worden sein. Dies widerspricht nicht dem Vorsichtsprinzip, denn auch nach der handelsrechtlichen Auslegung wird der Realisationszeitpunkt nicht erst etwa bei Lieferung, sondern bereits bei Gefahrübergang angenommen.

Dieser Lösungsvorschlag würde auch die Abrechnung im jährlichen Gemeindefinanzausgleich erleichtern, weil von allen Kommunen die periodenbezogene Zuordnung, z.B. von Steuererträgen, nach den gleichen Grundsätzen vorzunehmen ist. Da das öffentlich-rechtliche Handeln der Kommunen strengerer Bindungen der Gleichbehandlung unterliegt, ist in diesen Fällen die strikte Beachtung des Jährlichkeitsprinzips unerlässlich. Es ist deshalb gerade bei der jährlich wiederkehrende Heranziehung zu Steuern, der jährlichen Erhebung von Umlagen oder den jährlich an Hilfeempfänger zu gewährenden Leistungen zu empfehlen, das ansonsten im Rahmen des Jahresabschlusses in Einzelfällen zu beachtende Wertaufhellungsgebot (vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO NRW) bei der Zuordnung zum Haushaltsjahr nach dem „Erfüllungszeitpunkt“ nicht zur Anwendung kommen zu lassen.

#### **4.4.2.3 Fremde Finanzmittel**

Nach dem Vorschlag des NKF-Netzwerkes sowie der kommunalen Spitzenverbände soll die Entscheidung über die Veranschlagung fremder Finanzmittel (vgl. § 16 der Gemeindehaushaltsverordnung) in die örtliche Verantwortung gelegt werden. Das bisherige Veranschlagungsverbot wird danach gelockert. Es sollen diese Mittel von der Veranschlagung im Haushaltsplan ausgenommen werden können, wenn die Kommune dies nach ihrem Ermessen für sachgerecht ansieht, weil sie z.B. nur bei tatsächlich anfallenden Zahlungen entsprechende Erstattungen erhält. Die fremden Finanzmittel müssen jedoch auch zukünftig in der Finanzrechnung ausgewiesen werden, soweit sie sich im Verfügungsbereich der Kommune befinden, z.B. als liquide Mittel auf den gemeindlichen Bankkonten. Dies ist deshalb erforderlich, weil in die Finanzrechnung sämtliche Finanzmittel des Haushaltsjahres aufzunehmen sind und der Bestand in der Bilanz als gesonderter Vermögensposten „Liquide Mittel“ angesetzt wird. Unter diesen Maßgaben könnte der Vorschlag unterstützt werden.

#### **4.4.2.4 Weitere Vorschriften für die Haushaltsplanung**

Nach dem Vorschlag des NKF-Netzwerkes sowie der kommunalen Spitzenverbände sollen die Kommunen unter Berücksichtigung ihrer individuellen Steuerungsbedürfnisse und in ihrer eigenen Verantwortung die Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen auf die Teilpläne aufteilen können (vgl. § 19 der Gemeindehaushaltsverordnung). Die geltende Regelung fördert bereits eine kosten- und leistungsorientierte Budgetierung. Die Vorgabe der Ausrichtung der Veranschlagung der Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen in den Teilplänen nach den dort ausgewiesenen Personalaufwendungen ist entsprechend dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände entbehrlich. Die zusätzliche Vorgabe neben den allgemein geltenden Veranschlagungsgrundsätzen sollte deshalb gestrichen werden.

#### **4.4.2.5 Ermächtigungsübertragungen**

Der im Evaluierungsverfahren vorgeschlagene Wegfall der Deckungsrücklage nach § 43 Absatz 3 (siehe unten 4.4.2.5) sollte als Folgeänderung eine Ergänzung der Vorschrift über die Ermächtigungsübertragung mit sich bringen. Da die Ermächtigungsübertragungen erst im Jahresabschluss vorgenommen werden, belasten sie wirtschaftlich bereits das neue Haushaltsjahr. Die Übertragung führt daher zu einer Erhöhung der Haushaltspositionen in dem bereits vom Rat beschlossenen Haushaltsplan. Da der Jahresabschluss vom Rat erst im Laufe des neuen Haushaltsjahres festgestellt wird, also in einem Zeitraum, in dem die übertragenen Ermächtigungen üblicherweise bereits in Anspruch genommen werden sollen, darf die Übertragung wegen des Budgetrechtes des Rates, nicht ohne dessen Kenntnis erfolgen. Es wäre deshalb erforderlich, die Vorschrift um eine gesonderte Anhangsangabe zu erweitern.

#### **4.4.2.6 Inventur, Inventar**

Die Inventur und das Inventar sind unverzichtbare Grundlage für jeden zu erstellenden Jahresabschluss (vgl. § 28 der Gemeindehaushaltsverordnung). Aus Gründen der Vereinfachung und unter Berücksichtigung weit verbreiteter automatisierter Anlagenbuchhaltung ist es bereits nach geltendem Recht zulässig, eine körperliche Inventur nicht zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres, sondern im Abstand von mehreren Jahren regelmäßig durchzuführen. Die kommunalen Spitzenverbände haben weitergehend einen völligen Verzicht der regelmäßigen Überprüfung vorgeschlagen. Aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Handelns der Kommunen sowie seiner Prüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit ist es nicht sachgerecht, dem Vorschlag zu folgen, denn eine Buchinventur stellt auf Dauer alleine nicht sicher, dass die Vermögensgegenstände tatsächlich oder in der erfassten Form bei der Kom-

mune noch vorhanden sind. Es bedarf vielmehr einer regelmäßigen Überprüfung in einem noch überschaubaren Zeitraum.

Um dem Anliegen der Spitzenverbände dennoch angemessen Rechnung zu tragen und den Aufwand für die Kommunen noch weiter zu verringern, könnte der Zeitraum für die Durchführung der körperlichen Inventur von bisher drei auf noch vertretbare fünf Jahre verlängert werden. Weitere Vereinfachungen ergeben sich aus den empfohlenen Änderungen zu den Inventurvereinfachungsverfahren.

Ergänzend zu den Bestimmungen zur Durchführung der Inventur (§ 28) bietet es sich an, zur Entlastung der Kommunen in Anlehnung an das ab dem Jahre 2008 geänderte Steuerrecht die dort zugelassenen Inventurvereinfachungen (vgl. § 29 der Gemeindehaushaltsverordnung) zu übernehmen. Danach könnte auf eine Erfassung der Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 150 (statt 60) Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen, verzichtet werden. Die Änderung entspräche auch dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände.

Außerdem wäre es sachgerecht, den Kommunen zu erlauben, regelmäßig auf die Aufnahme von Vermögensgegenständen in das Inventar zu verzichten, wenn die Kommune ihren Bestand auf Grund einer körperlichen Bestandsaufnahme oder auf Grund eines zulässigen anderen Verfahrens nach Art, Menge und Wert in einem besonderen Inventar verzeichnet hat, das für einen Tag innerhalb der letzten drei Monate vor oder der ersten beiden Monate nach dem Schluss des Haushaltsjahres aufgestellt ist, und auf Grund des besonderen Inventars durch Anwendung eines den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechenden Fortschreibungs- oder Rückrechnungsverfahrens gesichert ist, dass der am Schluss des Haushaltsjahres vorhandene Bestand der Vermögensgegenstände für diesen Zeitpunkt ordnungsgemäß bewertet werden kann. Eine solche Neuregelung würde der handelsrechtlichen Vorschrift des § 241 Abs. 3 HGB entsprechen. Sie dürfte zur Klarstellung bei der Anwendung des NKF und zur Erleichterungen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses führen.

#### **4.4.2.7 Abschreibungen**

Die bisherige Fassung des Absatzes 2, dass die Abschreibung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens grundsätzlich im Monat der Anschaffung oder Herstellung des Anlagevermögens beginnt, sollte dem Wunsch der kommunalen Spitzenverbände und des IDW folgend, gestrichen werden. Die Anwendung der GoB durch die Kommunen würde sicherstellen, dass unterjährige Abschreibungen vorgenommen werden. Dem Vorschlag sollte gefolgt werden. Es bietet sich in diesem Zusammenhang an, die Regelung zu außerplanmäßigen Abschreibungen beim Anlagevermögen entsprechend dem Handelsrecht auszugestalten, um ihre Anwendung durch die Kommunen zu erleichtern.

#### **4.4.2.8 Rückstellungen**

Das Bilanzmodernisierungsgesetz hat in das Handelsgesetzbuch die Abzinsung langfristiger Rückstellungen eingeführt. Den kommunalspezifischen Bedürfnissen Rechnung tragend, sollte diese Möglichkeit nunmehr nicht nur - wie bisher - bei Pensionsrückstellungen, sondern auch bei Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien sowie bei Rückstellungen für Altlasten Anwendung finden. Es wird empfohlen, dazu auch hier den Rechnungszins einheitlich festzulegen (fünf Prozent).

#### **4.4.2.9 Bilanz**

Die Mindestgliederung der Bilanz sollte auf der Aktivseite im Bereich „Forderungen“ gestrafft werden. Dies entspricht auch dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände. Die Anpassung würde die Aufstellung des Gesamtabchlusses erleichtern, weil es bei den kommunalen Betrieben nicht sachgerecht ist, eine Forderungsdiffe-

renzung, z.B. nach Steuern, Gebühren, u.a. vorzunehmen. Bezogen auf die Aufgabenerfüllung der Kommune ist es aber weiterhin sinnvoll, nach öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen zu unterscheiden; nicht zuletzt deshalb, weil diese Unterscheidung auch die kommunale Vollstreckung prägt.

Die Vorschrift über die Deckungsrücklage in § 43 Absatz 3 der Gemeindehaushaltsverordnung, die ergänzend zur haushaltswirtschaftlichen Übertragung von Ermächtigungen (§ 22) geschaffen wurde, um die bilanztechnische Abwicklung der vorgenommenen Übertragungen durch Bildung einer zweckgebundenen Deckungsrücklage und deren spätere Inanspruchnahme bzw. Auflösung zu regeln, hat sich nach der Evaluierung nicht als praxistauglich im doppischen System erwiesen. Die kommunalen Spitzenverbände haben daher ihre Streichung verlangt, der nachgegeben werden sollte. In diesem Zusammenhang wäre es sachgerecht, eine pflichtige Anhangsangabe in § 22 GemHVO NRW einzuführen. Außerdem zeigt sich das Bedürfnis, die Regelung über die Bildung von Sonderposten aus erhaltenen Zuwendungen zu präzisieren, weil diese nach den allgemeinen Grundsätzen erst dann als Sonderposten passiviert werden dürfen, wenn sie zweckentsprechend verwandt worden sind. Diese Erweiterung dient dazu, eine einheitliche Handhabung durch die Kommunen zu sichern.

#### **4.4.2.10 Anhang**

Die Praxis hat gezeigt, dass die Auswirkungen der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage auf die künftige Haushaltswirtschaft im Rahmen einer pflichtigen Angabe im Anhang (vgl. § 44 der Gemeindehaushaltsverordnung) dargestellt werden sollten, denn der Eigenkapitalausstattung der Kommune kommt nun eine besondere Bedeutung zu. Da das Eigenkapital auch Auswirkungen auf den Haushaltsausgleich hat und dieser auch im Rahmen des Jahresabschluss zu erreichen ist (vgl. § 75 Abs. 2 GO NRW), wäre die Vorschrift entsprechend anzupassen.

Es hat sich nach dem Ergebnis der Evaluierung nicht als praktikabel erwiesen, den Verbindlichkeitspiegel (vgl. § 47 der Gemeindehaushaltsverordnung) detaillierter zu gliedern als die Bilanz. Im Sinne der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes wird empfohlen, insoweit eine Angleichung an die Mindestgliederung der Bilanz vorzunehmen. Dies würde die Transparenz nicht beschränken, weil bei Bedarf örtliche Untergliederungen grundsätzlich zulässig sind. Finanzstatistische Erfordernisse wären ebenfalls nicht betroffen.

#### **4.4.2.11 Gesamtabschluss**

Durch das BilMoG wurden die im HGB bestehenden Wahlrechte für die Vollkonsolidierung und die Equity-Konsolidierung gestrichen. Das hat zur Folge, dass handelsrechtlich die Vollkonsolidierung nunmehr nur noch nach der Erwerbsmethode und die Equity-Konsolidierung nur noch nach der Buchwertmethode vorzunehmen ist. Diese beiden Methoden sollten auch unmittelbar für die Kommunen zur Anwendung kommen. Sie wurden u. a. bereits im Modellprojekt Doppik (1999 bis 2003) und im Modellprojekt „NKF- Gesamtabschluss“ als geeignet angesehen. Mit einer Anpassung des jetzigen statischen Verweises auf das HGB mit dem Stand 2002 in der Fassung des BilMoG (Stand: 2009) könnte dieses für die Zukunft klargestellt werden.

### **4.4.3 Recht der Umlageverbände**

#### **4.4.3.1 Allgemeines**

Die einzelnen Gesetze für die Umlageverbände in Nordrhein-Westfalen (Kreisordnung, Landschaftsverbandsordnung, Gesetz über den Regionalverband Ruhr, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit) enthalten nur wenige eigenständige Vorschriften über die Haushaltswirtschaft. Im Übrigen wird auf die entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnung sowie der dazu erlassenen Rechtsverordnungen verwiesen. Daher sind auch die



betroffenen Verweisungsregelungen sowie die eigenständigen Vorschriften in diesen Gesetzen entsprechend anzupassen.

Darüber hinaus haben die kommunalen Spitzenverbände in ihren Stellungnahmen auch die Bestimmungen über die allgemeine Kreisumlage (vgl. § 56 Abs. 1 KrO NRW) sowie über die differenzierten Kreisumlagen, z.B. Jugendamtsumlage (vgl. § 56 Abs. 5 KrO NRW), Verkehrsverbundsumlage (vgl. § 56 Abs. 6 KrO NRW), angesprochen und insbesondere für die Jugendamtsumlage den Ansatz eines Sonderpostens aus der Umlageerhebung in der Bilanz der Kreise verlangt. Sie haben dies damit begründet, dass den Umlagepflichtigen mögliche Überschüsse aus der Aufgabenerfüllung (Überdeckung), ähnlich wie bei kostenrechnenden Einrichtungen, erhalten bleiben sollen.

Im Falle einer Unterdeckung sollte für die Kreise die Möglichkeit bestehen, eine Forderung gegen die umlagepflichtige kreisangehörige Gemeinde zu bilanzieren, um ggf. nicht alle kreisangehörigen Gemeinden zu belasten. Die Finanzierung der Umlageverbände in Form einer „auftragsbezogenen“ Finanzierung durch Erstattung der Kosten für erbrachte Leistungen des Umlageverbandes bedarf einer gesonderten Betrachtung und Bewertung, die Grundlagen des gemeindlichen Finanzausgleichs berührt und daher den gesetzlichen Auftrag der Evaluierung des NKF weit überschreitet. Das Anliegen war daher nicht Gegenstand einer Bewertung im Evaluierungsverfahren.

#### **4.4.3.2 Kreisordnung**

Die Kreisordnung enthält nur wenige eigenständige Vorschriften über die Haushaltswirtschaft der Kreise, z.B. die Vorschrift des § 56 a über die Ausgleichsrücklage. Die Vorschrift bestimmt die Ausgleichsrücklage näher und regelt deren Bemessung. Die Ausgleichsrücklage dient auch bei den Kreisen als „Puffer“. Sie ist daher so zu bemessen, dass ein Kreis auch nach ihrer vollständigen Inanspruchnahme noch die stetige Aufgabenerfüllung gewährleisten kann und dies ohne nähere Prüfung der Aufsichtsbehörde erkennbar ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine dauernde Verringerung des Eigenkapitals letztlich zur Überschuldung des Kreises führt. Die kommunalen Spitzenverbände haben auch für die Ausgleichsrücklage der Kreise eine Streichung der Anbindung der Ausgleichsrücklage an die Eröffnungsbilanz verlangt.

Dazu wird Folgendes bemerkt: Wie bei den anderen Gebietskörperschaften sollte zur Wahrung der einheitlichen Haushaltswirtschaft, an die bereits gesetzlich bestimmte Höchstgrenze (1/3 des Eigenkapitals) angeknüpft werden (siehe oben 4.4.1.1). Diese von den Kommunen gewünschte Dynamisierung der Ausgleichsrücklage dürfte besser geeignet sein, haushaltswirtschaftliche Schwankungen bei den Erträgen bewältigen zu können. Es wäre sachgerecht, auch den Kreisen zu erlauben, den aktuellen Bestand der heutigen Ausgleichsrücklage in die neue Form der Ausgleichsrücklage zu überführen, während zukünftig nur noch erwirtschaftete Überschüsse zu einer Aufstockung des Bestandes in der Ausgleichsrücklage führen sollen.

