

**Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände**  
**für eine Fortentwicklung der Vorschriften über das**  
**Neue Kommunale Finanzmanagement**  
**für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen**

- I. Das NKF-Einführungsgesetz vom 16.11.2004 (GV. NRW. S. 644), zuletzt geändert durch Art. VI des Gesetzes vom 09.10.2007 (GV. NRW. S. 380), wird wie folgt geändert:

In § 2 Abs. 1 Satz 1 wird die Jahreszahl „2010“ durch die Jahreszahl „2012“ ersetzt.

**Begründung:**

Im Hinblick auf den erforderlichen zeitlichen Vorlauf und die ohnehin schon existierende große personelle Belastung in den Kämmereien durch die Umstellung auf das NKF - aber auch aktuell durch die Umsetzung des Konjunkturpakets II - ist eine Verschiebung des Stichtags zur Aufstellung des ersten Gesamtabchlusses um zwei Jahre angemessen. Die Verschiebung des Umsetzungstichtags verschafft ausreichend Zeit für eine sachlich fundierte Diskussion über die von den Modellkommunen vorgeschlagenen rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen.

- II. 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 30. Juni 2009 (GV. NRW. S. 380), wird wie folgt geändert:

1. In § 75 Abs. 3 Satz 4 wird der mit dem Wort „soweit“ beginnende Halbsatz gestrichen.

**Begründung:**

Nach § 75 Abs. 3 GO können die Gemeinden 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. Die bisherige, statische 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. Folge ist, dass eine Kommune, die ihre Ausgleichsrücklage über einige Jahre nicht in Anspruch nimmt, 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, ist die Ausgleichsrücklage zu dynamisieren. Diese Dynamisierung stärkt den Anreiz zu sparsamem und wirtschaftlichem Handeln und dient dem Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit. Die Möglichkeit, in guten Jahren erwirtschaftete Überschüsse zur Deckung von Defiziten in schlechteren

Jahren einzusetzen, stärkt darüber hinaus die kommunale Selbständigkeit und Flexibilität.

2. An § 93 Abs. 1 Satz 3 wird folgender Satz 4 angefügt:

„Der Finanzbuchhaltung obliegen außerdem das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung.“

**Begründung:**

Innerhalb der Finanzbuchhaltung stehen die Zahlungsabwicklung, das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung in einem fachlichen Zusammenhang. Das Mahnwesen wird 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 bisherige gesetzliche Regelung in § 30 Abs.1 GemHVO schließt eine Zuordnung zum Bereich „Geschäftsbuchführung“ aus. Eine solche Zuordnung muss jedoch im Gesamtgebilde der Finanzbuchhaltung durch die Kommunen möglich sein. Unter Berücksichtigung der wichtigen Aufgabe „Zwangsvollstreckung“ bedarf es allerdings einer gesetzlichen Ordnungsvorgabe, die unter Einbeziehung der Organisationshoheit der Kommunen in der Gemeindeordnung und allgemein bezogen auf die Finanzbuchhaltung zu treffen ist. Gleichzeitig wird die einschränkende Vorgabe in § 30 GemHVO gestrichen (s. u.).

3. In § 95 Abs. 3 Satz 2 werden die Worte „innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres“ gestrichen.

**Begründung:**

Die bisherige Dreimonatsfrist des § 95 Abs. 3 GO NRW für die Zuleitung des bestätigten Entwurfes des Jahresabschlusses an den Rat bzw. an den Kreistag ist nach den Erfahrungen der Praxis angesichts des für die Durchführung der notwendigen Vorarbeiten zur Erstellung der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Bilanz und der Anhänge erforderlichen Zeitrahmens zu kurz bemessen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen den Kommunen und ihren verselbständigten Aufgabenbereichen der Entwurf des Jahresabschlusses der Kommune erst dann endgültig von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister bestätigt werden kann, wenn zuvor die notwendigen Abstimmungsarbeiten mit den verselbständigten Aufgabenbereichen auf der Basis der von diesen zu erstellenden Jahresabschlüsse durchgeführt sind. Die Durchführung dieser Abstimmungsarbeiten wiederum trifft bei der bisherigen Dreimonatsfrist zwangsläufig auf erhebliche zeitliche Probleme, weil die verselbständigten Aufgabenbereiche hinsichtlich der Aufstellung ihres Jahresabschlusses anderen gesetzlichen Regelungen mit anderen mehrmonatigen Fristen unterworfen sind, die mindestens drei Monate, teilweise sogar längere Zeiträume umfassen:

