

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Finanz- und Personalausschuss	29.10.2019	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für das kommunale Haushaltsrecht

Betroffene Produktgruppe

Die rechtlichen Änderungen wirken sich auf alle Produktgruppen aus.

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

Keine Auswirkungen!

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Die rechtlichen Änderungen können sich auf die Ergebnisplanung auswirken.

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

Mitteilungen in den Sitzungen des Finanz- und Personalausschusses am 05.03. und 21.05.2019.

Sachverhalt:

Das Land Nordrhein-Westfalen hat die bisherige Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) zum 01.01.2019 durch die neue Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) ersetzt. Zum gleichen Zeitpunkt ist das 2. NKF Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG NRW) in Kraft getreten. Die entsprechenden Veröffentlichungen im Gesetz- und Verordnungsblatt erfolgten am 19. bzw. 28. Dezember 2018 [GV. NRW. Ausgabe 2018 Nr. 31 vom 19.12.2018 Seite 683 bis 728 | Landesrecht NRW](#) und [GV. NRW. Ausgabe 2018 Nr. 32 vom 28.12.2018 Seite 729 bis 824 | Landesrecht NRW](#).

Gegenüber der bisherigen Rechtslage haben sich einige Änderungen ergeben. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) hat per Erlass klargestellt, dass für abgeschlossene Haushaltsjahre sowie für die Planung des Haushaltsjahres 2019 noch die bisherige Rechtslage anzuwenden ist.

Mit der Novelle verfolgt die Landesregierung u.a. die Ziele, den Erhaltungs- und Instandhaltungsschub auf gemeindlicher Ebene zu reduzieren, die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen beim Haushaltsausgleich zu stärken sowie für eine Jahresergebnisglättung zu sorgen.

Der Erhaltungs- und Instandhaltungsschub ist aus Sicht des Landes neben anderen Gründen maßgeblich auch dadurch veranlasst, dass diese Maßnahmen bislang konsumtiv geplant und gebucht werden mussten. Die Haushaltsituation der meisten Kommunen im Land NRW bietet jedoch we-

nig Spielraum für entsprechende Maßnahmen. Hier wird durch die neue KomHVO NRW nunmehr die Möglichkeit eröffnet, Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen investiv zu planen. Erreicht wird dieses Ziel durch eine Abkehr von einer vorsichtigen hin zu einer wirklichkeitsangeneherten Bewertung (Wirklichkeitsprinzip).

Voraussetzung für die investive Planung und Bewirtschaftung ist, dass sich durch die getroffenen Maßnahmen die Nutzungsdauer des Wirtschaftsgutes um 10 % gegenüber der bisherigen Einschätzung verlängert. Diese Möglichkeit ist jedoch beschränkt auf Gebäude sowie Straßen, Wege und Plätze in bituminöser Bauweise mit Unterbau. Im Ergebnis würde die investive Planung und Bewirtschaftung gegenüber der bisherigen Rechtslage den Ergebnishaushalt mit geringeren Aufwendungen belasten. Zudem könnten entsprechende Maßnahmen durch die Aufnahme von Investitionskrediten finanziert werden.

Die Gebäude befinden sich bei der Stadt Bielefeld im Vermögen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Immobilienservicebetrieb (ISB). Insofern ergeben sich hieraus für den Kernhaushalt gegenüber der bisherigen Rechtslage unmittelbar keine weiteren Spielräume. Auf der betrieblichen Ebene des ISB können entsprechende Maßnahmen den bestehenden Erhaltungs- und Instandhaltungsstau reduzieren.

Die Straßen, Wege und Plätze werden im Kernhaushalt bilanziert. Hier können sich entsprechende Gestaltungsspielräume ergeben.

Für den ISB und den Kernhaushalt gibt es ebenfalls nur für Gebäude, Straßen, Wege und Plätze noch eine weitere neue rechtliche Option. Ein derartiger Anlagevermögensgegenstand darf in zwei oder mehrere Komponenten zerlegt werden (sog. Komponentenansatz). Hier würde zum Beispiel eine Straße in die Deckschicht sowie den Unterbau unterteilt und nur die Deckschicht z.B. nach 15 Jahren erneuert. Dieser Aufwand dürfte aktiviert und eigenständig neben den Abschreibungen für den Unterbau ebenfalls abgeschrieben werden, sofern die Erneuerung zu einer wesentlichen Verbesserung führt. Das Gleiche gilt zum Beispiel, wenn das Dach einer Schule als eigenständige Komponente vom Gesamtgebäude buchhalterisch abgespalten wird.