Darüber hinausgehende Forderungen, die Kreise abweichend vom Grundsatz der einheitlichen Haushaltswirtschaft zu behandeln, indem man etwa den Ressourcenverbrauch nicht vollständig berücksichtigt bzw. trotz fehlender besonderer Zweckbindung der Kreisumlage kreisspezifische Sonderposten schafft, liegen nicht im Rahmen der Evaluierung. Auch ist nach dem Ergebnis der Evaluierung nicht belegbar, dass die kreisangehörigen Gemeinden wegen der Einführung des NKF ein Sonderopfer zu Gunsten der Kreise erbringen.

Die Verpflichtung den Ressourcenverbrauch zu erwirtschaften, trifft alle Kommunen gleichermaßen. Dass es umlagefinanzierten Gebietskörperschaften im allgemeinen leichter fallen wird, die Deckung über die Umlage auch durchzusetzen, ist kein spezifisches Merkmal der Doppik-Reform und deshalb auch nicht Gegenstand der Evaluierung. Im übrigen ist ein gerichtliches Musterverfahren zur dieser Fragestellung seit längerem anhängig, dessen Ausgang abgewartet werden sollte.

#### **4.4.3.3 Andere Gemeindeverbände**

Die Landschaftsverbandsordnung, das Gesetz über den Regionalverband Ruhr und das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit enthalten nur wenige eigenständige Vorschriften über die Haushaltswirtschaft. Die jeweiligen Vorschriften zur Ausgleichsrücklage bedürften bei einer Anpassung der Vorschriften in der Gemeindeordnung einer vergleichbaren Anpassung. Deshalb wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Ausführungen im Abschnitt 4.4.3.2 verwiesen.

#### **4.4.4 Andere Rechtsvorschriften**

##### **4.4.4.1 Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt**

Die kommunalen Spitzenverbände haben für die Ausgleichsrücklage der Gemeindeprüfungsanstalt nicht ausdrücklich eine entsprechende Änderung der Regelung zur Ausgleichsrücklage verlangt. Gleichwohl dürfte eine Weiterentwicklung entsprechend den gemeinderechtlichen Vorschriften als sachgerecht anzusehen sein. Besondere Fragestellungen, die das GPAG unabhängig vom NKFG betreffen, werden ggf. im Rahmen des Evaluierungsberichts der Landesregierung zum GPAG behandelt.

##### **4.4.4.2 Bedarf für Übergangsregelungen**

Die oben dargestellten Änderungsvorschläge zu den Vorschriften über die Ausgleichsrücklage sollen keine neuen Übergangsprobleme für die gemeindliche Haushaltswirtschaft auslösen. Mit einer Übergangsregelung kann sichergestellt werden, dass die in der Bilanz des Jahresabschlusses angesetzte Ausgleichsrücklage (nach alter Regelung) mit ihrem Bestand im nächsten Jahresabschluss in die Ausgleichsrücklage nach der dann geltenden Vorschrift überführt werden kann. Dadurch würde den Kommunen ermöglicht, ihren erreichten Bestand zu erhalten und für den Ausgleich eines künftigen Fehlbetrages verfügbar zu haben (Vertrauensschutz).

Außerdem wäre es bei Änderungen von Regelungen über die Haushaltswirtschaft aus Gründen der Praktikabilität sachgerecht, eine unterjährige Änderung bei der kommunalen Haushaltswirtschaft zu vermeiden und eine Festlegung vorzunehmen, dass die geänderten haushaltswirtschaftlichen Regelungen erstmals für das dem In-Kraft-Treten folgende Haushaltsjahr Anwendung finden.

## 5. Ergebnis

Die Landesregierung beabsichtigt, zügig alle erforderlichen rechtlichen Regelungen zur Weiterentwicklung des Haushaltsrechts zu erarbeiten und dabei auch grundlegende Fragestellungen, die über die Evaluierung des NKFG hinausgehen, einzubeziehen. Die bereits aus Anlass der Evaluierung vorgetragenen und konkretisierten Optimierungsvorschläge der kommunalen Spitzenverbände zu den Vorschriften des NKFG sollen dabei im Rahmen der grundlegenden Weiterentwicklung des Gemeindehaushaltsrechts berücksichtigt werden.



Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers

**Städtetag**  
**Nordrhein-Westfalen**

Städtetag NRW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Heroldstraße 5  
40213 Düsseldorf

Marienburg  
Lindenallee 13 - 17  
50968 Köln

02.06.2009/gr

Telefon (030) 37 711-0  
Durchwahl 37 711-710  
Telefax (030) 37 711-709

E-Mail  
birgit.frischmuth@staedtetag.de

Bearbeitet von  
Dr. Birgit Frischmuth

Aktenzeichen  
20.22.02 N

**Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land  
Nordrhein-Westfalen (NKF);  
hier: Ihr Schreiben vom 19.04.2009**

Sehr geehrter Herr Winkel,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Ihrem o.g. Schreiben geben Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme zum NKF im Rahmen der nach § 10 NKFEFG vorgesehenen Evaluierung. Diese Gelegenheit nimmt der Städtetag Nordrhein-Westfalen gern wahr, zumal aus unserem Mitgliederbereich vielfältige Hinweise bei uns eingegangen sind.

Vorab nutzen wir die Möglichkeit, uns beim Innenministerium ausdrücklich für die Unterstützung des Umstellungsprozesses durch das NKF-Netzwerk - an dem auch die Mitgliedstädte des Städtetages (Düsseldorf, Dortmund und Münster) beteiligt waren - sowie den kontinuierlichen, konstruktiven Dialog mit der Geschäftsstelle des Städtetages herzlichst zu bedanken.

Die Kommunen des Landes NRW gehören bundesweit zu den Pionieren der Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. Insofern sind die hiesigen Erfahrungen von hohem Wert für die bundesweite Debatte auf kommunaler und - mit der bevorstehenden Novellierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes - auch auf staatlicher Ebene. Zumal mit dem am 17. Dezember 2008 vom Bundeskabinett beschlossenen Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrGMoG) der Reformprozess in eine neue Etappe eingetreten ist. Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes werden Voraussetzungen für einheitliche Standards des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen geschaffen. Erfolgreich kann das u.E. nur aufbauend auf den Erfahrungen und Vorarbeiten insbesondere jener Kommunen sein, die bereits umgestellt haben. So ist es inakzeptabel, dass die Finanzministerkonferenz bei ihrer Grundlagenarbeit zur staatlichen Doppik keinen Bezug auf die kommunale Doppik genommen hat.

Der § 49 a HGrGMoG sieht ein Gremium zur Standardisierung des doppelischen Rechnungswesens vor. Wie dringend eine Berücksichtigung der kommunalen Seite in diesem Gremium ist, verdeutlicht einmal mehr der vom 25. Mai 2009 datierte Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung zwischen den Finanzministerien von Bund und Ländern (nach § 49 a Absatz 1 Satz

6 Haushaltsgrundsätzegesetz). Dort heißt es: „Das Gremium kann in den jeweiligen Standards angemessene Übergangsfristen für die Anwendung in den Gebietskörperschaften festlegen.“ (vgl. §1 (4)). Es ist also nicht auszuschließen, dass hier geplant ist, neue Standards auch für die bereits doppisch buchenden Kommunen zu entwickeln. Das wäre mit einem hohen, n.u.A. unvertretbarem Aufwand verbunden.

Die von der Föderalismuskommission II erarbeiteten Vorschläge für ein Frühwarnsystem machen es erforderlich, über die künftigen Standards des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in den regelmäßigen Informationsaustausch zu treten. Ein solcher Austausch ist auch erforderlich, weil im Rahmen der Definition und Festlegung von Haushaltsstrukturen bereits geplant ist, die Kommunen z. B. in den Integrierten Produktrahmen einzubeziehen. So heißt es im Gesetzentwurf zum HGrGMoG (S. 17): „Mit dem Integrierten Produktrahmen (IPR) wird das Ziel verfolgt, einheitliche Mindestinhalte für eine produktorientierte Gliederung bei Bund, Ländern und Kommunen zu definieren, eine Aggregation der Daten auf den genannten Ebenen zum Zwecke der Vergleichbarkeit (Benchmarking) zu ermöglichen und eine einheitliche Datenbasis für die Aufstellung von Produkthaushalten zu schaffen.“ Auch im Kontext notwendiger Kompatibilität der Haushaltsdaten mit statistischen Erfordernissen ist im Gesetzentwurf mehrfach die notwendige Abstimmung zwischen den Ebenen und explizit mit den Kommunen angesprochen. Um so mehr verwundert, dass bei der Standardsetzung die Kommunen nicht vorgesehen sind.

Auch wenn vom HGrGMoG kurzfristig zunächst keine Auswirkungen auf die kommunale Doppik ausgehen sollten, ist mittelfristig eine entsprechende Wirkung für die kommunale Doppik, das NKF zu erwarten. Auch aus diesem Grunde ist eine Beteiligung der Kommunen sachgerecht.

Wir halten es vor dem Hintergrund bereits definierter Standards für die kommunale Ebene für dringend erforderlich, dass die kommunale Seite im Gremium zur Standardisierung des öffentlichen Rechnungswesens vertreten ist.

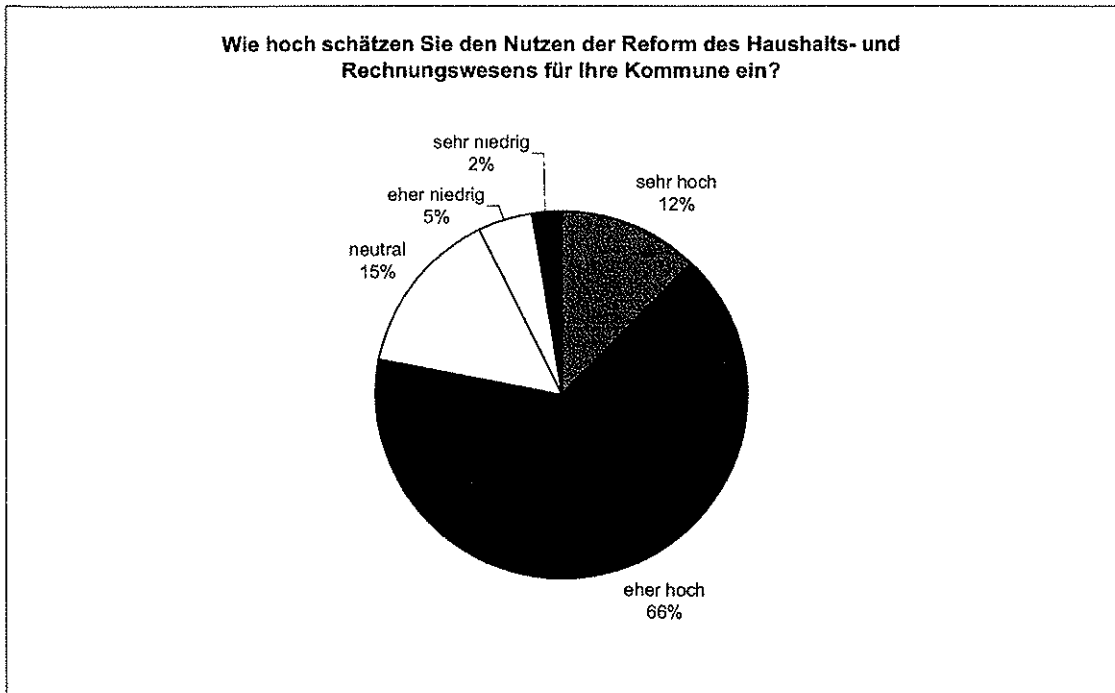
Wir bitten Sie daher, weiterhin Ihren Einfluss in der IMK und gegenüber dem Finanzministerium zu nutzen, um auf die Fortschritte und Erfahrungen der Umstellung auf das NKF hinzuweisen.

### **Grundsätzliche Positionen des Städtetages zum NKF**

Der Städtetag hat sich immer eindeutig für die Einführung eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens ausgesprochen und dafür geworben, dass sich der Gesetzgeber auf Mindestregelungen im neuen Gemeindehaushaltsrecht beschränkt. Kommunale Gestaltungsfreiräume sichern nicht zuletzt auch kleineren Kommunen den Aufbau eines handhabbaren Rechnungswesens.

Für die Kernverwaltungen wurden in unserem Mitgliederbereich, nach uns vorliegenden Rückmeldungen, die Umstellungen planmäßig vorgenommen.

In den Gremien des Städtetages wurde die Einführung des NKF regelmäßig thematisiert. Erhebungen bei den Mitgliedern des Finanzausschusses haben ergeben, dass überwiegend ein hoher Nutzen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen gesehen wurde und wird (vgl. Abbildung). Nutzen durch das NKF wird vor allem bei den Themen intergenerative Gerechtigkeit, Vermögensdarstellung, Darstellung des Ressourcenverbrauchs bestätigt.



Bei Fragen zur Steuerungsverbesserung für die Verwaltung und für die Politik sowie zur Outputsteuerung fallen die Reaktionen verhaltener aus. Hier besitzt das Reformwerk ganz offensichtlich Reserven oder es müssen flankierende Maßnahmen erwogen werden. Zumal die Entwicklung von Steuerungskonzepten als die schwierigste Aufgabe im NKF anzusehen ist. Eine Steuerung über Ziele und Kennzahlen (§ 12 Ziele, Kennzahlen zur Zielerreichung GemHVO NRW) und ein kommunales Leitbild haben bisher jedoch noch keinen hohen Stellenwert erreicht. Ziele, Kennzahlen für Zielerreichungsgrade und Maßnahmen sind mit langfristiger Strategie/Ausrichtung abzustimmen.

Der Städtetag würden es begrüßen, wenn das Innenministerium, aufbauend auf den Erfahrungen mit dem NKF-Netzwerk, über spezielle Pilotprojekte besonders zur Haushaltssicherung und Haushaltssanierung Hilfen für eine Fortentwicklung des NKF zur neuen Form der Verwaltungssteuerung bieten würde.

Die Reform des Gemeindehaushaltsrechts war nach unserer Einschätzung notwendig und nützlich (s.o.), sie ist aber nicht hinreichend für die Lösung der gravierenden finanzpolitischen Probleme der Kommunen in NRW.

*So weisen wir mit aller Deutlichkeit darauf hin:* Mit Mitteln der Finanzaufsicht oder mit einer Neufassung haushaltsrechtlicher Regelungen sind die bestehenden Probleme mangelnder Finanzausstattung der Städte nicht zu beheben. Die seit langem offenkundigen Fehlentwicklungen der Kommunalfinanzen in NRW finden in den vorgelegten Eröffnungsbilanzen vieler Kommunen, z. B. in einer problematischen Eigenkapitalquote, einen neuen Indikator. Die darin zum Ausdruck kommende dramatische Finanzlage der betroffenen Kommunen hat sich allerdings über Jahre entwickelt und ist nicht etwa durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) entstanden.

In der alarmierende Höhe der Kassenkredite, kommt zum Ausdruck, dass die Ursache für diese finanziellen Notlagen nicht kommunales Missmanagement, sondern eine dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung einer großen Anzahl von NRW Kommunen ist.

Eine Fortschreibung oder gar Verschärfung der Maßnahmen und Regeln für Kommunen im Nothaushaltsrecht geht an den grundlegenden Erfordernissen wie auch Erwartungen der Städte an das Land und den Landesgesetzgeber zur Lösung der Problemlage vorbei. Kommunal-aufsichtsrechtliche Maßregeln sind nicht geeignet, die gegenwärtig in einer wachsenden Zahl von Städten massiv einbrechenden Steuereinnahmen und den sich fortsetzende Verzehr städtischen Vermögens aufzuhalten. Klare Entscheidungen zur sachgerechten Finanzausstattung der Kommunen müssen vor dem Hintergrund des wachsenden Problemdrucks möglichst schnell getroffen werden.

Für Nothaushaltskommunen sind stadtindividuelle, wirtschaftliche und wirkungsorientierte Konsolidierungskonzepte erforderlich. Entschuldungsregelungen und individuelle Fristen begleitet mit Sanierungsplänen müssen kooperativ entwickelt werden. Für überschuldete Kommunen sind Sanierungsmaßnahmen flankiert durch einen Entschuldungsfonds zu entwickeln.

Die extreme finanzielle Notlage vieler NRW-Kommunen fordert gemeinsame Anstrengungen von Land und Kommunen zur Problemlösung. Ziel der Anstrengungen muss es sein, im Rahmen eines Konsolidierungspaktes schrittweise wieder die finanzielle Handlungsfähigkeit aller Kommunen in NRW herzustellen. Dies liegt auch und gerade im Interesse des Landes NRW als Standort für Wirtschaft, Arbeit und Wohnen.

Zur im GG garantierten kommunalen Selbstverwaltung gehört auch das Recht auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung. Hier ist das Land in der Pflicht, die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung sicherzustellen.