Für Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) ergibt sich die Frist für die Auf-

stellung des Jahresabschlusses aus § 264 Abs. 1 HGB. Danach sind der Jahresabschluss und der Lagebericht von den gesetzlichen Vertretern grundsätzlich in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen. Für kleine Kapitalgesellschaften im Sinne des § 267 Abs. 1 HGB besteht zudem ein Wahlrecht: Sie dürfen den Jahresabschluss später aufstellen, wenn dies einem ordnungsmäßigen Geschäftsgang entspricht, jedoch innerhalb der ersten sechs Monate des Geschäftsjahres. Hat die Kommune diese verselbständigten Aufgabenbereiche in einem Konzern unter der einheitlichen Leitung einer Kapitalgesellschaft als Mutterunternehmen mit Beteiligungen an den entsprechenden Tochterunternehmen zusammengefasst, so haben die gesetzlichen Vertreter des Mutterunternehmens nach § 290 Abs. 1 HGB bzw. § 13 Abs. 1 PublG in den ersten fünf Monaten des Konzerngeschäftsjahrs für das vergangene Geschäftsjahr einen Konzernabschluss und einen Konzernlagebericht aufzustellen.

Da diese Jahresabschlüsse folglich nicht bereits innerhalb der ersten drei Monate eines Jahres mit dem Entwurf des Jahresabschlusses der Kommune abgestimmt werden können, so dass die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister den Entwurf bestätigen kann, ist die im Gesetz genannte Frist zur Vorlage des bestätigten Entwurfs des Jahresabschlusses der Kommune nicht haltbar. In Anbetracht der Vorschrift des § 96 Abs. 1 Satz 1, wonach der Rat bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss durch Beschluss feststellen muss, ist eine Fristsetzung zur Vorlage des Entwurfs des Jahresabschlusses auch entbehrlich. Es obliegt der jeweiligen Kommune, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung die zeitlichen Abläufe verwaltungsintern so zu steuern, dass der Stichtag 31.12. des Folgejahres für die endgültige Beschlussfassung über den Jahresabschluss eingehalten werden kann.

4. § 108 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Dem Haushaltsplan ist eine tabellarische Übersicht der Unternehmen und Einrichtungen beizufügen, an denen die Gemeinde beteiligt ist; im Übrigen ist auf den Beteiligungsbericht zu verweisen.“

**Begründung:**

Die Haushaltspläne haben durch ihre Darstellungstiefe einen Seitenumfang erreicht, durch den ihre technische Herstellung wie auch ihre inhaltliche Nutzung erschwert werden: Nach der bisherigen Formulierung des § 108 Abs. 2 GO NRW 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 NRW).

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 Beteili-

gungsbericht. Es reicht daher aus, dem Haushaltsplan eine tabellarische Übersicht der kommunalen Unternehmensbeteiligungen beizufügen und im Übrigen auf den Beteiligungsbericht zu verweisen.

5. In § 116 Abs. 5 Satz 1 wird das Wort „neun“ durch das Wort „zwölf“ ersetzt.

**Begründung:**

Die bisherige Frist für die Aufstellung des Gesamtabchlusses (neun Monate ab dem Abschlussstichtag 31.12.) ist abgestimmt mit dem Vorschlag für die Vorlage des bestätigten Jahresabschlusses um drei Monate zu verlängern (s. o.).

- III. Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2008 (GV. NRW. S. 514), wird wie folgt geändert:

In § 56a Satz 4 wird der mit dem Wort „soweit“ beginnende Halbsatz gestrichen.