Die Landesregierung möchte zudem die Eigenverantwortlichkeit der Kommunen beim Haushaltsausgleich stärken, indem sie die Beschränkungen zur Dotierung der Ausgleichsrücklage deutlich reduziert und einen globalen Minderaufwand in der Haushaltsplanung zulässt.

Eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gleicht einen originär in Ertrag und Aufwand nicht ausgeglichenen Haushalt fiktiv aus. Bislang durfte die Ausgleichsrücklage nur ein Drittel des gesamten Eigenkapitals ausmachen. Durch die neuen Regelungen darf sie nun einen deutlich höheren Bestand ausweisen, sofern die allgemeine Rücklage mindestens 3 % der Bilanzsumme beträgt.

Nach alter Rechtslage hätte die Ausgleichsrücklage der Stadt Bielefeld zum 31.12.2018 einen Maximalbestand von 162 Mio. € haben dürfen, nach neuer Rechtslage demgegenüber ohne betragsmäßiges Limit, da die allgemeine Rücklage 18 % der Bilanzsumme ausmacht.

Der neu zugelassene globale Minderaufwand muss von den Kommunen erst im betroffenen Haushaltsjahr konkret erwirtschaftet werden und nicht bereits in der Planung mit Maßnahmen hinterlegt sein. Hierdurch erhalten die Kommunen eine zusätzliche Möglichkeit, den Haushaltsaus-

gleich in der Planung dazustellen; dies jedoch mit der Maßgabe einer Veranschlagung in den jeweiligen Teilergebnisplänen.

In der Haushaltsplanung der Stadt Bielefeld für den Doppelhaushalt 2020/2021 ist bisher kein globaler Minderaufwand vorgesehen und derzeit absehbar auch in der Zukunft nicht geplant.

Die Jahresergebnisse der Kommunen sind aus Sicht des Landes maßgeblich beeinflusst von der jeweiligen Steuerkraft. Durch eine abweichend von der Planung höhere (niedrigere) Steuerkraft kann der Effekt eintreten, dass das besser (schlechter) als erwartete Jahresergebnis im Folgejahr zu höheren (niedrigeren) auf Basis der Steuerkraft des Vorjahres errechneten Umlagebeträgen führt. Insofern können die Jahresergebnisse teilweise erheblich voneinander abweichen.

Um eine Glättung der Jahresergebnisse zu erreichen, hat der Gesetzgeber eine entsprechende Ermächtigung in der KomHVO NRW vorgesehen. Nach dieser Vorschrift dürfen die Kommunen für die aufgrund der eigenen Steuerkraft erwarteten höheren Umlageaufwendungen im Folgejahr entsprechende Rückstellungen bilden. Diese führen im Folgejahr durch ihre Auflösung zu einer entsprechenden Entlastung.

Die Stadt Bielefeld könnte insofern im Jahresabschluss 2019 aufgrund ihrer stark angestiegenen Steuerkraft eine Rückstellung in Höhe der allein hierdurch zu erwartenden Mehrbelastung durch die Landschaftsverbandsumlage bilden. Für andere Sachverhalte, die sich aus einer hohen Steuerkraft ergeben, dürfen Rückstellungen jedoch nicht gebildet werden.

Weitere Möglichkeiten zur Ergebnisglättung hat der Gesetzgeber nicht eröffnet. Insofern ist es ausgeschlossen, für die sich durch die hohe Steuerkraft ebenfalls ergebenden negativen Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen im Jahresabschluss 2019 Vorkehrungen zu treffen.

Eine weitere wesentliche Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist noch hervorzuheben. Bislang wurde in § 12 der Gemeindehaushaltsverordnung NRW geregelt, dass für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Diese Regelungen sind in die KomHVO NRW nicht übernommen worden. Grund hierfür war insbesondere, dass nicht steuerungsrelevante Haushaltsinformationen vermieden und der eigenverantwortliche Umgang mit Steuerungspotenzialen gestärkt werden soll. Der Gesetzgeber möchte es den Kommunen jedoch nicht vollständig überlassen, ob und in welcher Intensität Ziele und Kennzahlen im Haushaltsplan ihren Niederschlag finden. Er hat angekündigt, in § 4 Abs. 2 KomHVO NRW (Maßgaben für die Aufstellung der Teilpläne), in Kürze neu aufzunehmen, dass die Angabe von Zielen und Kennzahlen auf für die jeweilige Kommune bedeutsame Produkte beschränkt werden kann.

Um dem Aspekt der Steuerung über Ziele und Kennzahlen einen höheren Stellenwert einzuräumen, sollen zudem im Vorbericht zum Haushalt wesentliche Ziele und Strategien dargestellt und insbesondere wesentliche Abweichungen gegenüber dem Vorjahr erläutert werden.