*Die Anforderungen der Finanzstatistik gehören weiterhin auf den Prüfstand:*

Die Städte kommen den Datenanforderungen der Finanzstatistik nach. Gleichzeitig sind jedoch die Anforderungen der Statistik inhaltlich und methodisch grundsätzlich zu überprüfen. Eine Begrenzung der Anforderung der Finanzstatistik ist dringend erforderlich. Die Entbürokratisierung der Statistik, der Abbau von kostenintensiven unnötigen Standards der Finanzstatistik ist unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen weiter dringend geboten. Es ist eine Reformierung des statistischen Finanzberichtswesens im öffentlichen Bereich erforderlich.

Der Gesetzgeber hat es den Kommunen richtiger Weise überlassen, die Strukturen unterhalb der Produktbereichsebene sowie den Kontenplan unterhalb der Kontengruppenebene frei nach den eigenen Anforderungen auszugestalten.

Die Kommunen, die bei der NKF-Einführung davon - ohne Rücksicht auf die statistischen Anforderungen - Gebrauch gemacht haben, haben jetzt teilweise erhebliche Probleme, die geforderten Meldungen für die IT.NRW zusammenzustellen. Z.T. ist erheblicher Rechercheaufwand zu leisten, bzw. müssen die Daten zunächst in eine Statistikstruktur übergeleitet werden. Einige Daten können nur noch 'per Hand' ermittelt werden. Dies führt in der kommunalen Praxis zu zusätzlichem Aufwand, der als nicht hinnehmbar klassifiziert wird. Genauso wenig wäre es jedoch hinnehmbar gewesen, bei der NKF-Umstellung die Strukturen der Finanzbuchhaltung sowie der Haushaltsbewirtschaftung von vornherein nach den Regelungen der Statistik auszurichten. Dieses Problem muss weiter bearbeitet werden. Es wird daher angeregt, eine Anpassung der Vorschriften der Finanzstatistik an das NKF und eine Umstellung der Statistik von der antiquierten (kameralen) Kassenstatistik auf eine Statistik der Erträge und Aufwendungen vorzunehmen.



*Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung sind die zentralen Elemente des doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens:*

Die Städte benötigen vorrangig ein weitgehend einheitliches und integriertes doppelisches Haushaltsplanungs- und Rechnungssystem. Dem Ressourcenverbrauchskonzept folgend sollten der Ergebnishaushalt (als Planwerk) und die Ergebnisrechnung mit den Größen „Aufwendungen“ und „Erträge“ die zentralen Planungs- und Rechnungselemente darstellen. Der Aufbau eines geschlossenen Buchungssystems schafft eine Datengrundlage, die eine gestaffelte Informationsversorgung zur Entscheidungsunterstützung der verschiedenen Verantwortungsebenen ermöglicht.

*Der Aufwand für die Ermittlung der Finanzdaten ist gering zu halten:*

Finanzhaushalt und Finanzrechnung stehen nicht im Mittelpunkt des doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens. Die zentralen Elemente im integrierten Rechnungswesen sind der Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung. Die Gesetzgeber sollten deshalb sowohl die direkten als auch die indirekten Methoden zur Ermittlung der Finanzdaten zulassen. Die detaillierte Darstellung der Einzahlungen und Auszahlungen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit und die integrierte Abbildung der einzelnen Investitionsmaßnahmen sind kein kaufmännischer Standard. Unstrittig ist, dass eine Ermächtigungs- und Finanzierungsgrundlage für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen, Kreditaufnahme und Tilgung auch im doppelischen Kommunalhaushalt verankert werden muss.

Der Verzicht auf das Mitbuchen der Finanzrechnung für alle konsumtiven Buchungen sollte geprüft werden. Eine retrograde Ableitung dieser Buchungen aus den Daten der Ergebnisrechnung ist hinreichend. Das direkte Mitbuchen führt immer wieder zu Abstimmungs- bzw. Einstellungsproblemen bei der in unserem Mitgliederbereich überwiegend eingesetzten Software und in der Finanzbuchhaltung und liefert gegenüber einer retrograden Ermittlung kaum zusätzlichen Informationsgewinn.

Künftig sollte die Finanzplanung und -rechnung auf die Investitions- und Finanzierungstätigkeit beschränkt werden. Nur die Investitions- und die Finanzierungstätigkeit bedürfen einer zusätzlichen Ermächtigung durch den Rat; die konsumtiven Zahlungen sind bereits hinreichend durch die Ermächtigungen des Ergebnisplans abgedeckt. Ein Jahresplan ist für eine Liquiditätssteuerung, die als Idee dem Finanzplan zugrunde liegt, untauglich; Liquiditätssteuerung verlangt vielmehr Planungsdaten für deutlich kürzere Zeiträume, die im Idealfall wenige Tage umfassen und kontinuierlich fortgeschrieben werden.

### **Konsequenzen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes eindeutig klären**

Ein evtl. "Durchschlagen" des BilMoG auf das Rechnungswesen der NRW-Kommunen muss rechtssicher geklärt werden. Die Auswirkungen des neu verabschiedeten Gesetzes zur Bilanzrechtsmodernisierung sind z.B. bei den Ansatz- und Bewertungsvorschriften nicht unbedeutend. Insbesondere der Rückstellungsbereich (z.B. Pensionsrückstellungen) kann einen Brennpunkt darstellen. Lediglich der Zinssatz bei den Pensionsrückstellungen ist im NKF explizit mit fünf Prozent geregelt und hebt so ein Durchschlagen auf das NKF aus.

Wir gehen davon aus, dass es sich bei den Regelungen zum NKF um statische Verweise auf das HGB, also Verweise, auf die HGB-Fassung zu einem bestimmten Datum handelt (in § 49 Abs.4 GemHVO NRW wird beispielsweise ein sogenannter starrer Verweis auf das HGB in

der Fassung vom 10. Mai 1897, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. August 2002, vorgenommen). In diesen Fällen ist keine unmittelbare Auswirkung des BilMoG auf die Rechnungslegung des Kernbereichs der Kommunen gegeben. Bei wörtlichen oder auch sinngemäßen Übernahmen von HGB-Regelungen wird in der Regel ebenfalls nur die zitierte Fassung des HGB zum Tragen kommen. Aber in Fällen von Regelungslücken wird in einem ersten Schritt auf die Schwesternormen im HGB zurückgegriffen werden. Zudem unterstellen einzelne Gutachten von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, dass das neue Gemeindehaushaltsrecht einen dynamischen Verweis auf die handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) enthalte und somit Neuregelungen im Bereich des HGB auf die kommunale Rechnungslegung durchschlagen würden.

### **Änderungsbedarf aus dem Modellprojekt Gesamtabschluss bei der Evaluierung berücksichtigten**

Die bestehenden Regelungen zum Gesamtabschluss erfahren z.Z. eine erstmalige praxisorientierte Erprobung (u.a. im Rahmen des Modellprojektes). So ist ein Evaluierungsbedarf für diese Teile der Gemeindeordnung und Gemeindehaushaltsverordnung, auch aufgrund noch nicht vorliegender Klärung von Auslegungs- und Gestaltungsfragen in Form von Kommentierungen, Verwaltungsvorschriften u.ä., derzeit nicht abschließend zu beurteilen. Einige Städte weisen bereits gegenwärtig darauf hin, dass die vorgeschriebenen Fristen unrealistisch seien.

### **Zu Vorschlägen für Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften entsprechend dem Abschlussbericht zum NKF-Netzwerk 2004-2008**

- *Änderungsvorschlag 1 zu § 75 GO NRW „Ausgleichsrücklage“*

Die angeregte Neuberechnung zum 01.01.2009 für alle Kommunen wird nicht befürwortet. Auch bei einer Neuberechnung zu diesem Zeitpunkt bliebe die Höhe der dann ermittelten Ausgleichsrücklage ein „Zufallsprodukt“. Zudem ist mit den 2008 eingetretenen wirtschaftlichen Entwicklungen zu erwarten, dass sich die vom Netzwerk vorgeschlagene Neuregelung insbesondere auf Städte mit relativ geringer Eigenkapitaldecke und regelmäßigem Jahresdefizit nachteilig auswirken kann. So sprechen wir uns dafür aus, die derzeitige Rechtslage beizubehalten.

- *Änderungsvorschlag 2 zu § 75 GO NRW - Jahresüberschüsse und Ausgleichsrücklage:*

Die vorgeschlagene Einführung einer „Dynamisierung“ wird unterstützt und entspricht einer Forderung des Städtetages, die bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erhoben wurde. Eine Begrenzung auf den "Ersteinlagebetrag" der Ausgleichsrücklage bietet keine weiteren Sparanreize.

Mit der vorgeschlagenen Änderung können nun aus evtl. erwirtschafteten Überschüssen Sparanteile für schlechte Zeiten eingestellt werden, vorausgesetzt, die Ergebnisrechnung weist Überschüsse aus. Bei geänderten (verbesserten) wirtschaftlichen Verhältnissen soll eine Anpassung der Ausgleichsrücklage vorgenommen werden können.

Bei der heutigen Regelung bleibt auch ein Inflationsausgleich ausgeschlossen. Es handelt sich dabei um einen absoluten Betrag. Eine restriktive Festschreibung der Ausgleichsrücklage ist nicht sachgerecht; es ist keine dynamische Anpassung zum Beispiel unter Berücksichtigung einer positiven Entwicklung des Eigenkapitals vorgesehen. Kommunen, die in der Eröff-

nungsbilanz ein negatives Eigenkapital ausweisen, können auf Dauer keine Ausgleichsrücklage bilden.

- *Änderungsvorschlag 3 zu § 93 GO NRW - Finanzbuchhaltung:*

Die Änderung des § 93 Abs. 1 wird befürwortet. Die eigenständige Regelung der organisatorischen Zuständigkeiten durch die jeweilige Kommune wird hierdurch nicht berührt. Gleichwohl obliegt die Verantwortung gem. § 93 Abs. 3 GO i.V.m. Abs. 2 dem Verantwortlichen für die Finanzbuchhaltung.

- *Änderungsvorschlag 4 zu § 95 GO NRW - Jahresabschluss:*

Die gesetzliche Festlegung der 3-Monats-Frist für die Zuleitung des Jahresabschlusses an den Rat hat sich beim ersten kompletten NKF-Jahresabschluss von Städten als nicht umsetzbar erwiesen. Die Gründe sind i.W. in dem Änderungsvorschlag des NKF-Netzwerkes genannt. Insofern wird die vorgeschlagene Beschränkung der gesetzlichen Vorgabe auf den Zeitpunkt der Anzeige des vom Rat festgestellten Jahresabschlusses bei der Aufsichtsbehörde (bis zum 31.12. des Folgejahres) befürwortet.

Noch eine Ergänzung im Hinblick auf die Vorlage des Gesamtabschlusses: Auch hier gibt es bereits Hinweise, dass die vorgesehene Frist für die Zuleitung (bis spätestens 30.09.) praktisch kaum einzuhalten und der anschließende Prüfungszeitraum von drei Monaten bis zur Feststellung zu knapp bemessen sei. Insofern müsste zumindest im Zusammenhang mit dem Modellprojekt Gesamtabschluss und nach Vorliegen erster Erfahrungswerte noch geprüft werden, ob auch hier sowohl für die Vorlage des Entwurfs als auch die Feststellung des Gesamtabschlusses ein längerer Zeitraum vorgesehen werden müsste.

- *Änderungsvorschlag 5 zu § 108 GO NRW - Unterlagen zum Haushaltsplan:*

Durch die Verpflichtung, einen Beteiligungsbericht vorzulegen, hat sich die Regelung in § 108 Absatz 2 Satz 2 GO überholt. Insofern ist der Vorschlag 5, auf die Anlage der Jahresabschlüsse zu verzichten, zu begrüßen. Stattdessen die Wirtschaftspläne dem Haushalt als Anlage beizufügen, erscheint hingegen nicht sinnvoll:

Auch bei den Wirtschaftsplänen gibt es ein Zeitproblem. An sich wäre es anzustreben, die Wirtschaftspläne für das Jahr, für das der Haushaltsplan erstellt wird, beizufügen. Für die Beratungen liegen diese jedoch meist noch nicht vor, da sie i.d.R. bis zum Ende des Vorjahres aufzustellen sind. Dies ist auch vor dem Hintergrund, dass die Pläne aktuell sein sollten, beizubehalten.

Problematisch ist zudem die Veröffentlichung von Wirtschaftsplanendaten bei Gesellschaften, die am Markt agieren. Die Verpflichtung, einen Wirtschaftsplan aufzustellen bedeutet nicht, dass dieser auch zu veröffentlichen ist.

Der Änderungsvorschlag sollte deshalb nur den Entfall der Anlage Jahresabschlüsse, nicht jedoch die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Wirtschaftspläne umfassen.

- *Änderungsvorschlag 6 zu § 19 GemHVO NRW – Weitere Vorschriften für die Haushaltsplanung:*

Die vorgeschlagene Gesetzesnovellierung wird unterstützt.

- *Änderungsvorschlag 7 zu § 28 GemHVO NRW - Inventur, Inventar:*

Unter der Maßgabe, dass der Gesetzgeber nur Mindeststandards regeln sollte, wird der Vorschlag begrüßt, auf die Vorgabe der körperlichen Inventur von Vermögensgegenständen alle drei Jahre zu verzichten. Aber dieser Vorschlag ist auch nicht unumstritten in unserer Mitgliedschaft.

Zumindest sollte es für bestimmte Bereiche Ausnahmen geben. So ist eine Inventur des Infrastrukturvermögens wie z.B. des gesamten Straßenbestandes in regelmäßigen Abständen nicht zu begründen. Für das bewegliche Anlagevermögen wird es auch künftig angezeigt sein, regelmäßige körperliche Überprüfungen durchzuführen. Nur so wird sich sicherstellen lassen, dass Verluste von Vermögensgegenständen, Schenkungen und außerordentliche technische Abnutzung im Hinblick auf entsprechende Abschreibungen oder Bildung von Instandhaltungsrückstellungen systematisch erfasst werden. Darüber hinaus schreibt § 34 Abs. 1 GemHVO NRW vor, dass für Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens, für die ein Festwert gebildet wurde, alle drei Jahre eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen ist.

- *Änderungsvorschlag 8 zu § 29 GemHVO NRW - Inventurvereinfachungsverfahren:*

Die beabsichtigte Klarstellung des inventurmäßigen Umgangs mit den sog. GWG wird befürwortet, zumal sich in der 3. Auflage der Handreichung des Innenministeriums auf Seite 532 sich eine entsprechende Handlungsempfehlung findet.

Alternativ könnte der Gesetzestext folgendermaßen verändert werden:

„Auf eine Erfassung und Inventur der Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 60 Euro ohne Umsatzsteuer nicht überschreiten, kann verzichtet werden. Die gleiche Möglichkeit besteht bei Vermögensgegenständen bis zu 410 Euro.“

- *Änderungsvorschlag 9 zu § 35 GemHVO NRW - Abschreibungen:*

Gegen den Vorschlag, den Absatz 2 ersatzlos zu streichen, bestehen keine Bedenken.

- *Änderungsvorschlag 10 zu § 43 Abs. 3 GemHVO NR - Weitere Vorschriften zu einzelnen Bilanzposten:*

Der Vorschlag des NKF-Netzwerks, dem Rat vorgenommene Übertragungen in einem Anhang zum Jahresabschlusses zur Kenntnis zu geben, wird unterstützt.

- *Änderungsvorschlag 11 zu § 55 GemHVO - Besondere Bewertungsvorschriften:*

Die in den Modellprojekten entwickelten Verfahren zur Vereinfachung sollten in das Gesetz einfließen.

Hier ein Beispiel zur Begründung: Eine Problematik wird vom Netzwerk bezüglich der Bewertung der Beteiligungen nach der Eigenkapitalspiegelmethode gesehen. So kann man der Auffassung sein, das Eigenkapital repräsentiert den Substanzwert, wenn sichergestellt ist, dass keine wesentlichen stillen Reserven oder Lasten vorhanden sind. Insofern kann argumentiert werden, dass bei Anwendung der Eigenkapitalspiegelmethode der Substanzwert der Beteiligung angesetzt worden ist. In diesem Zusammenhang zeigt sich aber ein prinzipielles Problem:

Sowohl die Handreichung als auch der Praxisleitfaden zur Einführung des Gesamtabchlusses haben keine Verbindlichkeit. Die Kommune kann nicht sicher sein, bei Anwendungen

der dort vorgeschlagenen Regelungen korrekt zu handeln.

Die von den Modellkommunen unter Mitarbeit des Ministeriums entwickelten Verfahrensweisen können deshalb derzeit nicht ohne Rechtssicherheit von den Kommunen übernommen werden. Als Beispiel sei die Aufsplittung der Forderungen in der Gesamtbilanz genannt, die lt. Leitfaden der Modellkommunen dort nicht durchgeführt wird, da der Informationsgewinn in keinem Verhältnis zum Aufwand der Ermittlung stehe. Vor allem Rechnungsprüfer vertreten die Auffassung, dass die Mindestgliederung umgesetzt werden muss, solange das Gesetz nicht geändert ist.