**Begründung:**

Die für Kreise geltende Vorschrift zur Ausgleichsrücklage ist entsprechend der für Gemeinden nach § 75 Abs. 3 GO NRW vorgesehenen Vorschrift zu verändern, um eine Dynamisierung der Ausgleichsrücklage zu erreichen (s. o.). Dadurch wird weitergehend sichergestellt, dass die kreisangehörigen Gemeinden in Haushaltsjahren, in denen ihre Einnahmen aufgrund des Verlaufes der Entwicklung der Gemeinschaftssteuern und insbesondere der der Gewerbesteuer zurückgehen, nicht in vollem Umfang mit sonst notwendigen Erhöhungen der Kreisumlagesätze belastet werden.

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

In § 23a Satz 4 wird der mit dem Wort „soweit“ beginnende Halbsatz gestrichen.

**Begründung:**

Die für Landschaftsverbände geltende Vorschrift zur Ausgleichsrücklage ist entsprechend der für Gemeinden nach § 75 Abs. 3 GO NRW vorgesehenen Vorschrift zu verändern, um eine Dynamisierung der Ausgleichsrücklage zu erreichen (s. o.). Dadurch wird weitergehend sichergestellt, dass die Kreise, mittelbar die kreisangehörigen Gemeinden, und die kreisfreien Städte in Haushaltsjahren, in denen ihre Einnahmen aufgrund des Verlaufes der Entwicklung der Gemeinschaftssteuern und – im Falle der Gemeinden – insbesondere der der Gewerbesteuer zurückgehen, nicht in vollem Umfang mit sonst notwendigen Erhöhungen der Landschaftsumlagesätze belastet werden.

- V. Die Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW – GemHVO NRW) in der Fassung

des Artikels 15 des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) vom 16.11.2004 (GV. NRW. S. 644) wird wie folgt geändert:

1. In § 19 Abs. 3 werden die Worte „nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen“ gestrichen.

**Begründung:**

Die bisherige Regelung in § 19 Abs. 3 ließ die Aufteilung der Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen auf die Teilpläne nur nach der Höhe der dort ausgewiesenen Personalaufwendungen und alternativ die zentrale Veranschlagung zu. Eine Aufteilung nach anderen Kriterien war nicht vorgesehen.

Im Sinne der Eigenverantwortung der Kommunen und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung soll es jedoch den Kommunen überlassen werden, das notwendige Verteilungskriterium festzulegen. Die Kommunen können damit unter Berücksichtigung ihrer individuellen Steuerungsbedürfnisse die Versorgungs- und Beihilfeaufwendungen auf die Teilpläne aufteilen. Eine zentrale Veranschlagung muss jedoch zulässig bleiben.

2. In § 22 wird ein neuer Absatz 4 eingefügt:

„(4) Auszahlungsermächtigungen für Rückstellungen und Verbindlichkeiten sind zu übertragen und bleiben bis zu deren Inanspruchnahme oder Auflösung verfügbar.“

Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

**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.

3. § 28 Abs. 1 Satz 3 wird gestrichen.

**Begründung:**

Die zu streichende Vorschrift sieht ergänzend zur jährlich durchzuführenden Inventur vor, mindestens alle drei Jahre das Vorhandensein der erfassten Vermögensgegenstände durch eine körperliche Inventur zu überprüfen. Die bisherige Vorschrift ist entbehrlich, da für öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften zu unterstellen ist, dass von ihnen ein ordnungsgemäßer Nachweis des vorhandenen

Vermögens jederzeit erbracht werden kann. Die Kommunen haben die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bzw. ordnungsmäßiger Inventur zu beachten und jährlich eine Inventur durchzuführen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass je nach Vermögensgegenstand (Anlage- oder Umlaufvermögen) von den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unterschiedliche Anforderungen an den Vermögensnachweis gestellt werden: So ist etwa ein Verzicht auf eine körperliche Bestandsaufnahme zum Abschlussstichtag zulässig, wenn die Feststellung von Art, Menge und Wert der Vermögensgegenstände durch ein anderes, den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechendes Verfahren gesichert ist. Der davon unabhängigen Normierung einer regelmäßig wiederkehrenden Überprüfung in Form einer körperlichen Inventur bedarf es daher nicht.

