

M i t t e i l u n g

für den
öffentlichen Sitzungsteil

Gremium	Datum	Zuständigkeit
Finanzausschuss	26.06.2019	Kenntnisnahme

Tagesordnungs- Punkt	2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz; Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht
-------------------------	---

Mitteilung:

Nach der in 2017 begonnenen zweiten Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) wurden mit dem am 12. Dezember 2018 verabschiedeten und zum 01.01.2019 in Kraft getretenen „Zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement für Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften“ (2. NKF-WG) die aus Sicht des Landesgesetzgebers erforderlichen Änderungen umgesetzt.

Das Gesetz enthält einige wesentliche Anpassungen von Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts in der Gemeindeordnung NRW (GO) und der Kreisordnung NRW (KrO). Zudem wurde im Zuge der Reform auch die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) NRW abgelöst durch die ebenfalls zum 01.01.2019 in Kraft getretene Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land NRW (Kommunalhaushaltsverordnung, KomHVO).

Darüber hinaus wurde auch das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse geändert. Hierzu wird auf die separate Vorlage zu Tagesordnungspunkt 6.1 dieser Finanzausschusssitzung verwiesen.

Die sich aus der dargestellten Anpassung der gesetzlichen Vorschriften ergebenden wesentlichen materiellen Änderungen sind (mit Ausnahme der Regelungen zum Gesamtabschluss, siehe gesonderter Tagesordnungspunkt) im Folgenden - auszugsweise - synoptisch dargestellt:

Alte Regelung		Neue Regelung	
§ 75 II GO (Regelung zum Haushaltsausgleich)	Sätze 1 – 3 unverändert	§ 75 II GO Satz 4 (neu)	Anstelle oder zusätzlich zur Verwendung der Ausgleichsrücklage kann im Ergebnisplan auch eine pauschale Kürzung von Aufwendungen bis zu einem Betrag von 1 Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen unter Angabe der zu kürzenden Teilpläne veranschlagt werden (globaler Minderaufwand).

Alte Regelung		Neue Regelung	
§ 75 III Satz 2 GO <i>(Regelung z. zulässigen Bestand der Ausgleichsrücklage)</i>	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.	§ 75 III Satz 2 GO	Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss nach § 96 Absatz 1 Satz 2 zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens 3 Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Gemeinde aufweist . <i>(Die gleichlautende Vorschrift in der KrO wurde ebenfalls geändert, siehe im Folgenden.)</i>
§ 88 GO <i>(Rückstellungen)</i>	Für dem Grunde oder der Höhe nach ungewisse Verbindlichkeiten, für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften oder laufende Verfahren oder für bestimmte Aufwendungen hat die Gemeinde Rückstellungen in angemessener Höhe zu bilden.	§ 88 I GO	Rückstellungen sind für ungewisse Verbindlichkeiten, für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften und für hinsichtlich ihrer Höhe oder des Zeitpunktes ihres Eintritts unbestimmte Aufwendungen in angemessener Höhe zu bilden. <i>(Auf die wesentliche Änderung wird im Folgenden im Zusammenhang mit § 37 V KomHVO eingegangen.)</i>
§ 91 II Satz 1 GO <i>(Regelung zur Bewertung d. Vermögens)</i>	Vermögensgegenstände sind höchstens mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten vermindert um die Abschreibungen anzusetzen.	§ 91 IV Nr. 3 GO	Es ist wirklichkeitsgetreu zu bewerten; vorhersehbare Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, sind zu berücksichtigen.... <i>(Die Änderung ist vor allem im Zusammenhang mit §§ 33 und 36 KomHVO zu sehen, siehe im Folgenden.)</i>
§ 96 I GO <i>(Regelung zur Verwendung der Jahresergebnisse)</i>	unverändert	§ 96 I GO Satz 3 (neu)	Soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde, ist ein Jahresüberschuss insoweit zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen .
§ 32 I Nr. 3 GemHVO	Es ist vorsichtig zu bewerten,	§ 33 I Nr. 3 KomHVO	Es ist wirklichkeitsgetreu zu bewerten, Risiken und Verluste, für deren Verwirklichung im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse der öffentlichen Haushaltswirtschaft nur eine geringe Wahrscheinlichkeit spricht, bleiben außer Betracht