**Weitere Einzelvorschläge aus unserem Mitgliederbereich zu Änderungen haushaltsrechtlicher Vorschriften:**

- *Buchführungsverfahren*

In § 27 Abs. 5 GemHVO werden Anforderungen an die Buchführung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung gestellt. Zur Klarstellung der Verantwortlichkeit sollte ergänzt werden, dass die Finanzbuchhaltung die Anforderungen nur bezüglich des Buchführungsverfahrens sicherzustellen hat.

Begründung: In den Erläuterungen der Handreichung wird ausgeführt, dass diese Anforderungen auch für Prozesse außerhalb des eigentlichen Buchführungsbereichs gelten, z.B. also bei den anliefernden Vorverfahren.

Diese Anforderungen an die anliefernden Verfahren werden nicht in Zweifel gestellt. Es liegt aber außerhalb der Möglichkeiten der Verantwortlichen für die Buchführung, die Sicherstellung der genannten Anforderungen in den anliefernden Verfahren zu bewirken. Dann müssten nämlich sämtliche Verfahren durch die Finanzbuchhaltung geprüft und abgenommen werden, z.B. ob dort nachvollziehbar dokumentiert ist wer, wann, welche Daten eingegeben oder verändert hat.

- *Rückstellung für Gewerbesteuererstattungen*

Unternehmen leisten in der Regel Gewerbesteuervorauszahlungen, die sich an der festgesetzten Gewerbesteuer für das Vorjahr orientieren. Aufgrund der Entwicklung in 2008 ist für die Bankbranche - aber ggf. auch für andere Branchen, bei denen die Finanzkrise bereits in 2008 auf die Realwirtschaft durchschlägt - zu erwarten, dass die Vorauszahlungen in 2008 den Gewerbeertrag für 2008 übersteigen. Dies kann dazu führen, dass es in 2009 zu Gewerbesteuer-rückzahlungen der Stadtverwaltung an die Unternehmen kommt.

Es handelt sich somit aus heutiger Sicht um ungewisse Verpflichtungen, bei denen wahrscheinlich ist, dass sie zukünftig zu Verbindlichkeiten (hier: Rückzahlungspflicht) werden. Von einer Inanspruchnahme der Unternehmen ist auszugehen.

Die Rückzahlung der Vorauszahlung wird begründet durch die Feststellung des Gewerbeertrages für das Jahr 2008. Somit liegt der Zeitpunkt der wirtschaftlichen Verursachung eindeutig im Jahr 2008.

Somit sind alle gesetzlichen Kriterien für eine Rückstellung nach § 36 Abs. 4 GemHVO erfüllt.

Die Handreichung des IM NRW führt jedoch aus, dass die Bildung von Rückstellungen im Rahmen der wiederkehrenden jährlichen Steuererhebungen für die Gemeinden nicht zulässig sei (3. Auflage, S. 585). Diese Meinung ist durch das Gesetz u.E. nicht gedeckt.

- *Rückstellungen für höhere Umlagen*

Die Höhe von bestimmten Umlagen, z.B. Landschaftsumlage oder Kreisumlage, berechnet sich anhand eines vergangenheitsbezogenen Referenzzeitraumes (z.B. § 23 i.V.m. §§ 9 und 26 Abs. 7 GFG 2008 NRW). Auch für diese Sachverhalte sind u.E. die Voraussetzungen des § 36 Abs. 4 GemHVO erfüllt. Allerdings vertritt auch hier die Handreichung eine gegenteilige Auffassung (3. Auflage, S. 584).

Vorschlag

Zur Klarstellung schlagen wir folgende Gesetzesänderung vor:

An § 36 Abs. 4 GemHVO wird ein Satz angehängt: "Dies gilt auch für Verpflichtungen im Zusammenhang mit kommunalen Steuern oder des gemeindlichen Finanzausgleichs."

Die Bildung dieser Rückstellungen dient der Vorsorge für zukünftige Verpflichtungen und sorgt dafür, dass die Kommune sich nicht reicher rechnet, als sie ist. Sie dient somit auch dem Ziel, unter Vorsichtsgesichtspunkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage darzustellen.

- *Problem der Umlageberechnung*

Aus der Sicht v.a. kreisangehöriger Kommunen besteht Änderungsbedarf hinsichtlich der umlagefinanzierten Haushalte. Die Tatsache, dass Kreise und Landschaftsverbände Abschreibungen in voller Höhe in den Hebesatz einrechnen können, führt in der Regel zu einem signifikanten Liquiditätsnachteil für die Kommune. In den Abschreibungen sind Vermögensgegenstände enthalten, deren Finanzierung (Zins und Tilgung) von Seiten der Kommunen bereits aufgebracht wurden. Die Problematik bereits finanzierter Investitionen tritt beim Übergang von der Kameralistik zur Doppik auf; sie wird sich im Zeitablauf entschärfen. Allerdings werden aufgrund langer Nutzungs- und damit Abschreibungszeiträume noch Jahrzehnte vergehen, bis Altfälle endgültig aus den Ergebnisrechnungen verschwunden sind. Das vorgenannte Thema wurde bereits in der Vergangenheit mehrfach zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Innenministerium diskutiert.

Die Bildung von Sonderposten „Bewertungsausgleich“ oder die Bildung einer Sonderrücklage im Eigenkapital und deren Auflösung im Zeitablauf wären eine angemessene Lösung. Eine solche Lösung trägt sowohl den Interessen des Kreises als auch denen der kreisangehörigen Gemeinden Rechnung: Bereits finanzierte Abschreibungen werden in der Ergebnisrechnung neutralisiert und sind damit nicht mehr ausgleichsrelevant. Auch sind Sonderposten systemgerecht („doppikkonform“) und ihre aufwandsneutralisierende Auflösung buchungstechnisch einfach zu praktizieren. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum Sonderposten – in Anlehnung an das HGB – ausschließlich der Ausweisung echter Zuwendungen Dritter vorbehalten bleiben sollen. Auch das Argument der fehlenden exakten Zuordnung von Umlagezahlungen zu einzelnen Investitionsprojekten scheint in der Praxis nicht zu verfangen: Es liegen im Allgemeinen Informationen über die Anschaffungs-/Herstellungskosten, den Fremdfinanzierungsanteil und die Höhe von Zuschüssen Dritter zu einzelnen Investitionsprojekten vor, so dass sich zumindest Näherungswerte leicht bestimmen lassen.

Sämtliche Vermögensgegenstände, die die Umlagezahler bereits in der Vergangenheit über Umlagen finanziert haben, sollten einem Sonderposten gegenüberzustellen sein. Eine solche

Lösung würde zu einer Gleichstellung der bisherigen kameralen Umlagezahlung mit erhaltenen Zuwendungen und Beiträgen für Investitionen gemäß § 43 Abs. 5 GemHVO bedeuten.

- *Rechtsvorschrift § 75 Abs. 5 GO*

Derzeitiger Gesetzestext: 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, so hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen...

Änderungsvorschlag:

Weist die Ergebnisrechnung bei der Bestätigung des Jahresabschlusses gem. § 95 Abs. 3, trotz eines ausgeglichenen fortgeschriebenen Haushaltsansatzes einen Fehlbetrag oder einen höheren Fehlbetrag als im fortgeschriebenen Haushaltsansatz ausgewiesen, aus, so hat die Gemeinde dies der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen...

Der fortgeschriebene Haushaltsansatz setzt sich zusammen aus dem originären Haushaltsansatz, den übertragenen Ermächtigungen nach § 22 GemHVO, außer- und überplanmäßigen Aufwendungen nach § 83 GO, einer haushaltswirtschaftlichen Sperre nach § 24 GemHVO und der Werte eines Nachtragshaushaltes nach § 81 GO.

Begründung:

Durch die derzeitige Vorschrift wird das Jahresergebnis an dem originären Haushaltsansatz gemessen. Durch die nach § 22 GemHVO übertragenen Ermächtigungen wird jedoch der Haushaltsansatz fortgeschrieben. Im Vorjahr nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen werden auf das Folgejahr übertragen und erhöhen dort den Haushaltsansatz. Daher sollte der fortgeschriebene Haushaltsansatz als Maßgröße für das Jahresergebnis gelten.

Ferner sollte der fortgeschriebene Haushaltsansatz vom Gesetzgeber definiert werden. Empfohlen wird die Erweiterung des originären Haushaltsansatzes mindestens um die übertragenen Ermächtigungen, außer- und überplanmäßige Aufwendungen, die haushaltswirtschaftliche Sperre und die Werte eines Nachtragshaushaltes.

- *Rechtsvorschrift: § 22 GemHVO*

Derzeitiger Gesetzestext:

(1) Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen sind übertragbar und bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Werden sie übertragen, erhöhen sie die entsprechenden Positionen im Haushaltsplan des folgenden Jahres.

(2) Ermächtigungen für Auszahlungen für Investitionen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr verfügbar.

(3) Sind Erträge oder Einzahlungen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen zweckgebunden, bleiben die entsprechenden Ermächtigungen zur Leistung von Aufwendungen bis zur Erfüllung des Zwecks und die Ermächtigungen zur Leistung von Auszahlungen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar.

(4) Werden Ermächtigungen übertragen, ist dem Rat eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnisplan und den Finanzplan des Folgejahres vorzulegen. Die Übertragungen sind im Jahresabschluss im Plan-/Ist-Vergleich der Ergebnisrechnung (§ 38 Abs. 2) und der Finanzrechnung (§ 39) gesondert anzugeben.

Änderungsvorschlag:

Einfügen eines neuen Absatzes zwischen den bisherigen Absätzen 3 und 4:

(4) Auszahlungsermächtigungen für Rückstellungen und Verbindlichkeiten sind zu übertragen und bleiben bis zu deren Inanspruchnahme oder Auflösung verfügbar.

Begründung:

Ermächtigungen für zahlungswirksame Aufwendungen beinhalten eine Aufwandsermächtigung im Ergebnisplan sowie eine korrespondierende Auszahlungsermächtigung im Finanzplan. Bei der Bildung von Rückstellungen und Verbindlichkeiten wird die Aufwandsermächtigung im Ergebnisplan bereits in Anspruch genommen, während die Auszahlung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Die Auszahlungsermächtigung im Finanzplan ist daher zwingend zu übertragen. Da bei bestimmten Sachverhalten (z.B. Rückstellungen für Risiken aus einem andauernden Prozess) der Zeitpunkt der künftigen Zahlung ungewiss ist, ist explizit die Möglichkeit einer mehrjährigen Übertragbarkeit vorzusehen.

- *Rechtsvorschrift: § 41 Abs. 3 GemHVO*

Derzeitiger Gesetzestext:

Die Aktivseite der Bilanz ist mindestens in die Posten

...

2.2 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

2.2.1 Öffentlich-rechtliche Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen,

2.2.1.1 Gebühren,

2.2.1.2 Beiträge,

2.2.1.3 Steuern,

2.2.1.4 Forderungen aus Transferleistungen,

2.2.1.5 Sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen,

2.2.2 Privatrechtliche Forderungen,

2.2.2.1 gegenüber dem privaten Bereich,

2.2.2.2 gegenüber dem öffentlichen Bereich,

2.2.2.3 gegen verbundene Unternehmen,

2.2.2.4 gegen Beteiligungen,

2.2.2.5 gegen Sondervermögen,

Änderungsvorschlag:

Die Aktivseite der Bilanz ist mindestens in die Posten

...

2.2 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

2.2.1 Öffentlich-rechtliche Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen,



- 2.2.2 Privatrechtliche Forderungen,
  - 2.2.2.1 gegenüber dem privaten Bereich,
  - 2.2.2.2 gegenüber dem öffentlichen Bereich,
  - 2.2.2.3 gegen verbundene Unternehmen,
  - 2.2.2.4 gegen Beteiligungen,
  - 2.2.2.5 gegen Sondervermögen,

**Begründung:**

Gerade die Unterteilung der öffentlich-rechtlichen Forderungen, wie sie in der bisherigen Fassung der GemHVO pflichtig gefordert wird, stellt die Kommunen vor erhebliche inhaltliche und technische Herausforderungen. So wird die Finanzbuchhaltung häufig mit Sachverhalten konfrontiert, die aufgrund der o.g. aktuellen Regelungstiefe das Duplizieren von Debitorenstammsätzen notwendig macht.

Beispiel: Ein Bürger muss Gebühren, Beiträge und Steuern entrichten. Technisch sind Debitoren aber meistens nur einem Bilanzposten fest zuzuordnen. Mithin müssen in einem solchem Fall drei Debitorenstammsätze angelegt werden.

Der zusätzliche Informationsgewinn für externe Bilanzleser aufgrund der aktuellen Gliederungstiefe ist zurzeit nur gering. Da die NRW-Kommunen überwiegend anlagevermögenslastige Bilanzen aufstellen, das Verhältnis Anlagevermögen zu Umlaufvermögen ohnehin in der Regel weit über 9:1 liegen dürfte, ist es nicht einsichtig, warum im Umlaufvermögen so großer Informationsbedarf besteht.

Auch in der ursprünglichen Dokumentation des Modellprojekts (Stand 2003) wurde eine Gliederungstiefe gemäß des o.g. Änderungsvorschlages als ausreichend angesehen.

- *Rechtsvorschrift: § 41 Abs. 4 GemHVO*

**Derzeitiger Gesetzestext:**

Erhaltene Zuwendungen für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen, deren ertragswirksame Auflösung durch den Zuwendungsgeber ausgeschlossen wurde, sind in Höhe des noch nicht aktivierten Anteils der Vermögensgegenstände in einer Sonderrücklage zu passivieren. Diese Sonderrücklage kann auch gebildet werden, um die vom Rat beschlossene Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen zu sichern. In dem Jahr, in dem die vorgesehenen Vermögensgegenstände betriebsbereit sind, ist die Sonderrücklage durch Umschichtung in die allgemeine Rücklage insoweit aufzulösen. Sonstige Sonderrücklagen dürfen nur gebildet werden, soweit diese durch Gesetz oder Verordnung zugelassen sind.

**Änderungsvorschlag:**

Erhaltene Zuwendungen für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen, deren ertragswirksame Auflösung durch den Zuwendungsgeber ausgeschlossen wurde, sind in Höhe des noch nicht aktivierten Anteils der Vermögensgegenstände in einer Sonderrücklage zu passivieren. (Die Sätze 2 und 3 entfallen.)

**Begründung:**

Entspricht der Begründung zum Änderungsvorschlag 10 des Kapitels 6 des Abschlussberichtes NKF, S. 81.

- *Rechtsvorschrift: § 46 GemHVO*

**Derzeitiger Gesetzestext:**

(1): Im Forderungsspiegel sind die Forderungen der Gemeinde nachzuweisen. Er ist mindestens entsprechend § 41 Abs. 3 Nr. 2.2.1 und 2.2.2 zu gliedern.

(2): Zu den Posten nach Absatz 1 Satz 2 ist jeweils der Gesamtbetrag am Abschlussstichtag unter Angabe der Restlaufzeit, gegliedert in Betragsangaben für Forderungen mit Restlaufzeiten bis zu einem Jahr, von einem bis fünf Jahren und von mehr als fünf Jahren sowie der Gesamtbetrag am vorherigen Abschlussstichtag anzugeben.

Änderungsvorschlag:

Die Vorschrift kann entfallen.

Begründung:

Die Praxis in den NRW-Kommunen hat gezeigt, dass nur geringe Teile der Forderungen, die über § 46 GemHVO in ein Fälligkeitstraster zu gliedern sind, überhaupt ein Zahlungsziel größer ein Jahr besitzen. In der Regel sind solche Sachverhalte nur bei Stundungen gegeben, die aber in der kommunalen Praxis von untergeordneter Bedeutung sind.

Der zusätzliche Informationsgewinn für externe Leser des Jahresabschlusses aufgrund der aktuellen Gliederungstiefe ist damit eher klein. Da die NRW-Kommunen überwiegend anlagevermögenslastige Bilanzen aufstellen, das Verhältnis Anlagevermögen zu Umlaufvermögen ohnehin in der Regel weit über 90 % liegen dürfte, ist es nicht einsichtig, warum im Umlaufvermögen so großer Informationsbedarf besteht.

Auch in der ursprünglichen Dokumentation des Modellprojekts (Stand 2003) wurde ein Forderungsspiegel nicht verbindlich vorgeschrieben.

- *Rechtsvorschrift: § 47 GemHVO*

Derzeitiger Gesetzestext:

(1): Im Verbindlichkeitspiegel sind mindestens die folgenden Posten auszuweisen:

...

Änderungsvorschlag :

(1): Im Verbindlichkeitspiegel sind die Verbindlichkeiten der Gemeinde nachzuweisen. Er ist mindestens entsprechend § 41 Abs. 4 Nr. 4 zu gliedern.

Begründung:

Es ist nicht einsichtig, warum die Gliederungstiefe im Verbindlichkeitspiegel weitergehender ist als in der Bilanz. Es gibt an dieser Stelle keinen zusätzlichen Informationsgewinn.