4. An § 29 Abs. 3 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Werden geringwertige Vermögensgegenstände im laufenden Haushaltsjahr voll abgeschrieben, können diese unter einer Summenposition im Vermögensnachweis geführt werden.“

**Begründung:**

Nach § 29 Abs. 3 kann bei Inventuren auf eine Erfassung von Gegenständen unterhalb der Wertgrenze von 60 Euro verzichtet werden. Die bisherige Gesetzeslage führt jedoch dazu, dass tausende bereits abgeschriebener, geringwertiger Wirtschaftsgüter immer wieder aufgenommen werden müssen, obwohl ihnen keine Werte in der Finanzbuchhaltung gegenüberstehen. Ursache dafür ist, dass § 29 Abs. 3 bislang keine ausdrückliche Regelung dazu enthielt, ob Vermögensgegenstände mit einem Wert von zwischen 60 und 410 Euro ohne Umsatzsteuer bis zum Zeitpunkt ihres tatsächlichen Abgangs als einzelne Vermögensgegenstände ins jährliche Inventar aufzunehmen sind. Es wird daher klargestellt, dass geringwertige Vermögensgegenstände, die im laufenden Haushaltsjahr voll abgeschrieben werden können, unter einer Summenposition im Vermögensnachweis geführt werden dürfen. Damit wird verdeutlicht, dass geringwertige Vermögensgegenstände entsprechend den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und der kaufmännischen Praxis auf einem besonderen Konto gebucht werden dürfen. Diese Verfahrensweise trägt zur Verwaltungsvereinfachung bei, ohne dass die Darstellung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögenslage beeinträchtigt wird.

5. § 30 Abs. 1 Satz 3 wird gestrichen.

**Begründung:**

Folgeänderung der Änderung des § 93 GO NRW zur Stärkung der kommunalen Organisationshoheit im Bereich der Debitorenbuchhaltung (s. o.).

6. § 33 Abs. 4 wird wie folgt neu gefasst:

„Für abnutzbare bewegliche Vermögensgegenstände des Anlagevermögens ist § 6 Abs. 2 und Abs. 2a EStG entsprechend anzuwenden. Betragen die Anschaf-

fungs- oder Herstellungskosten von abnutzbaren beweglichen Vermögensgegenständen nicht mehr als 60 Euro, werden diese Kosten als Aufwand behandelt.“

**Begründung:**

Nach dem bisherigen § 33 Abs. 4 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 ist eine fortlaufende Angleichung der Wertgrenzen für Abschreibungen nach dem NKF an die Regelungen im Einkommensteuergesetz sinnvoll. Dies wird durch einen dynamischen Verweis auf die entsprechenden Vorschriften des Einkommensteuergesetzes erreicht.

7. § 35 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird gestrichen.

**Begründung:**

Der bisherige § 35 Abs. 2 regelt den Umfang der Abschreibungen im Anschaffungs- und Veräußerungsjahr. Da nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung nur für in Betrieb befindliche abnutzbare Vermögensgegenstände planmäßige Abschreibungen in der Ergebnisrechnung enthalten sein dürfen, ist die bisherige Spezialregelung entbehrlich.

Auch ohne die bisherige Spezialregelung haben die Kommunen planmäßige Abschreibungen ab der Inbetriebnahme bis zum Abgang der abnutzbaren Vermögensgegenstände anzusetzen. Die Regelung des bisherigen Absatzes 2 traf zudem auf Umsetzungsschwierigkeiten, da sie dem Steuerrecht und nicht dem Bilanzrecht entlehnt war, während die am Markt verfügbare Buchhaltungssoftware auf die tatsächliche Inbetriebnahme und den Abgang abstellt.

- b) Die bisherigen Absätze 3 bis 8 werden Absätze 2 bis 7.

**Begründung:**

Infolge der Streichung des bisherigen Absatzes 2 (s. o.) erfolgt eine die Reihenfolge beibehaltende Umnummerierung.