Alte Regelung		Neue Regelung	
§ 35 GemHVO (Regelung z. Bilanzierung / Abschreibung v. Vermögen)	--	§ 36 II KomHVO (neu)	Bei Gebäuden dürfen für das Bauwerk und für die mit ihm verbundenen Gebäudeteile (Komponenten) Dach und Fenster unterschiedliche Nutzungsdauern bestimmt werden (Komponenten-ansatz). Darüber hinaus dürfen weitere Komponenten gebildet werden, soweit es sich um mit dem Gebäude verbundene physische Gebäudebestandteile handelt und deren Wert im Einzelnen mindestens 5 Prozent des Neubauwertes beträgt. Bei Straßen, Wegen und Plätzen in bituminöser Bauweise mit Unterbau dürfen für die Komponenten Deckschicht und Unterbau unterschiedliche Nutzungsdauern bestimmt werden. Für alle anderen Vermögensgegenstände ist die Anwendung des Komponenten-ansatzes ausgeschlossen.
§ 35 IV GemHVO	Wird durch Instandsetzung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens eine Verlängerung seiner wirtschaftlichen Nutzungs-dauer erreicht, ist die Restnutzungs-dauer neu zu bestimmen.	§ 36 V KomHVO	Wird, soweit nicht von der Möglichkeit des Absatzes 2 Gebrauch gemacht wird, durch Erhaltung oder Instandsetzung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens oder einer Komponente desselben , die im Sinne des Absatzes 2 als erheblich einzustufen wäre, eine Verlängerung seiner wirtschaftlichen Nutzungsdauer erreicht, ist er neu zu bewerten und die Restnutzungsdauer neu zu bestimmen.
§ 36 IV GemHVO (Rück- stellungen)	Satz 1 und 2 unverändert	§ 37 V Satz 3 KomHVO (neu)	Ferner können Rückstellungen gebildet werden für unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren für die erhöhte Heranziehung zu Umlagen nach § 56 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 22 Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 2 Städteregion Aachen Gesetz, § 19 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuer-einzahlungen des Haushaltsjahres, die in die Berechnungen der Umlagegrundlage nach dem jeweils geltenden Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände einbezogen werden.

Alte Regelung		Neue Regelung	
§ 55 II Satz 2 KrO (Reglung z. Benehmens- herstellungs- verfahren)	Den Gemeinden ist auf Wunsch Gelegenheit zur Anhörung zu geben.	§ 55 II Satz 2 KrO	Den Gemeinden ist vor Beschlussfassung über die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung Gelegenheit zur Anhörung zu geben.
§ 56a Satz 2 KrO	Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Kreistages zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den Höchstbetrag von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht hat.	§ 56a Satz 2 KrO	Der Ausgleichsrücklage können Jahresüberschüsse durch Beschluss des Kreistages zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens 3 Prozent der Bilanzsumme des Jahres- abschlusses des Kreises aufweist .

Anmerkungen zu einigen der dargestellten Änderungen:

Zu §§ 75 III / 96 GO und § 56a KrO

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat mit Erlass vom 17.05.2019 klargestellt, dass die Vorschriften zum Bestand der Ausgleichsrücklage sowie der Verwendung der Jahresergebnisse auf alle noch offenen Jahresabschlüsse, für die eine Feststellung nach § 96 Absatz 1 Satz 1 GO NRW noch nicht hätte erfolgen müssen, Anwendung findet, da ein Ergebnisverwendungsbeschluss erst auf Grundlage des im Jahresabschluss festgestellten Ergebnisses möglich und daher nicht Teil des Jahresabschlusses selbst ist.

Zudem seien die Voraussetzungen der Vorschriften (§§ 75 III und 96 GO) kumulativ anzuwenden. Dabei ist die Betrachtung des dreijährigen Zeitraumes zum jeweiligen Jahresabschlussstichtag drei Jahre rückschauend vorzunehmen. Zur Ermittlung der Zuführungsmöglichkeit erfolgt eine saldierende Betrachtung der durch die Verwendung der Jahresergebnisse eingetretenen Veränderungen der allgemeinen Rücklage der letzten drei Jahre. Eine sich im Saldo ergebende Verminderung der allgemeinen Rücklage ist vollständig auszugleichen, sodann können verbleibende positive Jahresergebnisse der Ausgleichsrücklage zugeführt werden.