### **Zur notwendigen Neufassung des Kreditbegriffs**

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen spricht sich für eine Neufassung des Kreditbegriffs in § 86 GO aus. Es entspricht der Logik des doppelischen Rechnungswesens, dass kurz- und langfristige Kredite in der Bilanz ausgewiesen werden, jedoch eine Differenzierung nach „Krediten“ und „Liquiditätskrediten“ nicht mehr erfolgt. Das NKF erfordert eine neue Begriffsfassung, um eine wirtschaftsorientierte Liquiditätssteuerung innerhalb der Kommune zu gewährleisten.

Betriebswirtschaftlich macht eine Unterscheidung in kurz- oder langfristige Kredite Sinn, da anhand der Fristigkeit die zukünftige Liquiditätsbelastung erkennbar wird. Die Fristigkeit ist

damit Grundlage für eine Liquiditätsplanung zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Ferner sollte die Aufnahme eines Kredites unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Von vornherein festzulegen, dass langfristige Kredite nur in Höhe des Investitionsvolumens aufgenommen werden dürfen, kann der Forderung nach wirtschaftlichem Handeln der Kommune entgegenstehen. In der Praxis, aber auch unter bilanziellen Gesichtspunkten ist die Zurechnung von bestimmten Krediten zu bestimmten Investitionsmaßnahmen weder sinnvoll noch möglich, es sei denn, man würde eine – wirtschaftlich unsinnige - Einzelfinanzierung durchführen. Daher ist es auch kaum durchführbar, bei der Verwendung einer Krediteinzahlung zwischen laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit zu unterscheiden.

Auch ist die Unterscheidung zwischen Investitionskrediten und Krediten zur Deckung des Liquiditätsbedarfs wenig sinnvoll, da jeder Kredit zur Deckung des Liquiditätsbedarfs dient. Die Aufnahme und die Tilgung eines Kredites sind nicht ergebniswirksam. Lediglich die Zinszahlungen stellen Aufwand dar und sind somit im Rahmen des Haushaltsausgleichs relevant. Es ist aus unserer Sicht nicht zu befürchten, dass die Kommunen übermäßig Kredite für konsumtive Zwecke aufnehmen und z.B. die Steuern senken, da die konsumtiven Zwecke sowie die Kreditzinsen Aufwand darstellen und dieser Aufwand nicht durch die Krediteinzahlung im Rahmen des Haushaltsausgleichs gedeckt werden kann. Ein solches Verhalten der Kommune würde somit in kürzester Zeit zu einer Verringerung des Eigenkapitals und in dessen Folge zu einem Haushaltssicherungskonzept führen.

Der bisherige Haushaltsgrundsatz nach Artikel 115 Abs. 1 GG greift nach unserer Auffassung bei der Neufassung des Kreditbegriffs nicht, da dieser Grundsatz für die Kameralistik formuliert wurde. Mit dem Wechsel zu einem Haushalts- und Rechnungswesen auf kaufmännischer Basis ist dieser Grundsatz neu zu fassen. Die nach § 86 Abs. 1 GO entworfene Regelung zwingt in der kommunalen Praxis zu unwirtschaftlicher Kreditaufnahme. Danach wird eine zeitlich kongruente Finanzierung gefordert. Für ein effizientes Kreditmanagement ist damit die Grundlage entzogen bzw. auf die Zeit der Kreditermächtigung beschränkt, da nur in diesem Zeitraum eine Flexibilität zugelassen wird. Mit der Einführung des doppischen Rechnungswesens sind neue Kennzahlen und damit auch eine neue Transparenz begründet. Alte politische Begrenzungen zur Kreditaufnahme sind obsolet.

Die hier aufgelisteten Hinweise entsprechen dem aktuellen Diskussionsstand innerhalb des Städtetages Nordrhein-Westfalen. Wir bitten, die genannten Änderungsvorschläge zu berücksichtigen und behalten uns das Recht vor, im Fortgang der Evaluierung weitere inhaltliche Hinweise zu geben.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Kuban





**Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen**

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52-40030 Düsseldorf

Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Herrn Ministerialdirigenten  
Johannes Winkel  
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Postfach 10 39 52-40030 Düsseldorf  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf  
Telefon 0211-4587-1  
Telefax 0211-4587-211  
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de  
pers. E-Mail: Andreas.Wohland@kommunen-in-nrw.de  
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: IV/1 904-05/18 wo/do  
Ansprechpartner: Hauptreferent Wohland  
Durchwahl 0211-4587-255

28. Mai 2009

**Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)  
Ihr Schreiben vom 19.04.2009 - Az.: 34 - 48.12.02/99 - 4/09**

Sehr geehrter Herr Winkel,

haben Sie recht herzlichen Dank für die Möglichkeit, unsere Erfahrungen und Erkenntnisse aus der flächendeckenden Umsetzung und Einführung des NKF im Mitgliedsbereich und Vorschläge über notwendige Anpassungen der haushaltsrechtlichen Vorschriften mitzuteilen. Gerne nehmen wir zu der Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) wie folgt Stellung:

**1. Vorbemerkung:**

Die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen haben nach unserer Erkenntnis zum 01.01.2009 flächendeckend das NKF eingeführt. Hilfreich dabei waren sicherlich die Vorarbeiten in dem Modellprojekt sowie die lfd. Unterstützung durch das NKF-Netzwerk bis zum 01.01.2009. Die Umstellung bedeutete aber für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen einen großen Verwaltungsaufwand, der insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kämmergeien vor enorme Herausforderungen gestellt hat. Es ist auch zu berücksichtigen, dass der Umstellungsprozess noch nicht vollständig abgeschlossen ist. So müssen die Kommunen noch ihren ersten Gesamtabschluss aufstellen. Vielfach sind auch die doppischen Jahresabschlüsse noch nicht aufgestellt. Auch die Implementierung von Zielen und Kennzahlen zur Ausnutzung der verbesserten Steuerungspotentiale nach Umstellung auf das NKF ist in den Mitgliedskommunen nur in Ansätzen erfolgt. Hier bedarf es in der näheren Zukunft noch erheblicher Nacharbeit, die mit großem Verwaltungsaufwand einhergehen wird.

Zwar wäre das Land in der Vergangenheit nicht daran gehindert gewesen, auch vor Eintritt in das offizielle Evaluationsverfahren Korrekturen am Gesetzeswerk vorzunehmen. Dies hat es jedoch trotz entsprechender Bitten von Kommunen und der kommunalen Spitzenver-

bände wiederholt unter Hinweis auf das im Gesetz angelegte Überprüfungsverfahren abgelehnt. Ausnahmen gab es nur bei der Bereinigung einiger Redaktionsversehen.

Aus diesem Grund ist es umso wichtiger, dass wir im Evaluationsverfahren deutlich die diskussionswürdigen Themenfelder benennen. Für die nachfolgende Aufstellung hat die Geschäftsstelle Praxis- und Rechtsprobleme aus der Beratungspraxis sowie Hinweise aus einer Diskussion im Finanzausschuss des Verbandes in der Sitzung am 5./6. November 2008 in Brühl zur Grundlage genommen. Berücksichtigt wurden ferner die Vorschläge aus dem Abschlussbericht des NKF-Netzwerks vom 26. November 2008.

Schließlich lagen der Geschäftsstelle schriftliche Stellungnahmen aus etlichen Mitgliedstädten und -gemeinden vor, die ausgewertet wurden.

Die Stellungnahme ist als erster Aufschlag in dem Evaluierungsprozess zu verstehen, den wir in Abhängigkeit von den weiteren Rückmeldungen und Beratungen innerhalb unseres Verbandes gerne ergänzen werden.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das noch laufende Modellprojekt „Gesamtabschluss“ des Innenministeriums, zu dem wir zurzeit Folgendes anmerken möchten: Die ersten Erfahrungen aus Modellkommunen belegen, dass hier noch eine Arbeit sowohl auf die Kommunen als auch auf die kommunalen Unternehmen wartet, deren erheblicher Umfang erst nach und nach deutlich wird. Anders als der restliche Teil des Gesetzeswerkes konnte das Thema Gesamtabschluss naturgemäß nicht vorher von den ursprünglichen Modellkommunen praktisch erprobt werden. Deshalb erwarten wir für diesen Bereich eine gesteigerte Bereitschaft seitens des Landes zu gesetzgeberischen Korrekturen, wenn sich zeigt, dass der für einen Gesamtabschluss zu leistende Aufwand außer Verhältnis zu den steuerungsrelevanten Erkenntnisgewinnen steht. Dies könnte reichen von verfahrensmäßigen Erleichterungen bis hin zu der Herausnahme von Gruppen von Kommunen aus der grundsätzlichen Verpflichtung von Kommunen zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses.

## **II. Probleme und Änderungsbedarfe aus kommunaler Sicht**

Die verschiedenen von den Kommunen formulierten Kritikpunkte/Anregungen haben unterschiedliche Wertigkeiten, die eine Differenzierung in der Darstellung nahelegen. Zum Teil beziehen sich unsere Hinweise auf technische Details oder Ungereimtheiten, die bereinigt werden könnten, ohne dass damit eine Neubewertung grundlegender Systementscheidungen verbunden wäre (Teil A).

Andere Vorschläge sind von größerer Tragweite, da sie an Grundentscheidungen des NKF anknüpfen (Teil B).

### **A. Vorschläge eher technischer Natur**

#### **1) Frist in § 95 Abs. 3 zur Vorlage des Jahresabschlusses**

Gemäß § 95 Abs. 3 GO muss der Bürgermeister den von ihm bestätigten Entwurf des Jahresabschlusses innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem

Rat zur Feststellung zuleiten. Bereits in einem ersten vom Finanzausschuss durchgeführten Erfahrungsaustausch wurde diese Frist als in der Praxis zu kurz bemessen bewertet. Es ist seinerzeit gefordert worden, die Frist auf ein halbes Jahr zu verlängern oder - noch besser - auf die Nennung der Frist vollständig zu verzichten. Es reicht schließlich die Fristsetzung bis zu dem Beschluss über den Jahresabschluss.

Auch in der aktuellen Beratungspraxis hat sich die Frist als problematisch erwiesen. In einer Mitgliedskommune ist die Bürgermeisterin von einer Ratsfraktion verklagt worden, da sie die Frist zur Vorlage des Entwurfs des Jahresabschlusses nicht eingehalten hat. Nach Kontaktaufnahme mit der Kommunalabteilung des Innenministeriums wurde von dort signalisiert, dass man ebenfalls Handlungsbedarf sieht.

## 2) Dynamisierung der Ausgleichsrücklage / Neuberechnung des Ausgangswerts

Nach der derzeitigen gesetzlichen Regelung in § 75 GO können der Ausgleichsrücklage Jahresüberschüsse zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht hat.

Diese Begrenzung auf den Betrag, der sich mehr oder weniger zufällig aus dem Stichtag der Eröffnungsbilanz ergibt, wird von kommunaler Seite als nicht sachgerecht angesehen. Unser Änderungsvorschlag für § 75 Abs. 3 Satz 4 GO NRW lautet:

„Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Abs. 1 Satz 2 zugeführt werden.“

Somit wäre es theoretisch möglich, in guten Jahren die Ausgleichsrücklage auch über ihren ursprünglichen Bestand hinaus aufzustocken.

In eine ähnliche Richtung geht ein Vorschlag der Gemeinde Alpen, der sich die Stadt Xanten angeschlossen hat. Sie weist darauf hin, dass sich die Regelungen des NKF weitgehend am HGB orientieren. Allerdings sehe das NKF - anders als das HGB - keine Möglichkeit vor, Ergebnisse einer Rechnungsperiode in die nächste vorzutragen. Damit werde Kommunen, die über stark schwankende Erträge (oder Aufwendungen) verfügen, die Möglichkeit verwehrt, in einem Haushaltsjahr erwirtschaftete Überschüsse zur Deckung von (erwarteten) Defiziten in den folgenden Haushaltsjahren einzusetzen. Insoweit wird eine Anpassung an die Regeln des HGB vorgeschlagen.

Eine weitere Begründung beruht auf der Beobachtung, dass diejenigen Kommunen, die frühzeitig auf das NKF umgestellt haben, durch die niedrigeren Steuererträge der Referenzperiode gedeckelt werden und daher eine verhältnismäßig geringere Ausgleichsrücklage aufweisen. Der Vorschlag geht dahin, für alle Kommunen zum Stichtag 01.01.2009 eine Neuberechnung durchzuführen.

## 3) Ermöglichung von Rückstellungen für Umlagezahlungen

Für Kommunen mit einem stark schwankenden Gewerbesteueraufkommen kann sich die zeitlich versetzte Belastung aus vorherigen Steuereinnahmen als haushaltswirt-

schaftliches Problem erweisen, und zwar immer dann, wenn in einem Haushaltsjahr mit geringem Gewerbesteueraufkommen hohe Kreisumlagezahlungen zu leisten sind, weil in der maßgeblichen Referenzperiode hohe Gewerbesteuererträge erzielt wurden.

Die Bildung einer entsprechenden Rückstellung auf Grundlage des § 36 Abs. 4 GemHVO wird durch Wirtschaftsprüfer und die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) als unzulässig dargestellt. Dies wird damit begründet, dass nach den Handreichungen des Innenministeriums zu den NKF-Vorschriften für Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs, Umlagen und Steuerschuldverhältnisse keine Rückstellungen gebildet werden dürfen.

Der StGB NRW schlägt vor, für Verpflichtungen zur Zahlung der wegen der außerordentlichen Umstände deutlich höher ausfallenden zukünftigen Kreisumlage Rückstellungen gem. § 36 Abs. 4 GemHVO zuzulassen. Die wirtschaftliche Ursache der erhöhten Kreisumlagebelastung im Sinne des § 36 Abs. 4 Satz 2 GemHVO liegt in dem außerordentlich hohen Ertrag im Vorjahr. Über die Bildung der Rückstellung wäre in der Zukunft der Haushaltsausgleich nicht erschwert. Gleichzeitig wäre ein nachhaltiges und verantwortungsvolles Haushalten der Gemeinde sichergestellt.

#### 4) Unterlagen zum Haushaltsplan (§ 108 GO)

Nach der derzeitigen Gesetzeslage muss die Kommune dem Haushaltsplan die neuesten Jahresabschlüsse der Unternehmen (mit eigener Rechtspersönlichkeit) beifügen, an denen sie mit mehr als 50% beteiligt ist.

Nach dem Vorschlag des StGB NRW sollten die Unterlagen beigefügt werden, aus denen die wirtschaftliche Lage bzw. die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen ersichtlich ist. Auf eine Beifügung der Jahresabschlüsse zum Haushaltsplan sollte verzichtet werden.

Aufgrund der zeitlichen Festlegungen können dem Haushaltsplan lediglich Jahresabschlüsse des Vorjahres beigefügt werden, da die Jahresabschlüsse des Vorjahres zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung noch nicht erstellt wurden. Weiterhin beinhalten die Jahresabschlüsse eine vergangenheitsbezogene Betrachtung der Unternehmen. Die Aufstellung des Haushaltsplans ist aber zukunftsorientiert. Daher sollten auch die Unternehmen ihre zukünftige Entwicklung dem Rat zur Kenntnis bringen.

#### 5) Datenumfang für die Konzernbilanz (§ 116 GO)

Wir kritisieren den Umfang der Daten, die für die Erstellung der Konzernbilanz zur Verfügung gestellt werden müssen. Die derzeitige Regelung in § 116, die die Einbeziehung der Jahresabschlüsse aller verselbstständigten Aufgabenbereiche in einen Gesamtabschluss fordert, wird von den Mitgliedskommunen als viel zu aufwendig und völlig überzogen betrachtet, da ein Großteil der beizubringenden Informationen überhaupt nicht steuerungsrelevant sei.



Stattdessen sollte eine Konzentration auf wenige Kernzahlen (Schulden, Guthaben, Vermögen, Rückstellungen etc.) erfolgen.

Nach unserer Auffassung sollten vor einer endgültigen Positionierung die Ergebnisse des Modellprojekts „Gesamtabschluss“ abgewartet werden, in dem auch die Stadt Lippstadt vertreten ist.

#### 6) Anwendung des NKF auf kommunale Rechenzentren

Zu der zwingenden Anwendung des NKF auf Zweckverbände im Bereich der Datenverarbeitung sind wir mit dem Innenministerium uneins. Gemäß § 18 Abs. 1 GkG unterliegt die Haushaltsführung eines Zweckverbandes grundsätzlich den Regeln, die auch für die Kommunen selbst gelten. Eine Ausnahme hiervon hat der Gesetzgeber zugelassen, wenn nach § 18 Abs. 3 Satz 1 GkG der Hauptzweck eines Verbandes der Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens oder einer Einrichtung ist. In diesem besonderen Fall ist es zulässig, dass der Zweckverband selbst die Vorschriften über die Eigenbetriebe und damit die kaufmännische Buchführung nach HGB anwenden kann. Sinn und Zweck dieser Ausnahmemöglichkeit ist es, ein Auseinanderfallen der Rechnungslegungsvorschriften innerhalb eines Zweckverbandes zu vermeiden.