8. An § 36 Abs. 4 GemHVO wird folgender Satz angehängt:

„Dies gilt auch für Verpflichtungen im Zusammenhang mit kommunalen Steuern oder mit kommunalen Umlagezahlungen.“

## **Begründung:**

In der kommunalen Praxis haben sich insbesondere zwei problematische Fallkonstellationen herauskristallisiert:

Die Klarstellung der bisherigen gesetzlichen Regelung dient der Vorsorge für künftige Verpflichtungen und sorgt dafür, dass die Kommune unter Vorsichtsgesichtspunkten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage darstellt. Dieses Vorsichtsprinzip liegt als gesetzlicher Leitgedanke dem gesamten § 36 GemHVO zugrunde. Allerdings haben sich in der kommunalen Praxis der letzten Jahre zwei problematische Fallkonstellationen gezeigt, in denen nach Auffassung der Kommunalaufsicht keine Rückstellungen gebildet werden dürfen, obwohl dies der Sache nach geboten wäre.

Dies betrifft zum einen die Gefahr von Gewerbesteuererstattungen. Unternehmen leisten in der Regel Gewerbesteuervorauszahlungen, die sich an der festgesetzten Gewerbesteuer für das Vorjahr orientieren. Aufgrund teilweise starker konjunktureller Schwankungen – wie sie auch derzeit als Folge der allgemeinen Finanz- und Wirtschaftskrise zu beobachten sind – ist in vielen Fällen bereits absehbar, dass die Vorauszahlungen den Betrag der endgültig festgesetzten Steuer deutlich übersteigen. Dies führt dazu, dass es im Jahr der Festsetzung oder im Folgejahr zu erheblichen Gewerbesteuerrückzahlungen der Kommune an die Unternehmen kommt.

Um eine Belastung des Jahresergebnisses zu vermeiden, ist es geboten, haushaltsrechtlich Vorsorge zu betreiben, indem bereits im Jahr der wirtschaftlichen Ursachen der späteren Rückforderungsansprüche eine entsprechende Rückstellung gebildet wird. Die Handreichung des Innenministeriums führt jedoch aus, dass die Bildung von Rückstellungen im Rahmen der wiederkehrenden jährlichen Steuererhebungen für die Gemeinden nicht zulässig sei (3. Auflage, S. 585).

Der zweite Problemkreis betrifft die Höhe bestimmter Umlagen, z. B. Landschaftsumlage oder Kreisumlage. Diese berechnet sich anhand der Steuerkraft eines vergangenheitsbezogenen Referenzzeitraumes. Für Kommunen mit einem stark schwankenden Gewerbesteueraufkommen kann sich die zeitlich versetzte Belastung aus vorherigen Steuereinnahmen als haushaltswirtschaftliches Problem erweisen, und zwar immer dann, wenn in einem Haushaltsjahr mit geringem Gewerbesteueraufkommen hohe Umlagezahlungen zu leisten sind, weil in der maßgeblichen Referenzperiode hohe Gewerbesteuererträge erzielt wurden. Auch für diese Sachverhalte vertritt die Handreichung des Innenministeriums die Auffassung, dass die Bildung von Rückstellungen nicht zulässig sei.

Hier ist eine gesetzliche Klarstellung geboten. Die Bildung von Rückstellungen für absehbare hohe Umlagebelastungen dient einem nachhaltigen und verantwortungsvollen Haushalten der Gemeinde und sorgt dafür, dass starke Schwankungen bei den Erträgen bilanziell geglättet werden können.

9. An § 40 Abs. 2 wird folgender neuer Absatz 3 angefügt:

„(3) Werden nach § 21 Erträge und Aufwendungen zur flexiblen Haushaltsbewirtschaftung zu Budgets verbunden, kann auf die Aufstellung von Teilrechnungen verzichtet werden.“

**Begründung:**

Nach § 40 Abs. 1 sind im Jahresabschluss Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen entsprechend den gemäß § 4 aufgestellten Teilplänen aufzustellen. Erträge und Aufwendungen können jedoch gemäß § 21 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 nicht weiterführend, die Ergebnisse je Teilrechnung mit dem Teilplan zu vergleichen, sondern die sich im jeweiligen Budget ergebenden Gesamtveränderungen: Die größere Transparenz des Verwaltungshandelns wird dann nicht durch die Werte der Teilrechnungen, sondern durch die Werte der Budgets vermittelt.