Dieser Vorlage sind die empfohlenen neuen oder geänderten Muster für die Haushaltsplanungen ab 2020 sowie die Jahresabschlüsse ab 2019 beigefügt. Änderungen gegenüber bisherigen Mustern sind dunkelgrau hervorgehoben (Eine bessere Druckqualität ist leider nicht möglich, da die Änderungen in den vom Land zur Verfügung gestellten Originalen in ebenfalls schlecht lesbarem dunkelrot markiert waren). Die Anlagennumerik folgt hierbei den gesetzlichen Vorgaben.

Die Änderungen der KomHVO NRW zur bisherigen GemHVO NRW sind in einer umfangreichen Synopse dargestellt. Aufgrund dieses Umfangs wurde darauf verzichtet, sie als Anlage zu dieser Vorlage auszudrucken. Sie wird gleichwohl in Session als pdf-Dokument angeboten und kann auf Anforderung als Druckexemplar zur Verfügung gestellt werden.

Nachfolgend werden einige weitere Änderungen für die Haushaltsplanung kurz angeführt:

- § 1 Abs. 2 Ziffer 3 KomHVO NRW: Den zukünftigen Haushaltsplänen ist ein Haushaltsquerschnitt beizufügen. Inhaltlich geht es darum, für jede in einem Produktbereich enthaltene Produktgruppe die wesentlichen Haushaltsdaten in einer Zeile für die Ergebnis- und für die Finanzplanung darzustellen.
- § 1 Abs. 2 Ziffer 7 KomHVO NRW: Den Haushaltsplänen sind als neue Anlage die Ergebnisrechnung, die Finanzrechnung und die Bilanz des Vorvorjahres beizufügen. Soweit der Jahresabschluss des Vorvorjahres noch nicht festgestellt sein sollte, reicht der bestätigte Jahresabschluss-Entwurf. Dem Doppelhaushalt 2020/2021 werden insoweit die Ergebnis- und Finanzrechnung sowie die Bilanz 2018 als Anlage beigefügt.
- § 1 Abs. 2 Ziffer 8 KomHVO NRW: Den Haushaltsplänen sind als neue Anlage ebenfalls die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen beizufügen. Dem Doppelhaushalt 2020/2021 werden die entsprechenden Unterlagen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Bühnen und Orchester, Umweltbetrieb und Immobilienservicebetrieb beigefügt.
- § 1 Abs. 2 Ziffer 9 KomHVO NRW: Ebenfalls beizufügen ist dem Haushaltsplan als neue Anlage eine kurz gefasste Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Stadt Bielefeld mit mehr als 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Diese Anlage ist bereits im Entwurf des Doppelhaushaltes 2020/2021 dargestellt und wird für den endgültigen Haushalt aktualisiert.
- § 2 KomHVO NRW: Für den Ergebnisplan ist ein neues amtliches Muster vorgeschrieben. Als Änderung gegenüber der bisherigen Darstellung ist eine neue Zeile hinzugefügt, in der ein globaler Minderaufwand ausgewiesen werden kann. Nachrichtlich sollen hier zusätzlich verrechnete Erträge und Aufwendungen bei Finanzanlagen ausgewiesen werden. Im Doppelhaushalt der Stadt Bielefeld ist kein globaler Minderaufwand enthalten. Auch ist dies in der mittelfristigen Ergebnisplanung nicht vorgesehen.

- § 19 KomHVO NRW: Die Haushaltsansätze sind, soweit erforderlich, zu erläutern. Insbesondere sind zu erläutern:
 - Ansätze von Erträgen und Aufwendungen, soweit sie wesentlich sind und von den bisherigen Ansätzen abweichen,
 - Neue Investitionen; erstrecken sich diese auf mehrere Jahre, ist bei jeder folgenden Veranschlagung die bisherige Abwicklung darzulegen
 - Notwendigkeit und Höhe von Verpflichtungsermächtigungen
 - Ansätze für Aufwendungen und Auszahlungen zur Erfüllung von Verträgen, welche die Stadt Bielefeld über ein Jahr hinaus zu erheblichen Zahlungen verpflichten und
 - Sperrvermerke, Zweckbindungen und andere besondere Bestimmungen im Haushaltsplan

Sofern Erläuterungen notwendig sind, werden diese im Vorbericht zum Haushaltsplan dargestellt.

- § 42 Abs. 4 Ziffer 4.1 KomHVO NRW: Anleihen sind künftig getrennt nach Anleihen für Investitionen und Anleihen zur Liquiditätssicherung auszuweisen. Bei der Stadt Bielefeld wurde zu diesem Zweck die Bilanzstruktur entsprechend geändert.

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Kaschel, Stadtkämmerer