Die unterschiedlichen Auffassungen bestehen hinsichtlich der Auslegung des § 18 Abs. 3 Satz 1 GkG in Bezug auf Einrichtungen im Sinne des § 107 Abs. 2 GO. Nach unserer Auffassung reicht aus, dass eine Einrichtung vorliegt, die nach § 107 Abs. 2 Satz 2 GO die Möglichkeit eröffnet ist, nach den Vorschriften über Eigenbetriebe geführt zu werden, ohne dass tatsächlich eine entsprechende eigenbetriebsähnliche Einrichtung errichtet werden muss. Nach Auffassung des Innenministeriums ist allerdings auch die tatsächliche Errichtung erforderlich, damit die Ausnahmenvorschrift des § 18 Abs. 3 Satz 1 GkG greift.

Wir tragen unsere Rechtsauffassung hier nochmals vor, da eine Umstellung der Rechnungsführung von den weitgehend dem HGB entsprechenden Vorschriften des Eigenbetriebsrechts auf das NKF mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist, der für die Wirtschaftsführung keine neuen Erkenntnisse bringt. Wir empfehlen eine gesetzliche Klarstellung des § 18 Abs. 3 GKG im Sinne unserer oben dargestellten Rechtsauffassung.

#### 7) Auswirkungen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG)

Das Gesetz zur Modernisierung des Bilanzrechts (BilMoG) ist inzwischen in Kraft getreten. Das Gesetz soll dafür sorgen, dass das HGB-Bilanzrecht auf Dauer in Deutschland beibehalten und für den Wettbewerb mit den internationalen Rechnungslegungsstandards gestärkt wird. Der handelsrechtliche Jahresabschluss bleibt die Grundlage der Gewinnausschüttung und die steuerliche Gewinnermittlung. Durch das Gesetz soll die Aussagekraft des handelsrechtlichen Jahresabschlusses erhöht werden und damit vom deutschen Mittelstand der Druck genommen werden, internationale Rechnungslegungsstandards anzuwenden. Das quasi modernisierte HGB-

Bilanzrecht ist damit die Antwort auf die International Financial Reporting Standards (IFRS), die vom International Accounting Standards Board (IASB) herausgegeben werden. Die IFRS sind auf kapitalmarktorientierte Unternehmen zugeschnitten, dienen also dem Informationsbedürfnis von Finanzanalysten, berufsmäßigen Investoren und anderen Kapitalmarktteilnehmern.

Da das NKF vielfach auf den Regelungen des HGB beruht, stellt sich die Frage, inwieweit die Änderungen im HGB auf das NKF Auswirkungen haben.

Das „Modellprojekt Gesamtabchluss“ hat einzelne Punkte identifiziert, in denen Auswirkungen des BilMoG diskutiert werden müssen. Einige Änderungen wären wohl ohne großen Aufwand möglich, weil die Zielrichtung des BilMoG bereits in etlichen Fällen im NKF umgesetzt sei. Das NKF ist näher am BilMoG als das HGB.

Seitens der kommunalen Vertreter im Modellprojekt wurde allerdings darauf hingewiesen, dass etwa die Bewertung der Pensionsrückstellungen bei den Beteiligungen nach Umstellung auf das BilMoG in etwa 30 % steigen könnte. Hier ist noch eine intensive Diskussion in dem Modellprojekt Gesamtabchluss erforderlich.

#### 8) Einzelvorschläge zur GemHVO

Neben den vorstehend geschilderten Vorschlägen zur Änderung der Gemeindeordnung gibt es auch eine Reihe von Hinweisen zur Überarbeitung der GemHVO, die aus Gründen der Lesbarkeit in der **Anlage** zusammengestellt sind. Es handelt sich um Vorschläge aus dem Abschlussbericht des NKF-Netzwerks, die aus Sicht des StGB NRW schlüssig sind und unterstützt werden.

### **B. Probleme grundlegender Natur**

#### 1) Regelungen zum Haushaltsausgleich generell

Das Konzept des Haushaltsausgleichs wurde im Neuen Kommunalen Finanzmanagement der Ausrichtung auf den Ressourcenverbrauch angepasst. Der Haushalt ist dann ausgeglichen, wenn der Ergebnisplan und die Ergebnisrechnung ausgeglichen sind, also wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Ist dies der Fall, so ist zumindest ein nomineller Substanzerhalt (ohne Inflationsausgleich) gewährleistet. Einer der Kernpunkte der Reformdiskussion über die Einführung der Doppik war und ist die Frage, ob durch das NKF der Haushaltsausgleich erschwert wird und damit weitere kommunalpolitische Handlungsspielräume verloren gehen.

Über einen langen Zeitraum betrachtet ergeben sich aus der Doppik grundsätzlich keine höheren Anforderungen an die Kommune als aus der Kameralistik. Nach dem pagatorischen Prinzip des kaufmännischen Rechnungswesens sind Erträge und Einnahmen sowie Aufwendungen und Ausgaben über einen langen Zeitraum betrachtet identisch (vgl. Schlussbericht des Modellprojekts „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ 1999 bis 2003, S. 29 ff.). Kurz- und mittelfristig wird allerdings der Haushaltsausgleich für viele Kommunen schwieriger, da im Vergleich zum bishe-

rigen System eine Verlagerung von Lasten in die Zukunft nicht mehr ohne weiteres möglich ist.

Die Ergebnisrechnung und damit der Haushaltsausgleich werden z.B. beeinflusst durch Abschreibungen, Bildung von Rückstellungen (Pensionen, unterlassene Instandhaltungen), Zinsaufwand und sonstigen sächlichen oder personellen Aufwand. Demgegenüber gibt es einige Geschäftsvorfälle, die nach kameralem Recht ausgleichsrelevant gewesen wären, sich nunmehr aber mangels Ergebniswirksamkeit ausgleichsneutral darstellen. Unter anderem sind dies Kredittilgungen, Pensionsauszahlungen und Auszahlungen für Investitionen (z.B. für Baumaßnahmen oder die Anschaffung beweglicher Gegenstände).

Die tendenzielle Erschwerung des Haushaltsausgleichs ist insbesondere auf den Umstand zurückzuführen, dass die zu veranschlagenden Abschreibungen vielfach höher sein werden als die Gesamtsumme der Tilgungsleistungen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass bestimmte Vermögensgegenstände (z.B. Grundvermögen oder Beteiligungsvermögen) nicht der Abschreibung unterliegen.

Von besonderer praktischer Relevanz sind die Pensionsansprüche. Hier zeichnet sich immer mehr ab, dass die in den Eröffnungsbilanzen gebildeten Rückstellungen nicht ausreichen, um den sich in späteren Perioden ergebenden Liquiditätsbedarf abzubilden. Korrekturen an der Berechnungssystematik werden aber den Haushaltsausgleich weiter erschweren.

#### *Fazit:*

Der Haushaltsausgleich wird – zumindest mittelfristig - erschwert. Allerdings kann eine Lösung des Problems kaum in einer Lockerung der Vorgabe bestehen, dass die Erträge die Aufwendungen decken müssen. Die nach wie vor berechnete Forderung nach einer wirksamen Gemeindefinanzreform ist zu trennen von der Frage einer möglichst wirklichkeitsnahen Darstellung der wirtschaftlichen Lage einer Kommune.

Davon unabhängig stellt sich aber die Frage des Verhältnisses der Kommunen zur Aufsicht. Es muss nochmals diskutiert werden, ob die derzeitigen Vorgaben zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts praxisgerecht sind. Die im NKF gewählten Quoten für die Frage, bis zu welchem Punkt ein Verzehr des Eigenkapitals hinnehmbar ist, beruhen mehr auf einem politischen Kompromiss denn auf belastbaren Daten.

## 2) Haushaltsausgleich der Umlageverbände

Die Problematik des Haushaltsausgleichs der Umlageverbände im NKF beschäftigt den Verband nun schon seit einigen Jahren. Auch der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft hatte sich in der Vergangenheit wiederholt mit der Thematik befasst. In der 133. Sitzung am 16.08.2007 in Borken hat der Ausschuss hierzu folgenden Beschluss gefasst:

1. *Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft fordert den Gesetzgeber auf, das Problem der drohenden Steigerungen bei den Kreisumlagesätzen im Zuge der Umstellung der Umlageverbände auf das NKF zum Anlass zu nehmen, systemimmanente Änderungen im NKF Gesetz zu beschließen. Der Ausschuss schlägt eine Regelung vor, wonach sämtliche Vermögensgegenstände, die die Umlagezahler bereits in der Vergangenheit über die Kreis- oder Landschaftsverbandsumlage finanziert haben, einem Sonderposten gegenüber zu stellen sind. Diese Lösung ist systemkonform, da die auf diese Weise bereits finanzierten Investitionen über die Umlage von Dritten gezahlt worden sind. Insofern bietet sich eine Gleichstellung der Umlagezahlung mit den erhaltenen Zuwendungen und Beiträgen für Investitionen gemäß § 43 Abs. 5 GemHVO an.*

*Ohne ein gesetzgeberisches Handeln würde ansonsten im großen Umfang Liquidität von den Umlagezahlern auf die Umlageverbände übertragen. Der Haushaltsausgleich bei den Umlagezahlern würde deutlich erschwert.*

2. *Der Ausschuss hält darüber hinaus eine grundsätzliche, breit angelegte und ergebnisoffene Diskussion zur Zukunft der Finanzierung der Kreise für erforderlich. Die Geschäftsstelle wird gebeten, dieses Thema unter Berücksichtigung bestehender Vorschläge für alternative Finanzierungsmodelle als Schwerpunktthema einer der nächsten Sitzungen aufzubereiten.*

Es zeichnet sich ab, dass wegen der auch von den Umlageverbänden zu erwirtschaftenden Abschreibungen und Rückstellungen die Umlagesätze nach flächendeckender Umstellung auf das NKF tendenziell ansteigen. Es ist zu befürchten, dass im Ergebnis Liquidität von den Umlagezahlern über die Kreisumlagezahlungen abgezogen wird, obwohl die Umlagehaushalte diese gar nicht in dem Umfang benötigen, da die Abschreibungen und Rückstellungen in dem betroffenen Haushaltsjahr keine Zahlungsverpflichtungen auslösen. Ein besonderes Problem stellen Abschreibungen für diejenigen Vermögensgegenstände dar, die in den Kreisen bereits in der Vergangenheit über die Kreisumlagezahlungen vollständig finanziert worden sind. Hier werden also nochmals Abschreibungen für Vermögensgegenstände den Ergebnishaushalt der Kreise und damit auch der Umlagezahler belasten, die die Umlagezahler in der Vergangenheit bereits schon einmal ausfinanziert haben. Dies dürfte in der Übergangsphase gerade bei den Kreisen, die eine Ausgleichsrücklage entweder überhaupt nicht bzw. symbolisch mit dem Wert i. H. v. 1 Euro ausweisen oder die Ausgleichsrücklage für den Haushaltsausgleich nicht einsetzen wollen, dazu führen, dass die Ausgleichsrücklage bei den Umlagezahlern umso schneller abgeschmolzen wird.

Eine denkbare systemimmanente Vorgehensweise wäre, die Vermögensgegenstände, die die Umlagezahler bisher schon über die Kreis- oder Landschaftsverbandsumlage finanziert haben, einem Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz gegenüber zu stellen. Diese Lösung ist letztlich systemkonform, da die so finanzierten Investitionen bereits durch Dritte gezahlt worden sind. Insofern sind Parallelen zu den Zuwendungen oder Beiträgen Dritter im Sinne des § 43 Abs. 5 GemHVO zu ziehen. Danach sind erhaltene Zuwendungen und Beiträge für Investitionen, die im Rahmen einer Zweckbindung bewilligt und gezahlt werden, als Sonderposten auf der Passivseite zwischen

dem Eigenkapital und den Rückstellungen anzusetzen. Die Auflösung der Sonderposten ist entsprechend der Abnutzung des bezuschussten Vermögensgegenstandes vorzunehmen.

Flankierend ist die Kommunalaufsicht aufzufordern, bei der Genehmigung von Umlageerhöhungen darauf zu achten, dass die Umlageverbände unter bestimmten Voraussetzungen auch gehalten sind, zur Abmilderung der Anhebung der Umlagesätze auch ihre Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich einzusetzen. Die Ausgleichsrücklage ist vom Gesetzgeber geschaffen worden, um gerade für die Übergangszeit eine Pufferfunktion zu schaffen und Übergangsbedingte Belastungen für den Haushaltsausgleich abfedern zu können. Diese Funktion hat die Ausgleichsrücklage aber nicht nur bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, sondern gerade auch bei den Umlageverbänden.

Ein weiteres Problem im Verhältnis der Kommunen zu den Kreisen hat sich im Zuge der Finanzmarktkrise gezeigt: Es ist verstärkt zu beobachten, dass Kursverluste aus Beteiligungsvermögen (z.B. RWE-Aktien) über die Ausgleichsrücklage abgewickelt werden.

Nach Einschätzung des StGB NRW handelt es sich insgesamt aber um ein Problem, das vom NKF nicht ausgelöst, sondern nur akzentuiert wird. Es gibt keinen wirksamen gesetzlichen Schutz vor einer Überforderung der Städte- und Gemeinden durch Umlageverbände. Zuverlässig lösen könnte man dieses Problem nur durch eine finanzielle Entflechtung der Kreise von den Kommunen, was auf eine Finanzierung der Kreisebene über eigene Steuerquellen hinausläuft. Die Kreise fordern solche eigenen Steuerquellen. Allerdings stellen sie sich diese als Ergänzung einer Umlagefinanzierung vor, was aus kreisangehöriger Sicht keinesfalls in Betracht kommt. Eine vollständige Ersetzung der Umlagen durch Steuern (wenn man sie denn wollte) ist aber derzeit nicht zu realisieren.

### 3) Überprüfung des Kreditbegriffs

Nach den Erläuterungen in der Begründung zum NKF-Gesetzentwurf war „eine umfassende Änderung der bisherigen Vorschriften über die Aufnahme von Krediten nicht erforderlich“. Sie sind aus der alten Gesetzesfassung übernommen und redaktionell angepasst worden. Insbesondere ist auch die Einschränkung beibehalten worden, dass Kredite grundsätzlich nur zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden dürfen. Eben an dieser Einschränkung hat es bereits im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren erhebliche Kritik gegeben, die mit systembedingten Wertungsunterschieden zwischen dem Verständnis von Krediten nach altem kameralem Recht und im neuen doppischen Rechnungswesen begründet wird.

Bisher gab es im Haushaltsrecht eine Zweiteilung: Haushaltskredite als „echte“ Kredite und Kassenkredite. Der (Haushalts-)Kreditbegriff des kameralem Haushaltsrechts umfasste Darlehen, Anleihen und sonstige Formen des Kredits, nicht aber die Kassenkredite und die „inneren Darlehen“ (vgl. § 45 Nr. 12 GemHVO a.F.). Kassenkredite und innere Darlehen galten nicht als Kredite im Sinne des § 85, da sie – jedenfalls in der

Theorie – nur der vorübergehenden Liquiditätssicherung, nicht aber der dauerhaften Finanzierung dienen sollten.

Die Vorstellung, dass Kredite nicht der Finanzierung laufender Ausgaben dienen sollen und deshalb in ihrer Summe auch die veranschlagten Ausgaben für Investitionen aufgenommen werden sollen, liegt auch den Regelungen in Art. 115 Abs. 1 GG sowie in Art. 83 der Landesverfassung NRW zugrunde.

Die Entwicklung der letzten Jahre bei den Kassenkrediten zeigt allerdings, dass diese theoretische Unterscheidung angesichts der vielerorts dauerhaft defizitären Haushalte nicht mehr durchzuhalten ist. Ein Kassenkreditvolumen von mittlerweile über 14,6 Mrd. Euro Anfang 2009 belegt den massiven mittelfristigen Liquiditätsbedarf der Kommunen in NRW, der zurzeit nur über Kassenkredite abgedeckt werden kann.

Im kameralen System, das eine echte, wertmäßige Vermögensrechnung nicht kennt, diene die Orientierung am Investitionsvolumen als Behelfskriterium, um sicherzustellen, dass Vermögen und Schulden in einem verträglichen Gleichgewicht bleiben. Die Aufnahme neuer Schulden sollte nur dann möglich sein, wenn damit auch neues Vermögen geschaffen wurde. Im NKF stehen demgegenüber Informationen zur Verfügung, die ein weiter gefasstes Verständnis von Haushaltsstabilität erlauben. Maßstab für die Beantwortung der Frage, ob sich eine Kommune weitere Schulden „leisten“ kann, ist der Vergleich der Passivseite mit der Aktivseite der Bilanz, die eine Aussage darüber erlaubt, ob die Verbindlichkeiten und Rückstellungen zum Bilanzstichtag durch entsprechendes Vermögen gedeckt sind.