Die Vorschrift des § 40 zwang bisher jedoch mangels Vorsehung einer diesbezüglichen Ausnahmemöglichkeit dazu, für alle Teilpläne auch Teilrechnungen als Bestandteil der Jahresrechnung zu veröffentlichen. Dies führte bei Budgetbildung nach § 21 dazu, dass den Beschlussgremien Rechnungsergebnisse entsprechend jedem Teilplan und zusätzlich für jedes Budget vorgelegt werden mussten. Die Jahresrechnung überstieg damit im Umfang den Haushaltsplan. Daher ist mit dem neuen Absatz 3 eine Ausnahmebestimmung zu den Absätzen 1 und 2 zu schaffen.

10. In § 41 Abs. 3 werden die Posten 2.2.1.1 bis 2.2.1.5 gestrichen.

**Begründung:**

Die in § 41 Abs. 3 bisher vorgesehene, pflichtige Unterteilung der öffentlich-rechtlichen Forderungen stellte die Kommunen vor erhebliche inhaltliche und technische Herausforderungen, da die Finanzbuchhaltung häufig mit Sachverhalten konfrontiert wurde, die aufgrund der bisher vorgesehenen Regelungstiefe das Duplizieren von Debitorenstammsätzen notwendig machte: Obwohl die einzelnen Bürgerinnen und Bürger sowohl Gebühren als auch Beiträge und Steuern entrichten, sind sie als Debitoren technisch meistens nur einem Bilanzposten fest zuzuordnen. Mithin mussten in einem solchem Fall drei Debitorenstammsätze angelegt werden. Der zusätzliche Informationsgewinn für externe Bilanzleser war demgegenüber gering, da die Kommunen überwiegend anlagevermögenslastige Bilanzen aufstellen: Das Verhältnis des Anlagevermögens übersteigt das Umlaufvermögen dabei in der Praxis um das Neunfache. Die transparenzorientierte Absenkung der pflichtigen Gliederungstiefe ermöglicht eine verbesserte Lesequalität der Bilanz bei Erreichung einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung.

11. § 43 wird wie folgt geändert:

- a) In Abs. 3 werden nach dem Wort „Rücklage“ die Worte „oder die Ausgleichsrücklage“ eingefügt.

**Begründung:**

Nach der bisherigen Regelung war zur Sicherstellung der Deckung von aus der Inanspruchnahme der Ermächtigungsübertragungen resultierenden Aufwendungen die allgemeine Rücklage zu verwenden. Dies führte insbesondere bei Ergebnisverbesserungen zu sinnwidrigen Situationen, da bei planmäßiger Verwendung der betreffenden Aufwandsermächtigung im Vorjahr die entsprechende Ergebnisverbesserung nicht erreicht worden wäre. Trotzdem musste nachgelagert die allgemeine Rücklage verwendet werden, obwohl es möglich gewesen wäre, die Deckung aus der Nicht-Inanspruchnahme der veranschlagten Aufwandsermächtigung aus der Ergebnisverbesserung im Vorjahr sicherzustellen. Der bisherige Zwang zur Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage in Höhe der Inanspruchnahme der Ermächtigung bedeutete damit, dass trotz vorhandenem und systembedingt erwirtschaftetem Eigenkapital auf einer „unteren“ Stufe Eigenkapital einer „höheren“ Stufe im Folgejahr verwendet werden musste, was bei einer planmäßigen Umsetzung des Haushalts des vorhergehenden Jahres nicht erforderlich gewesen wäre. Die zwingende Inanspruchnahme der übertragenen Aufwandsermächtigung aus einer zweckgebundenen Deckungsrücklage als Teil der allgemeinen Rücklage löste damit trotz des verbesserten Eigenkapitals eine Genehmigungspflicht der Aufsichtsbehörde gemäß § 75 Abs. 4 Satz 1 Gemeindeordnung aus. Die neue Regelung beseitigt diesen Zwang und ermöglicht es, vor Ort darüber zu entscheiden, aus welcher Position des Eigenkapitals die Deckungsrücklage gebildet wird.