Für den Rhein-Sieg-Kreis bedeutet dies, dass die Vorschriften bereits für den Verwendungsbeschluss zum Jahresabschluss 2018, der voraussichtlich im Dezember 2019 erfolgen wird, anzuwenden sind. Da die allgemeine Rücklage derzeit mit 56,6 Mio. € einen Bestand von rd. 8,4 % der Bilanzsumme per 31.12.2018 aufweist und in den vergangenen drei Jahren keine Verminderung der allgemeinen Rücklage aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung erfolgt ist, besteht keine Verpflichtung zur (Wieder-) Auffüllung der allgemeinen Rücklage.

Zu § 88 GO i. V. m. § 37 KomHVO

Mit diesen Vorschriften wurde die Möglichkeit geschaffen, in Jahren mit hohen Steuereinzahlungen (gilt lt. Gesetzesbegründung auch für steuerkraftabhängige Einzahlungen) Rückstellungen für eine zukünftig erhöhte Heranziehung zu Umlagezahlungen zu bilden.

Da im Gesetzestext selbst aber nur auf „Steuereinzahlungen“ abgestellt wird, besteht an dieser Stelle noch Unsicherheit, ob die Vorschrift auch für Umlageverbände relevant ist. Aufgrund der Tatsache, dass die Referenzperiode zur Ermittlung der Umlagegrundlagen für Kreis- und Landschaftsumlage identisch ist, sieht die Verwaltung derzeit kein Anwendungserfordernis.

Über die kommunalen Spitzenverbände wurde unter anderem diese Frage an den Landesgesetzgeber herangetragen. Es wird davon ausgegangen, dass diese und andere auslegungsbedürftige Regelungen im Laufe des Jahres noch geklärt werden.

Zu § 91 GO und §§ 33 und 36 KomHVO

Grundsätzlich soll mit der Aufnahme der „wirklichkeitsgetreuen“ Bewertung und der wahlweisen Einführung des Komponentenansatzes bzw. der alternativen Verpflichtung zur Neubewertung von Gebäuden und Straßen nach Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen (bei hierdurch ausgelöster Verlängerung der Nutzungsdauer) erreicht werden, dass bisher zwingend im Ergebnishaushalt abzubildende Instandsetzungen künftig aktivierungsfähig werden. Damit wird die Ergebnisrechnung durch derartige Maßnahmen nicht mehr unmittelbar im Jahr der Durchführung, sondern in künftigen Jahren anteilig über die Nutzungsdauer des jeweiligen Vermögensgegenstandes in Form von Abschreibungsaufwand belastet.

Auch hinsichtlich dieser neu eingeführten Regelungen besteht Klärungsbedarf, zum Beispiel hinsichtlich der Frage, welche Anforderungen an eine Neubewertung nach Instandsetzung gemäß § 36 V KomHVO gestellt werden.

Weitere Veränderungen

Über die dargestellten Änderungen hinaus haben wurden auch Regelungen über die örtliche Rechnungsprüfung angepasst. Hierzu wird auf die Vorlage zu TOP 7.1 der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 07.05.2019 verwiesen.

Weitere Veränderungen betreffen unter anderem den Beteiligungsbericht, an den bei einem möglichen Verzicht auf den Gesamtabschluss erhöhte Anforderungen (inhaltlicher Art, wie z. B. die Darstellung der wesentlichen Leistungsbeziehungen der Beteiligungen zur Kommune, und formeller Art durch die Einführung einer Beschlussfassung durch den Kreistag) gestellt werden. Sofern weiterhin ein Gesamtabschluss erstellt würde, kann auf den Beteiligungsbericht zukünftig verzichtet werden.

Zudem ergeben sich einige neue formelle Anforderungen an Haushaltsplan und Jahresabschluss, wie etwa die Aufnahme eines „Haushaltsquerschnitts“ als Anlage zum Haushaltsplan oder die Einführung eines Eigenkapitalspiegels im Anhang zum Jahresabschluss.

Um Kenntnisnahme wird gebeten.

Im Auftrag

(Udelhoven)

Zur Sitzung des Finanzausschusses am 26.06.2019