Betriebswirtschaftlich macht allenfalls eine Unterscheidung in kurz- oder langfristige Kredite Sinn, da anhand der Fälligkeiten die zukünftige Liquiditätsbelastung erkennbar wird. Die Laufzeit ist damit Grundlage für eine Liquiditätsplanung zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit. Von vornherein festzulegen, dass langfristige Kredite nur in Höhe des Investitionsvolumens aufgenommen werden dürfen, kann der Forderung nach wirtschaftlichem Handeln der Kommune entgegenstehen. In der Praxis, aber auch unter bilanziellen Gesichtspunkten ist die Zurechnung von bestimmten Krediten zu bestimmten Investitionsmaßnahmen weder sinnvoll noch möglich, es sei denn, man würde eine – wirtschaftlich unsinnige – Einzelfinanzierung durchführen. Daher ist es auch kaum durchführbar, bei der Verwendung einer Krediteinzahlung zwischen laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit zu unterscheiden. Auch ist die Unterscheidung zwischen Investitionskrediten und Krediten zur Deckung des Liquiditätsbedarfs wenig sinnvoll, da jeder Kredit zur Deckung des Liquiditätsbedarfs dient. Die Aufnahme und die Tilgung eines Kredites sind nicht ergebniswirksam. Lediglich die Zinszahlungen stellen Aufwand dar und sind somit im Rahmen des Haushaltsausgleichs relevant. Befürchtungen, dass die Kommunen übermäßig Kredite für konsumtive Zwecke aufnehmen, ist entgegenzuhalten, dass die konsumtiven Zwecke sowie die Kreditzinsen Aufwand darstellen und dieser Aufwand nicht durch die Krediteinzahlung im Rahmen des Haushaltsausgleichs gedeckt werden kann. Ein solches Verhalten der Kommune würde somit in kürzester Zeit zu einer Verringerung des Eigenkapitals und in dessen Folge zu einem Haushaltssicherungskonzept führen.

Die vorstehenden Überlegungen sind Basis der von einigen Kommunen erhobenen Forderung, den Kreditbegriff des Gemeindehaushaltsrechts zu reformieren. In der Konsequenz wird daraus auch abgeleitet, dass die Kommunen die Möglichkeit erhalten sollten, die jetzigen Kassenkredite in langfristige Verbindlichkeiten umzuschulden bzw. Zinssicherung auch für das gesamte Portfolio der Kredite zur Liquiditätssicherung zuzulassen (vgl. unser Schreiben an IM Dr. Wolf vom 04.05.2009).

#### 4) Regelungen für den Umgang mit einer bilanziellen Überschuldung

Eine Überschuldung liegt bei vollständigem Verzehr des Eigenkapitals vor, der anhand der Bilanz zu ermitteln ist. Dies ist dann gegeben, wenn die Wertansätze der Passivposten (Eigenkapital und Verbindlichkeiten) die Wertansätze der Aktivposten (Anlagevermögen und Umlaufvermögen) unter Berücksichtigung der Rechnungsabgrenzung übersteigen. Auch bei einem ausgeglichenen Haushalt kann eine Überschuldung vorliegen. Vorstellbar ist diese Konstellation für den Fall, dass bereits die Eröffnungsbilanz ein negatives Eigenkapital ausweist. Das Beispiel Oberhausen zeigt, dass dies nicht nur eine Frage von theoretischem Interesse ist.

Durch das Haushaltsrecht nur ansatzweise geklärt ist die Frage, wie gegenzusteuern ist, wenn eine Gemeinde bereits bei Aufstellung der Eröffnungsbilanz über ein negatives Eigenkapital verfügt. Lässt man einmal den Aspekt einer möglichen Einstandspflicht des Landes außer Betracht und beschränkt sich auf eine rein haushaltsrechtliche Analyse der Situation, so findet sich lediglich der Hinweis auf die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts nach § 76 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 3. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müsste freilich das haushaltsrechtliche Korsett einer bilanziell überschuldeten Kommune notwendigerweise noch enger sein als das einer Kommune mit einem nicht genehmigungsfähigen Haushaltssicherungskonzept, aber positivem Eigenkapital. Denkbar wäre beispielsweise, die für Nothaushaltskommunen anwendbare Vorschrift des Paragraphen 82 GO zur Anwendung zu bringen, allerdings ohne die üblicherweise im Erlasswege vom Innenministerium gewährten Erleichterungen. Eine solche Konsequenz - die sich auch in dem Leitfaden zur Haushaltssicherung vom März d. J. widerspiegelt - lässt sich zurzeit allerdings allenfalls im Wege der Interpretation aus der Gemeindeordnung ableiten. Es wäre deshalb Aufgabe der geplanten Evaluation, hier für ein in sich stimmiges Regelwerk in der Gemeindeordnung zu sorgen.

Für vertiefende Gespräche stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
in Vertretung:



(Claus Hamacher)

Anlage







Liliencronstraße 14  
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30  
40436 Düsseldorf

Ansprechpartner/in: Dr. Rühl  
Zentrale: 0211 / 96508 - 0  
Direkt: 0211 / 96508 - 110  
Telefax: 0211/ 96508 - 7110  
E-Mail: Ruehl@lkt-nrw.de

Datum: 29.05.2009  
Aktenz.: 20.20.00.1 RÜ/MH

Landkreistag NRW, Postfach 33 03 30, 40472 Düsseldorf

Herrn Ministerialdirigent  
Johannes Winkel  
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen  
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

**Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)  
Ihre Bitte um Stellungnahme vom 19.04.2009 (Az.: 34 – 48.12.02/99 – 4/09))**

Sehr geehrter Herr Winkel,

wir möchten uns zunächst für die Gelegenheit bedanken, Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Umsetzung und Einführung des NKF im Rahmen der nun anstehenden Evaluierung des NKF-Gesetzes zu übermitteln. Die Gelegenheit nehmen wir gerne wahr und möchten uns an dieser Stelle dafür bedanken, dass es bereits in der zurückliegenden Umstellungsphase gelungen ist, für zahlreiche Probleme, die sich speziell im Zusammenhang mit der Kreisumlage ergeben haben, in Zusammenarbeit mit Ihrem Hause sinnvolle Lösungsvorschläge zu erarbeiten und wichtige Klarstellungen im Erlasswege vorgenommen worden sind. Dies gilt insbesondere für die drei Erlasse vom Frühjahr 2007, mit denen Sie im Themenfeld „NKF und Kreise/Umlageverbände“ zu wichtigen Fragestellungen klar Position bezogen haben und die Handhabung der Regelungen vor Ort deutlich erleichtert haben.

Den Dialog der zurückliegenden Umstellungszeit setzen wir im Rahmen der Evaluierung des NKF gerne fort. Hierbei wird der Evaluierungsprozess allerdings nicht den Schlusspunkt der Auseinandersetzung mit den Regelungen des neuen Rechnungswesens bilden können. Für diejenigen Kreise und Kommunen, die mit dem 01.01.2009 den spätest möglichen Umstellungszeitpunkt gewählt haben, kommt die Evaluierung aktuell zu früh, da ausgiebige Erfahrungen im Umgang mit dem neuen Rechnungswesen naturgemäß noch nicht vorliegen können. Deshalb muss die kritische Auseinandersetzung mit den neuen haushaltsrechtlichen Vorschriften auch jenseits der Evaluierung fortgesetzt werden, wenn alle nordrhein-westfälischen Kommunen über fundierte mehrjährige Praxiserfahrungen verfügen.

Innerhalb des Landkreistages sind die Erfahrungen mit der Umstellung auf das neue Rechnungswesen seit dem Inkrafttreten des NKFG zum 01.01.2005 kontinuierlich im Finanzaus-

schuss sowie im Arbeitskreis „NKF und Umlageverbände“ diskutiert worden. Aus dieser Diskussion sowie einer aktuell durchgeführten Umfrage bei den Kreisen haben sich die nachstehend dargestellten Änderungsvorschläge herauskristallisiert. Gleichwohl hatten unsere Gremien bislang noch nicht die Gelegenheit, sich mit allen angesprochenen Einzelfragen zu beschäftigen, so dass die Stellungnahme vorbehaltlich entsprechender Gremienbeschlüsse erfolgt. Als Änderungswünsche werden zunächst unter Ziffer I. grundlegende Vorschläge unterbreitet und anschließend unter Ziffer II. Detailfragen aufgeführt.

## **I. Grundlegende Vorschläge**

### **• Kreisumlage und Haushaltsausgleich**

Nach § 56 Abs. 1 KrO darf eine Kreisumlage nur erhoben werden, soweit die sonstigen Erträge eines Kreises die entstehenden Aufwendungen nicht decken. Diese Regelung kann dahingehend verstanden werden, dass ein Kreis über die im Haushaltsjahr veranschlagten Aufwendungen der Rechnungsperiode hinaus keine weiteren Bedarfe über die Kreisumlage finanzieren darf. Ein solches Verständnis kann im Einzelfall dazu führen, dass haushaltsrechtliche Grundsätze der GO verletzt werden. Deswegen hat das Innenministerium in seinem Erlass vom 19.04.2007 zur Finanzierung investiver Auszahlungen und bestehender Kreditverbindlichkeiten im Rahmen des NKF bei Umlageverbänden eine gesetzeskonforme Interpretation vorgenommen und die Finanzierung von Überschüssen durch die Kreisumlage ausdrücklich zugelassen. Es wäre wünschenswert, dies auch in der gesetzlichen Formulierung zum Ausdruck zu bringen und in § 56 Abs. 1 KrO die Möglichkeit festzuschreiben, ggf. eine höhere Kreisumlage festzusetzen. Eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist durch die Beteiligungsrechte des § 55 KrO sowie durch die Genehmigungspflicht bei einer Umlageerhöhung nach § 56 Abs. 3 KrO sichergestellt. Darüber hinaus müssen die Kreise nach § 9 Satz 2 KrO auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Gemeinden Rücksicht nehmen. Mit einer solchen Regelung würde zugleich das Problem des Umgangs mit Jahresfehlbeträgen gelöst. In der kameralen Rechnung wurden Jahresfehlbeträge spätestens im übernächsten Jahr als Ausgaben veranschlagt und dann über die Kreisumlage abgedeckt. Eine Neuformulierung der Umlagevorschrift im oben skizzierten Sinne würde die Problematik der Abdeckung von Vorjahresfehlbeträgen lösen.

### **• Gewinnvortrag**

Das NKF sieht anders als das HGB keine Möglichkeit vor, Ergebnisse einer Rechnungsperiode in die Folgejahre vorzutragen. Damit ist es Kreisen, Städten und Gemeinden, die über stark schwankende Erträge (oder Aufwendungen) verfügen, nicht möglich, Überschüsse aus einem Haushaltsjahr zur Deckung von (erwarteten) Defiziten in folgenden Haushaltsjahren

einzusetzen. Dies macht sich besonders bemerkbar, wenn der Bestand der Ausgleichsrücklage seinen maximalen Betrag nach § 75 Abs. 3 GO erreicht hat. In diesen Fällen müssen die Überschüsse der allgemeinen Rücklage zugeführt werden und können dann in nachfolgenden Haushaltsjahren ggf. nur nach einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde in Anspruch genommen werden. Das gilt auch dann, wenn die Eigenkapitalausstattung gut ist und kein Haushaltssicherungskonzept droht. Deshalb regen wir an, den Vortrag des Ergebnisses einer Rechnungsperiode in die folgende Rechnungsperiode zuzulassen.

- **Dynamisierung der Ausgleichsrücklage**

Nach § 75 Abs. 3 GO können die Kommunen zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderten Posten des Eigenkapitals eine Ausgleichsrücklage ansetzen. Diese kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen, und zwar nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Diese unveränderliche Festlegung auf einen Höchstbetrag, der sich aus der Eröffnungsbilanz ergibt, ist nicht sinnvoll. Sobald die Ausgleichsrücklage ihren Maximalbetrag erreicht hat, erhöhen eventuelle Überschüsse das Eigenkapital, da diese in die allgemeine Rücklage gebucht werden müssen (vgl. den vorangehenden Gliederungspunkt). Gerade bei den Haushalten der Kreise kann es allerdings der politischen Willensbildung entsprechen, solche Überschüsse durch gezielte defizitäre Veranschlagung späterer Haushaltsjahre umlagesenkend einzusetzen, ohne damit auf die Möglichkeit zu verzichten, den ursprünglichen Bestand der Ausgleichsrücklage als Sockelbetrag zum Ausgleich sich unterjährig ergebener Defizite zu verwenden. Theoretisch denkbar ist die Situation, dass eine Kommune ihre Ausgleichsrücklage über einige Jahre nicht in Anspruch nimmt und mit erwirtschafteten Überschüssen die allgemeine Rücklage erhöht. Für die Inanspruchnahme dieses Erhöhungsbetrages ist in nachfolgenden Haushaltsjahren eine aufsichtsbehördliche Genehmigung erforderlich, da eine Reduzierung des Eigenkapitals erfolgt. Um dies zu vermeiden, sollte die Ausgleichsrücklage dynamisiert werden. Sie könnte beispielsweise jährlich neu festgesetzt werden bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem jeweiligen Bilanzstichtag vorangehen.

- **Problematik der Sonderumlagen**

Nach § 56 Abs. 4 und 5 KrO sind für den Jugendhilfebereich oder Einrichtungen des Kreises, die lediglich einzelnen Teilen des Kreises zustatten kommen, differenzierte Kreisumlagen zu erheben. Hier stellt sich die Frage, wie mit den Ergebnissen der Aufgabenbereiche im Jahresabschluss umgegangen werden kann. Mögliche Überschüsse sollten diesen Finanzierungsbereichen, ähnlich wie bei den kostenrechnenden Einrichtungen, erhalten bleiben und

nicht direkt in das Eigenkapital des Kreises fließen. Im Ergebnis ist es erforderlich, dass Überschüsse den Kommunen, die mit der Mehrbelastung aus der differenzierten Kreisumlage konfrontiert sind, erhalten bleiben. Hier sollte überlegt werden, ob in Anlehnung an die Regelungen für die gebührenrelevanten Aufgabenbereiche in der Bilanz ein Sonderposten gebildet werden kann. Denkbar erscheint auch die Eröffnung der Möglichkeit zur Bildung von Rückstellungen. Einen detaillierten Lösungsvorschlag hierzu hat der Kreis Euskirchen vorbereitet, den wir in der Anlage beifügen.

Insgesamt ist es wünschenswert, eine Spitzabrechnung von Sonderumlagen zu ermöglichen, damit Überschüsse oder Unterdeckungen bei den an der jeweiligen Sonderumlage beteiligten Kommunen verbleiben. Im Falle einer Unterdeckung sollte die Möglichkeit bestehen, eine Forderung gegen die entsprechenden Kommunen einzubuchen. Anderenfalls müsste der Fehlbetrag zu Lasten der Ausgleichsrücklage verbucht werden und würde damit alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden belasten unabhängig davon, ob sie zur Gemeinschaft der Sonderumlagenzahler gehören oder nicht.

- **Voraussetzungen für die Kreditaufnahme lockern**

Bereits in der Landtagsanhörung zum NKF-Einführungsgesetz im November 2004 sind die Experten davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für die Kreditaufnahme nach der Einführung des NKF gelockert werden können. Bislang dürfen Kredite nur für Investitionen aufgenommen werden. Dies resultiert daraus, dass es vor der Einführung des NKF keine anderen geeigneten Prüfgrundlagen für die Zulässigkeit von Kreditaufnahmen gab. Mit der kommunalen Bilanz liegt allerdings mittlerweile ein geeignetes Prüfinstrument für die Kreditaufnahme vor, da aus der Bilanz die jeweilige konkrete Verbindlichkeitsquote ersichtlich ist. Insofern sollte geprüft werden, ob andere Voraussetzungen für die Kreditaufnahme geschaffen werden können.

- **Frist für die Zuleitung des bestätigten Entwurfs des Jahresabschlusses, § 95 Abs. 3 GO**

Von verschiedenen Seiten ist bereits an das Innenministerium herangetragen worden, dass die Dreimonatsfrist des § 95 Abs. 3 GO für die Zuleitung des bestätigten Entwurfes des Jahresabschlusses an den Rat bzw. an den Kreistag zu kurz bemessen ist und mindestens um drei Monate verlängert werden muss. Zur weiteren Begründung verweisen wir auf unsere Ausführungen, die Sie in dieser Frage bereits in der Vergangenheit erreicht haben (vgl. hierzu u. a. das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 11.04.2007 an Innenminister Dr. Wolf).

- **Frist zur Vorlage des Gesamtabschlusses nach § 116 Abs. 3 GO**

Entsprechendes gilt für die Frist zur Vorlage des Gesamtabschlusses nach § 116 Abs. 3 GO. Auch hier ist eine Verlängerung um mindestens drei Monate erforderlich.