- b) Nach Abs. 6 wird folgender neuer Absatz 6a angefügt:

„(6a) Für Über- und Unterdeckungen im Rahmen von differenzierten Umlagen bei Kreisen und Landschaftsverbänden können sonstige Sonderposten gebildet werden.“

**Begründung:**

Nach § 56 Abs. 4 und 5 der Kreisordnung sind für den Jugendhilfebereich oder Einrichtungen des Kreises, die lediglich einzelnen Teilen des Kreises zustatten kommen, differenzierte Kreisumlagen zu erheben. Da eine Spitzabrechnung dieser differenzierten Kreisumlagen bspw. gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt nicht zulässig ist, müssen bislang Unterdeckungen aus dem damit finanzierten Bereich durch Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage oder der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden, die wiederum durch die allgemeine Kreisumlage finanziert wird. Dies stellt den Grundsatz der Regelung des § 56 Abs. 5 der Kreisordnung in Frage, nach der die kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt nicht den auf die Kosten des Kreisjugendamtes entfallenden Anteil der Kreisumlage im Wege der Mehrbelastung übernehmen sollen: Durch den

Ausgleich der verbleibenden Fehlbeträge aus diesem Bereich durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage nach § 56a der Kreisordnung, werden bislang – entgegen dem Grundsatz des § 56 Abs. 5 der Kreisordnung – Gemeinden mit eigenem Jugendamt an der Finanzierung des Jugendamtes des Kreises für Gemeinden ohne eigenes Jugendamt beteiligt. Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage hatte Folgen für die Kalkulation der allgemeinen Kreisumlage der Folgejahre, da die entsprechenden Beträge nicht mehr zum Ausgleich der Kreishaushalte zur Verfügung standen. Nach der Neuregelung sollen sowohl Über- als auch Unterdeckungen diesen Finanzierungsbereichen, ähnlich wie bei den kostenrechnenden Einrichtungen, erhalten bleiben. Über- und Unterdeckungen sollen nur die Kommunen betreffen, die mit der Belastung aus der differenzierten Kreisumlage konfrontiert sind. Daher sieht die Neuregelung in Anlehnung an die Regelungen für die gebührenrelevanten Aufgabenbereiche die Ausweisung eines Sonderpostens in der Bilanz vor.

## 12. § 46 entfällt

### **Begründung:**

Der Informationsgewinn aufgrund der aktuellen Gliederungstiefe ist sehr gering. Forderungen als Teil des Umlaufvermögens sind in der kommunalen Praxis von untergeordneter Bedeutung. Das Bilanzvolumen der Kommunen weist regelmäßig einen hohen Anteil des Anlagevermögens (über 90 %) und einen entsprechend geringen Anteil des Umlaufvermögens aus.

Zudem weisen nur geringe Teile der Forderungen, die entsprechend dem bisherigen § 46 GemHVO in ein Fälligkeitsraster zu gliedern sind, ein Zahlungsziel größer einem Jahr aus. In der Regel sind solche Sachverhalte nur bei Stundungen gegeben, die aber in der kommunalen Praxis von unwesentlicher Bedeutung sind.

## 13. § 47 wird wie folgt geändert:

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

### **Begründung:**

Die Gliederung im Verbindlichkeitspiegel wird der Gliederung der Verbindlichkeiten in der Bilanz angepasst.

## 14. In § 55 Abs. 7 Satz 1 werden die Worte „ihren historischen Anschaffungskosten“ durch die Worte „ihrem Zeitwert“ ersetzt.

### **Begründung:**

Nach der bisherigen Regelung des § 55 Abs. 7 Satz 1 waren 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 waren zahlreiche Kommunen betroffen, die in der Vergangenheit die nach dem Entschädigungsfondsgesetz (EFoG) anzusparenden Pensionsrückstellungen in einen geschlossenen Fonds der Versorgungskasse eingezahlt haben. Die Nichtanwendung des Zeitwertprinzips erzeugte daher stille Reserven. Da eine objektive Darstellung der Vermögenslage einer Kommune auf diese Weise nicht sichergestellt ist, wird zum Zeitwertprinzip übergegangen.

VI. Das Gesetz tritt zum 01.01.2010 in Kraft.

**Begründung:**

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten. Dieses erfolgt mit dem Übergang vom Haushaltsjahr 2009 auf das Haushaltsjahr 2010 zum 01.01.2010. Umstellungen während eines laufenden Haushaltsjahres werden somit vermieden.