## **II. Detailfragen (in der Reihenfolge der Vorschriften der GO und der GemHVO)**

- **Darstellung der Unternehmen im Haushaltsplan, § 108 Abs. 2 GO**

Die Haushaltspläne haben durch ihre Darstellungstiefe mittlerweile einen Seitenumfang erreicht, durch den Ihre technische Herstellung wie auch Ihre inhaltliche Nutzung problematisch werden. Insbesondere bei den Beteiligungsunternehmen erscheinen Straffungen denkbar: Nach § 108 Abs. 2 GO sind für die Mehrheitsbeteiligungen der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Bericht über die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen. Die Darstellungspflicht wird nach § 1 Abs. 2 GemHVO noch erweitert durch eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen, an denen die Gemeinde bzw. der Kreis mit mehr als 50 v. H. beteiligt ist. Darüber hinaus muss ein Beteiligungsbericht erstellt werden, der jährlich fortzuschreiben und dem Gesamtabschluss beizufügen ist (§ 117 GO).

Durch die jährliche Fortschreibung und Veröffentlichung des Beteiligungsberichtes stehen den politischen Entscheidungsträgern ausführliche Informationen über die wirtschaftliche Lage der Unternehmen zur Verfügung. Die dem Haushaltsplan beizufügenden Unterlagen entsprechen weitgehend den Ausführungen im Beteiligungsbericht. Es würde insofern ausreichen, dem Haushaltsplan eine tabellarische Übersicht der kommunalen Unternehmensbeteiligungen beizufügen und im übrigen auf den Beteiligungsbericht zu verweisen.

- **§ 28 Abs. 1 GemHVO, körperliche Inventur**

Die in § 28 Abs. 2 GemHVO geregelte körperliche Inventur sollte für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren vorgeschrieben werden. Die Aufnahme des Inventars in Verwaltungsgebäuden und Schulen ist äußerst zeitaufwendig und in kürzeren Zeitabständen entbehrlich.

- **Inventurvereinfachungsverfahren, § 29 Abs. 3 GemHVO**

Nach § 29 Abs. 3 GemHVO kann bei Inventuren auf eine Erfassung von Gegenständen unterhalb der Wertgrenze von 60,- Euro verzichtet werden. Diese Wertgrenze sollte angehoben werden. Geringwertige Wirtschaftsgüter mit Anschaffungskosten unterhalb von 410,- Euro zzgl. MwSt. sollten bei Folgeinventuren nicht mehr erfasst bzw. nachgewiesen werden müssen (vgl. auch die Wertgrenze in § 33 Abs. 4 GemHVO). Diese Verfahrensweise würde erheblich zur Verwaltungsvereinfachung beitragen. Im Rahmen der alle drei Jahre erforderlichen Folgeinventuren müssen nach derzeitiger Gesetzeslage tausende bereits abgeschrie-

bene geringwertige Wirtschaftsgüter immer wieder mit aufgenommen werden, obwohl keine Werte in der Finanzbuchhaltung gegenüber stehen. Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber im Sinne der Anhebung der Erfassungspflichtgrenze würde eine erhebliche Vereinfachung bedeuten. Nach den Rückmeldungen aus den Kreisen sollte diese Grenze mindestens auf 150,- Euro netto angehoben werden. Denkbar erscheint auch eine Zweiteilung mit 150,- Euro für das Vermögen der Betriebe gewerblicher Art und 410,- Euro für den Hoheitsbereich der Kommune.

• **Umstufung von Straßen, § 35 GemHVO**

Aufgrund straßenrechtlicher Regelung geht eine zur Landes- oder Bundesstraße heraufgestufte Kreisstrasse entschädigungslos in die Straßenbaulast von Land oder Bund über. Entsprechendes gilt bei Herabstufungen im Verhältnis zur jeweiligen Gemeinde. Je nach Restbuchwert der ehemaligen Kreisstraße bedeutet dies eine außerordentliche Abschreibung und damit Haushaltsbelastung für den Kreis. Der Aufwand, der beim Verbleib der Straße in der Straßenbaulast des Kreises über die Restnutzungsdauer der Straße finanziert worden wäre, muss so in einem Haushaltsjahr finanziert werden. Aus unserer Sicht könnte eine Regelung im Sinne von § 35 Abs. 6 GemHVO (Abwertung von Grund und Boden im Zusammenhang mit der Schaffung von Infrastrukturvermögen) geschaffen werden, die die Belastung aus der Umstufung von Kreisstraßen auf einen längeren Zeitraum (Restnutzungsdauer der Straße) verteilt. Nach derzeitiger Rechtslage ist der Kreis im Ergebnis gezwungen, diese Aufwendungen durch eine Erhöhung der Kreisumlage im Jahr der Umstufung auszugleichen. Damit finanzieren die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bei einer Heraufstufung im Ergebnis einen Vermögensübergang vom Kreis an das Land bzw. den Bund.

• **Behandlung von geringwertigen Gegenständen des Anlagevermögens, § 33 Abs. 4 GemHVO**

Nach § 33 Abs. 4 GemHVO können 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, als geringwertige Vermögensgegenstände erfasst und im laufenden Haushaltsjahr vollständig abgeschrieben werden. Bei einem Wert unter 60,- Euro ohne Umsatzsteuer können die Vermögensgegenstände unmittelbar als Aufwand verbucht werden. Hier erscheint eine Angleichung der Wertgrenzen für Abschreibungen nach dem NKF an die Regelungen im Einkommensteuergesetz sowie ggf. die Einführung eines dynamischen Verweises auf das Einkommensteuergesetz sinnvoll. Die Einführung einer Wertgrenze von 150,- Euro wäre aus unserer Sicht zu begrüßen.

• **Belastung durch die Abwertung von Finanzanlagen/Beteiligungen (§ 35 Abs. 5 GemHVO)**

Nach § 35 Abs. 5 GemHVO können Finanzanlagen bei dauernder Wertminderung außerplanmäßig abgeschrieben werden. Hier stellt sich die Frage, ob es sachgerecht ist, die damit verbundene Belastung über die Veranschlagung von Abschreibungsaufwand in der Ergebnisplanung zu finanzieren. Zudem ist fraglich, ob die damit verbundene Eigenkapitalreduzierung, sofern keine Gegenfinanzierung durch die Kreisumlage erfolgt, die mit der Eigenkapitalreduzierung verbundenen aufsichtsrelevanten Konsequenzen rechtfertigt. Die Werte der in der Eröffnungsbilanz veranschlagten Beteiligungen sind in der Regel über mehrere Jahre durch die betrieblichen Ergebnisse der Gesellschaften gewachsen, sodass das von der Kommune eingebrachte und finanzierte Kapital überschritten sein dürfte. Den so entstandenen „Abwertungswert“ durch die Kreisumlage zu finanzieren, erscheint fragwürdig. Hiermit verknüpft ist die grundsätzliche Frage nach dem geeigneten Wertansatz für die Eröffnungsbilanzierung (historische Anschaffungskosten – vorsichtig geschätzter Zeitwert). Mit der Festlegung auf den vorsichtig geschätzten Zeitwert würden die Abschreibungen aller Vermögensgegenstände des Anlagevermögens hierauf und nicht mehr auf den historischen Anschaffungskosten basieren.

- **Pensions- und Beihilferückstellungen, § 36 Abs. 1 GemHVO**

Aus der Verpflichtung zur Bildung von Pensionsrückstellungen ergibt sich die grundsätzliche Notwendigkeit, diese Rückstellungen strukturell über die Kreisumlage zu erwirtschaften. Dies bedeutet, dass in Höhe der jährlichen Zuführungsbeträge Liquidität in den Kreishaushalt fließt. Diese Liquidität sollte möglichst zweckgebunden zur Auszahlung der (zukünftigen) Pensionsleistungen gesichert werden. Hieraus ergibt sich folgendes Problem: Wenn im Haushalt Liquiditätsbedarf besteht, führt dies zur Notwendigkeit der Aufnahme von Krediten. Finanzwirtschaftlich wäre es allerdings sinnvoller, die aus den Pensionsrückstellungen vorhandene Liquidität zu nutzen, anstatt Kredite mit entsprechender Zinsbelastung aufzunehmen. Regelmäßig ist der Sollzins für Kredite höher als der Anlagezins einer (Rückstellungs-)Anlage. Wird allerdings die zur Vermeidung von Kreditaufnahmen genutzte Liquidität in der Zukunft tatsächlich zur Auszahlung der Pensionsleistungen benötigt, sind dann Kreditaufnahmen regelmäßig nicht zulässig, da es sich nicht um Investitionen handelt. Deshalb sind die Kreise/Kommunen im Ergebnis gezwungen, die für die Pensionsrückstellungen erwirtschaftete Liquidität einerseits in zweckgebundene Anlageformen zu geben und den gleichzeitig bestehenden Liquiditätsbedarf durch Kreditaufnahmen bei Dritten zu decken. Die Lösung dieses Problems könnte darin liegen, die Voraussetzungen für die Kreditaufnahme zu lockern (vgl. hierzu schon oben unter I.; letzter Gliederungspunkt).

- **Rückstellungen und Besoldungserhöhungen**

Ein weiteres Problem ergibt sich im Zusammenhang mit der Rückstellungsbildung für Pensionsverpflichtungen daraus, dass bei Besoldungserhöhungen auch der gesamte Rückstellungsbetrag in der Bilanz erhöht werden muss, da die Besoldungserhöhungen regelmä-

Big zu Anpassungen der Versorgungsbezüge führen. Diese betriebswirtschaftlich richtige Vorgehensweise führt in der kommunalen Praxis zu gravierenden Belastungen für die kommunalen Haushalte: Es gilt in etwa die vereinfachte Formel, dass der Prozentsatz der Besoldungserhöhung auch auf den gesamten Rückstellungsbetrag anzuwenden ist. Das bedeutet, dass bei einer beispielsweise 3 %igen Besoldungserhöhung der in der Bilanz ausgewiesene Rückstellungsbetrag ebenfalls um rund 3 % anzuheben ist. Der Kreis Gütersloh hat ausgehend von seinen Gegebenheiten ermittelt, dass 3 % von etwa 100 Mio. Euro (also 3 Mio. Euro im Jahr der Besoldungserhöhung) zusätzlich als Rückstellung zuzuführen wären. Dieser Betrag kann über die kommunalen Haushalte nicht finanziert werden.

- **Darstellungstiefe der Jahresrechnungen, § 40 GemHVO**

Nach § 40 Abs. 1 GemHVO sind im Jahresabschluss Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen entsprechend den gemäß § 4 GemHVO aufgestellten Teilplänen aufzustellen. Erträge und Aufwendungen können gemäß § 21 GemHVO zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung zu Budgets verbunden werden. In den Budgets sind die Summe der Erträge und die Summe der Aufwendungen verbindlich. In Anwendung dieser Flexibilisierung kann eine Kommune verschiedene Teilpläne zu einem Budget zusammenfügen. Im Jahresabschluss mit seiner Analyse der Rechnungsergebnisse und der Kennzahlen ist es dann wenig sinnvoll, die Ergebnisse je Teilrechnung mit dem Teilplan zu vergleichen, sondern die sich im jeweiligen Budget ergebenden Gesamtveränderungen.

Der größeren Transparenz über das Verwaltungshandeln würden dann nicht die Werte der Teilrechnungen, sondern die Werte der Budgets dienen. Nach § 40 Abs. 1 GemHVO müssen aber für alle Teilpläne auch Teilrechnungen als Bestandteil der Jahresrechnung veröffentlicht werden. Dies führt bei Budgetbildung nach § 21 GemHVO dazu, dass den politischen Gremien Rechnungsergebnisse entsprechend jedem Teilplan und zusätzlich für jedes Budget vorgelegt werden müssen. Die Jahresrechnung wird damit ein Zahlenwerk, das den Umfang des Haushaltsplanes überschreitet. Es wäre sinnvoll, der kommunalen Selbstverwaltung die Entscheidung über die Darstellungstiefe der Jahresrechnung zu überlassen.

- **Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen und deren Inanspruchnahme, § 41 GemHVO**

Bezüglich der Systematik von Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen und deren Inanspruchnahme verweisen wir auf die anliegenden Überlegungen des Kreises Gütersloh (vgl. Anlage 2).

- **Zuwendungen und Beiträge für Investitionen, § 43 Abs. 5 GemHVO**

Nach der Regelung des § 43 Abs. 5 GemHVO muss für jede Zuwendung ein Sonderposten angesetzt und über die Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände aufgelöst werden. Es



erscheint sinnvoll, erst ab Erreichung einer Wertgrenze von beispielsweise 50.000 Euro einen Sonderposten zu bilden. In der Praxis führt die bisherige Regelung zu einem unverhältnismäßigen Aufwand. Ein Beispiel hierfür ist die Feuerschutzpauschale, die im ersten Jahr der Bewilligung konsumtiv verwendet werden muss; die nicht verausgabten Fördermittel müssen im Folgejahr investiv verwendet werden. Häufig werden dann zahlreiche bewegliche Vermögensgegenstände des Anlagevermögens angeschafft, die nur unwesentlich über der GWG-Grenze liegen: Der dazugehörige Sonderposten muss dann über viele Jahre aufwendig aufgelöst werden.

- **Ansatz von Wertpapieren, § 55 Abs. 7 GemHVO**

Nach § 55 Abs. 7 GemHVO sind Wertpapiere, die nicht an einer Börse zum amtlichen Handel oder zum geregelten Markt zugelassen oder in den Freiverkehr einbezogen sind, mit den historischen Anschaffungskosten anzusetzen. Hiervon sind zahlreiche Kommunen betroffen, die in der Vergangenheit die nach dem Entschädigungsfondsgesetz (EFoG) anzusparenden Pensionsrückstellungen in einen geschlossenen Fonds der Versorgungskasse eingezahlt haben. Hier wird ohne erkennbaren Grund das Zeitwertprinzip für die Eröffnungsbilanz verlassen und erzeugt daher mit der Eröffnungsbilanz stille Reserven. Da eine objektive Darstellung der Vermögenslage einer Kommune auf diese Art und Weise nicht sichergestellt ist, erscheint das Zeitwertprinzip hier vorzugswürdig.

- **Behandlung von erforderlichen Wertberichtigungen**

In einigen Kreisen sind nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz Neubewertungen verschiedener Beteiligungen erforderlich geworden, die zu einer Abwertung des Wertes der jeweiligen Beteiligung geführt haben. Dieser „Abwertungsvorgang“ ist im jeweiligen Haushaltsjahr ergebniswirksam und führt damit zu einem außerordentlichen Aufwand. Damit wird im Ergebnis die Ausgleichsrücklage oder sogar die allgemeine Rücklage belastet. Wertabschreibungen aus Unternehmensbeteiligungen können zu erheblichen Aufwandspositionen führen. Solche Schwankungen sind durchaus normal, werden aber zwangsläufig auf der Ertragsseite nicht durch Erträge in gleicher Höhe ausgeglichen. Die Wertabschreibungen verursachen keinen liquiditätsmäßigen Aufwand, sodass hiermit auch keine zusätzlichen Verbindlichkeiten/Verschuldungen verbunden sind. Deshalb sind diese Vorgänge unter den in § 2 Abs. 1 Ziffer 9 GemHVO aufgeführten außerordentlichen Aufwendungen zu verbuchen. Dennoch führen sie zu einer Belastung der Ergebnisrechnung mit der Folge des Ausweises eines Fehlbetrages und der hiermit notwendigen Rückwirkung auf das Eigenkapital. Dieser Fehlbetrag ist nach der in § 75 GO vorgegebenen Rangfolge der Inanspruchnahme des Eigenkapitals zunächst der Ausgleichsrücklage zu belasten, sodass je nach Höhe der Inanspruchnahme der Ausgleich der Ergebnisrechnung weiterhin erreicht werden kann und keine Genehmigungspflichten entstehen. Hier erscheint es vorzugswürdig, für solche außerordentlichen Wertabschreibungen die Möglichkeit zu eröffnen, diese gegen die allgemeine Rücklage zu

buchen. Anderenfalls würde die Ausgleichsrücklage, die für normale Schwankungen bei Erträgen und Aufwendungen gedacht ist, aufgezehrt. Deshalb erscheint es sinnvoll, dass Ergebnisbelastungen aus außerordentlichen Wertabschreibungen auf das Anlagevermögen das Eigenkapital reduzieren, also das negative Ergebnis mit der allgemeinen Rücklage verrechenbar ist.

• **Auswirkungen der Änderungen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes**

Darüber hinaus bitten wir zu prüfen, welche Auswirkungen die jüngsten Änderungen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) auf das NKF haben. Die Auswirkungen werden derzeit von den Wirtschaftsprüfern sehr unterschiedlich beurteilt. Deshalb halten wir es aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten für erforderlich zu prüfen, ob und in welchem Umfang haushaltsrechtliche Vorgaben unter Berücksichtigung des neuen BilMoG angepasst werden müssen.

Für weiterführende Gespräche zur Evaluation des NFK stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

  
Dr. Christiane Rühl

Anlagen:

Stellungnahme des Kreises Euskirchen zur Problematik der Sonderumlagen (Bildung von Rückstellungen)

Stellungnahme des Kreises Gütersloh zu Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen