

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts

A) Problem

Moderne Modelle der Verwaltungssteuerung berücksichtigen bei der Entscheidungsbildung den Ressourcenverbrauch, der mit der jeweiligen Entscheidung verbunden ist. Das bisherige kommunale Haushaltsrecht wird durch das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen bestimmt. Die damit verbundene Orientierung an Einnahmen und Ausgaben ermöglicht keine integrierte Darstellung des Ressourcenverbrauchs. Eine Verwaltungssteuerung, die sich an Ressourcenverbrauch und Werteverzehr orientiert, bedarf eines Rechnungswesens, das die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen kann. Dieser Aufgabe wird ein kaufmännisches Rechnungswesen gerecht, das auf der Grundlage der doppelten Buchführung arbeitet und Ressourcenaufkommen und Ressourcenverzehr über Erträge und Aufwendungen vollständig abbildet (Doppik). Viele Kommunen in Bayern streben die Einführung moderner Verwaltungssteuerungssysteme an und damit als Baustein dazu auch die Einführung der Doppik.

B) Lösung

Die Kommunen sollen ermächtigt werden, ihre Haushaltsführung nach kaufmännischen Grundsätzen zu gestalten. Ihnen soll die Möglichkeit eingeräumt werden, künftig zwischen dem kameralen und dem kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesen zu wählen. Damit erhalten die Kommunen die Gelegenheit, moderne Modelle der Verwaltungssteuerung einzusetzen.

Dem Effizienzgewinn, der mit dem verbesserten Steuerungsmodell verbunden ist, steht der Aufwand gegenüber, den die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens auf der Grundlage der doppelten Buchführung verursacht. Es ist deshalb in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens sinnvoll ist. Auch beabsichtigt der Freistaat derzeit nicht, sein Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen. Die Kommunen sollen deshalb nicht verpflichtet werden, ihrerseits die Doppik einzuführen. Ihnen wird vielmehr ein Wahlrecht eingeräumt.

Die Grundsätze des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens sind in der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und der Bezirksordnung geregelt. Die Eröffnung einer Wahlmöglichkeit für die Kommunen zur Einführung der Doppik erfordert die Anpassung dieser Gesetze.

C) Alternativen

Fortgeltung des bisherigen Rechts. Nach dem geltenden Recht kann das Staatsministerium des Innern im Einzelfall die Einführung der Doppik gestatten (Art. 117a GO, Art. 103a LKrO, Art. 99a BezO). Diese Regelungen bieten jedoch keine ausreichende Rechtsgrundlage für die allgemeine, fakultative Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens. Sie gelten nur für

Einzelfälle und ermöglichen nur eine befristete Genehmigung für eine Erprobungsphase. Sie führen zu einem vermehrten Aufwand bei den erprobenden Kommunen, da diesen einheitliche und verlässliche Rahmenbedingungen fehlen.

D) Kosten

1. Für den Staat

Wegen des Parallellaufs zweier Systeme ist mit nicht näher quantifizierbarem Aufwand in der Ausbildung, bei der Rechtsaufsicht und bei der überörtlichen Prüfung, im Förderwesen sowie bei der Erstellung der betroffenen Statistiken zu rechnen. Sonstige Auswirkungen auf den Landeshaushalt sind nicht ersichtlich.

2. Für die Kommunen

Für die Kommunen, die das neue Haushalts- und Rechnungswesen einführen, wird ein Umstellungsaufwand (neue Software, Beratung und Schulung der Mitarbeiter) entstehen. Über die genauen Kosten einer Umstellung lassen sich jedoch keine hinreichend fundierten Angaben machen. Die Verhältnisse bei den einzelnen Kommunen in Bezug auf die personelle und sachliche Ausstattung sind sehr unterschiedlich. Erfahrungen der Modellkommunen, die das neue Rechnungswesen bereits eingeführt haben, sind nicht verallgemeinerungsfähig, da spezifische Besonderheiten vorliegen. Als Pilotprojekte haben sie einerseits erhöhten Beratungsbedarf, andererseits erhalten sie zumeist besonders günstige Konditionen bei der Softwarebeschaffung. Auch aus anderen Ländern, die erste Erfahrungen mit dem neuen Rechnungswesen haben, stehen keine Erhebungen zur Verfügung. Der Bayerische Gemeindetag geht davon aus, dass die Umstellungskosten für eine mittlere Kommune bei ca. 60 000,-- € liegen könnten.

Bei einer Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens erhalten die Kommunen jedoch andererseits ein leistungsfähiges und zukunftssicheres Rechnungswesen. Das neue Rechnungswesen stellt wesentlich verbesserte Informationen über das kommunale Vermögen und den vollständigen Ressourcenverbrauch zur Verfügung und ermöglicht somit eine verbesserte Steuerung. Bei einer konsequenten Nutzung dieser verbesserten Steuerungsmöglichkeiten wird der dauerhafte Ertrag den Umstellungsaufwand mindestens ausgleichen.

Das Konnexitätsprinzip des Art. 83 Abs. 3 BV findet schon deshalb keine Anwendung, weil die Kommunen nicht zur Einführung der Doppik verpflichtet werden, sondern ihnen lediglich die Möglichkeit zur Einführung eröffnet wird. Darüber hinaus würden Anforderungen an das kommunale Rechnungswesen nach Auffassung der Staatsregierung auch deshalb keinen Fall des Konnexitätsprinzips darstellen, weil Vorschriften rein organisatorischen und prozeduralen Inhalts weder Aufgaben festlegen noch besondere Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben stellen.

3. Für Wirtschaft und Bürger

Kostenauswirkungen auf die Wirtschaft oder die Bürger sind nicht ersichtlich.

Gesetzentwurf

zur Änderung des kommunalen Haushaltsrechts

§ 1

Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 405), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift des Art. 66 erhält folgende Fassung:
„Planabweichungen“.
 - b) Die Überschrift des Art. 70 erhält folgende Fassung:
„Mittelfristige Finanzplanung“.
 - c) Die Überschrift des Art. 74 erhält folgende Fassung:
„Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze“.
 - d) Die Überschrift des Art. 76 erhält folgende Fassung:
„Rücklagen, Rückstellungen“.
 - e) Die Überschrift des Art. 102 erhält folgende Fassung:
„Rechnungslegung, Jahresabschluss“.
 - f) Es wird folgender Art. 102a eingefügt:
„Art. 102a Konsolidierter Jahresabschluss“.
 - g) Die Überschrift des Art. 107 erhält folgende Fassung:
„Abschlussprüfung bei Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen“.
2. Art. 61 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:
„Die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde ist sicherzustellen, eine Überschuldung ist zu vermeiden.“
 - bb) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

- b) Es wird folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) Die Haushaltswirtschaft ist nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung oder nach den Grundsätzen der Kameralistik zu führen.“

3. Art. 63 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

- a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. des Haushaltsplans unter Angabe

- a) des Gesamtbetrags der Erträge und Aufwendungen des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos des Ergebnishaushalts, des Gesamtbetrags der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos des Finanzhaushalts bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,
- b) des Gesamtbetrags der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik,“.

bb) In Nr. 3 werden nach dem Wort „mit“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.

- b) In Satz 3 werden vor dem Wort „Einnahmen“ die Worte „Erträge und Einzahlungen sowie Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise auf die“ eingefügt.

4. Art. 64 wird wie folgt geändert:

- a) Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) ¹Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde voraussichtlich

1. anfallenden Erträge, eingehenden Einzahlungen, entstehenden Aufwendungen sowie zu leistenden Auszahlungen bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,
2. zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik,

3. benötigten Verpflichtungsermächtigungen.
- ²Die Vorschriften über die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen beziehungsweise Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Eigenbetriebe der Gemeinde bleiben unberührt.“
- b) Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:
- „¹Der Haushaltsplan ist bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung in einen Ergebnishaushalt und einen Finanzhaushalt, bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik in einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt zu gliedern.“
5. Art. 66 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
- „Planabweichungen“.
- b) In Abs. 1 Satz 1 werden nach dem Wort „außerplanmäßige“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
- c) In Abs. 2 wird das Wort „Verbindlichkeiten“ durch die Worte „Verpflichtungen zu Leistungen“ ersetzt.
- d) In Abs. 4 Satz 1 werden nach dem Wort „überplanmäßige“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
6. Art. 67 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ sowie nach dem Wort „dürfen“ die Worte „unbeschadet des Abs. 5“ eingefügt.
- b) Es wird folgender Abs. 5 angefügt:
- „(5) ¹Verpflichtungen im Sinn des Abs. 1 dürfen überplanmäßig oder außerplanmäßig eingegangen werden, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nicht überschritten wird. ²Art. 66 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.“
7. Art. 68 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- aa) Nr. 2 erhält folgende Fassung:
- „2. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche einzelne Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise Ausgaben in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen und -auszahlungen beziehungsweise Gesamtausgaben des Haushaltsplans erheblichen Umfang geleistet werden müssen.“
- bb) In Nr. 3 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen des Finanzhaushalts beziehungsweise“ eingefügt.
- b) In Abs. 3 Nr. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
8. Art. 69 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:
- „1. finanzielle Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts beziehungsweise des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen.“.
- b) In Abs. 2 Satz 1 werden die Worte „des Vermögenshaushalts“ gestrichen.
9. Art. 70 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
- „Mittelfristige Finanzplanung“.
- b) In Abs. 3 werden nach dem Wort „voraussichtlichen“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
10. Art. 71 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Vermögenshaushalt“ die Worte „Finanzhaushalt beziehungsweise im“ eingefügt.
- b) In Abs. 5 Satz 1 wird nach dem Wort „Wirtschaft,“ das Wort „Infrastruktur,“ eingefügt.
11. Art. 73 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
- b) In Abs. 2 werden nach dem Wort „Haushaltswirtschaft“ die Worte „ein Fünftel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit beziehungsweise“ eingefügt.
12. Art. 74 wird wie folgt geändert:
- a) Der Überschrift wird ein Komma und das Wort „Wertansätze“ angefügt.
- b) Es wird folgender Abs. 4 angefügt:
- „(4) ¹Vermögensgegenstände sind mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, anzusetzen. ²Verbindlichkeiten sind zu ihrem Rückzahlungsbetrag und Rückstellungen nur in Höhe des Betrags anzusetzen, der nach sachgerechter Beurteilung notwendig ist.“

13. Art. 76 erhält folgende Fassung:

„Art. 76
Rücklagen, Rückstellungen

(1) ¹Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung hat die Gemeinde ihre stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. ²Überschüsse der Ergebnisrechnung sind den Rücklagen zuzuführen, soweit nicht Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind.

(2) Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung sind für ungewisse Verbindlichkeiten und unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung Rückstellungen zu bilden.

(3) ¹Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik hat die Gemeinde für Zwecke des Vermögenshaushalts und zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. ²Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig.“

14. Art. 102 wird wie folgt geändert:

a) Der Überschrift wird ein Komma und das Wort „Jahresabschluss“ angefügt.

b) Abs. 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) ¹Im Jahresabschluss beziehungsweise in der Jahresrechnung ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Stands des Vermögens und der Verbindlichkeiten zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen. ²Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung besteht der Jahresabschluss aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Vermögensrechnung (Bilanz) und dem Anhang. ³Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik besteht die Jahresrechnung aus dem kassenmäßigen Abschluss und der Haushaltsrechnung. ⁴Der Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung ist durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern.

(2) Der Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung ist innerhalb von sechs Monaten, der konsolidierte Jahresabschluss (Art. 102a) innerhalb von zehn Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und sodann dem Gemeinderat vorzulegen.“

c) Abs. 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Jahres“ die Worte „den Jahresabschluss beziehungsweise“ eingefügt.

bb) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„²Ist ein konsolidierter Jahresabschluss aufzustellen (Art. 102a), tritt an die Stelle des 30. Juni der 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden übernächsten Jahres.“

cc) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

15. Es wird folgender Art 102a eingefügt:

„Art. 102a
Konsolidierter Jahresabschluss

(1) ¹Mit dem Jahresabschluss der Gemeinde sind die Jahresabschlüsse

1. der außerhalb der allgemeinen Verwaltung geführten Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit,
2. der rechtlich selbstständigen Organisationseinheiten und Vermögensmassen mit Nennkapital oder variablen Kapitalanteilen,
3. der Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften mit kaufmännischer Rechnungslegung und der gemeinsamen Kommunalunternehmen und
4. der von der Gemeinde verwalteten kommunalen Stiftungen mit kaufmännischem Rechnungswesen

zu konsolidieren. ²Das gilt nicht für die Jahresabschlüsse der Sparkassen.

(2) ¹Aufgabenträger nach Abs. 1 sind entsprechend den §§ 300 bis 309 HGB zu konsolidieren (Vollkonsolidierung), wenn bei der Gemeinde die dem § 290 Abs. 1 und 2 HGB entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. ²Andere Aufgabenträger als nach Satz 1 sind entsprechend den §§ 311 und 312 HGB zu konsolidieren, es sei denn, sie sind für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von untergeordneter Bedeutung. ³Aufgabenträger nach Abs. 1 Nr. 3 können auch entsprechend § 310 HGB anteilmäßig konsolidiert werden. ⁴Für den Anteil an einem Zweckverband oder einer Verwaltungsgemeinschaft ist der Umlageschlüssel maßgebend.

(3) Der konsolidierte Jahresabschluss ist durch eine Kapitalflussrechnung zu ergänzen und durch einen Konsolidierungsbericht zu erläutern.

(4) Die Gemeinde hat bei den in Abs. 1 Satz 1 genannten Aufgabenträgern, Organisationseinheiten und Vermögensmassen darauf hinzuwirken, dass ihr das Recht eingeräumt wird, von diesen alle Informationen und Unterlagen zu erhalten, die sie für die Konsolidierung der Jahresabschlüsse für erforderlich hält.“

16. Art. 103 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen werden entweder vom Gemeinderat oder von einem Rechnungsprüfungsausschuss geprüft (örtliche Rechnungsprüfung).“

b) Abs. 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Zur Prüfung der Jahresabschlüsse und des konsolidierten Jahresabschlusses sowie der Jahresrechnung können Sachverständige zugezogen werden.“

- c) In Abs. 4 wird nach dem Wort „Monaten“ ein Komma und die Worte „die des konsolidierten Jahresabschlusses innerhalb von 18 Monaten“ eingefügt.
17. Art. 105 Abs. 2 erhält folgende Fassung:
 „(2) Die überörtliche Rechnungsprüfung findet alsbald nach der Feststellung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses beziehungsweise der Jahresrechnung sowie der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen statt.“
18. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 erhält folgende Fassung:
 „2. die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen beziehungsweise die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind sowie der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind.“
19. Der Überschrift des Art. 107 werden die Worte „bei Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen“ angefügt.
20. Art. 123 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:
- aa) In Nr. 1 wird vor dem Wort „Finanzplanung“ das Wort „mittelfristigen“ eingefügt und vor dem Wort „Einnahmen“ werden die Worte „Einzahlungen, Auszahlungen, Erträgen und Aufwendungen beziehungsweise“ eingefügt.
- bb) Es wird folgende neue Nr. 5 eingefügt:
 „5. die Bildung und Auflösung von Rückstellungen.“
- cc) Die bisherigen Nrn. 5 und 6 werden Nrn. 6 und 7.
- dd) Es wird folgende neue Nr. 8 eingefügt:
 „8. die Aufstellung der Eröffnungsbilanz auch unter Abweichung von Art. 74 Abs. 4 und der folgenden Bilanzen.“
- ee) Die bisherigen Nrn. 7 und 8 werden Nrn. 9 und 10.
- ff) Es werden folgende neue Nr. 11 und folgende Nr. 12 eingefügt:
 „11. den Inhalt und die Gestaltung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses; dabei können auch Ausnahmen von der und Übergangsfristen für die Konsolidierungspflicht vorgesehen werden,
 12. den Inhalt und die Gestaltung des Rechenschaftsberichts zur Jahresrechnung beziehungsweise zum Jahresabschluss, des Anhangs zum Jahresabschluss sowie des Konsolidierungsberichts zum konsolidierten Jahresabschluss.“
- gg) Die bisherige Nr. 9 wird Nr. 13
- hh) Die bisherige Nr. 10 wird Nr. 14; nach dem Wort „Jahresrechnungen“ wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „Jahresabschlüsse“ werden die Worte „und der konsolidierten Jahresabschlüsse“ eingefügt.
- ii) Die bisherige Nr. 11 wird Nr. 15.
- b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 aaa) Nr. 2 erhält folgende Fassung:
 „2. die Darstellung des Haushaltsplans und des mittelfristigen Finanzplans insbesondere
 a) die Konten und Produkte bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,
 b) die Gliederung und die Gruppierung bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik.“
- bbb) In Nr. 3 wird vor dem Wort „Finanzplans“ das Wort „mittelfristigen“ eingefügt.
- ccc) Es wird folgende neue Nr. 4 eingefügt:
 „4. die Gliederung und die Form des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses.“
- ddd) Die bisherige Nr. 4 wird Nr. 5 und erhält folgende Fassung:
 „5. die Darstellung und die Form der Vermögensnachweise.“
- eee) Die bisherige Nr. 5 wird Nr. 6.
- fff) Die bisherige Nr. 6 wird Nr. 7; vor dem Wort „Finanzplans“ wird das Wort „mittelfristigen“ eingefügt.
- bb) Die Sätze 3 und 4 erhalten folgende Fassung:
 „³Die Zuordnung der einzelnen Geschäftsvorfälle zu den Darstellungen gemäß Satz 1 Nrn. 2 bis 5 kann durch Verwaltungsvorschrift in gleicher Weise verbindlich festgelegt werden.
⁴Die Verwaltungsvorschriften zur Darstellung des Haushaltsplans und des mittelfristigen Finanzplans sind im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen zu erlassen.“

§ 2

Änderung der Landkreisordnung

Die Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 405), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift des Art. 60 erhält folgende Fassung:
„Planabweichungen“.
 - b) Die Überschrift des Art. 64 erhält folgende Fassung:
„Mittelfristige Finanzplanung“.
 - c) Die Überschrift des Art. 68 erhält folgende Fassung:
„Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze“.
 - d) Die Überschrift des Art. 70 erhält folgende Fassung:
„Rücklagen, Rückstellungen“.
 - e) Die Überschrift des Art. 88 erhält folgende Fassung:
„Rechnungslegung, Jahresabschluss“.
 - f) Es wird folgender Art. 88a eingefügt:
„Art. 88a Konsolidierter Jahresabschluss“.
 - g) Die Überschrift des Art. 93 erhält folgende Fassung:
„Abschlussprüfung bei Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen“.
2. Art. 55 wird wie folgt geändert:
 - a) In Abs. 1 wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:
„²Die dauernde Leistungsfähigkeit des Landkreises ist sicherzustellen, eine Überschuldung ist zu vermeiden.“
 - b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
 - c) Es wird folgender Abs. 4 angefügt:
„(4) Die Haushaltswirtschaft ist nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung oder nach den Grundsätzen der Kameralistik zu führen.“
3. Art. 57 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. des Haushaltsplans unter Angabe

- a) des Gesamtbetrags der Erträge und Aufwendungen des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos des Ergebnishaushalts, des Gesamtbetrags der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos des Finanzhaushalts bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,
 - b) des Gesamtbetrags der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik,“.
- bb) In Nr. 3 werden nach dem Wort „mit“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
- b) In Satz 3 werden vor dem Wort „Einnahmen“ die Worte „Erträge und Einzahlungen sowie Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise auf die“ eingefügt.
4. Art. 58 wird wie folgt geändert:
 - a) Abs. 1 erhält folgende Fassung:
„(1) ¹Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben des Landkreises voraussichtlich
 1. anfallenden Erträge, eingehenden Einzahlungen, entstehenden Aufwendungen sowie zu leistenden Auszahlungen bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,
 2. zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik,
 3. benötigten Verpflichtungsermächtigungen.²Die Vorschriften über die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen beziehungsweise Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Eigenbetriebe des Landkreises bleiben unberührt.“
 - b) Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:
„¹Der Haushaltsplan ist bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung in einen Ergebnishaushalt und einen Finanzhaushalt, bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik in einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt zu gliedern.“

5. Art. 60 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
„Planabweichungen“.
 - b) In Abs. 1 Satz 1 werden nach dem Wort „außerplanmäßige“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
 - c) In Abs. 2 wird das Wort „Verbindlichkeiten“ durch die Worte „Verpflichtungen zu Leistungen“ ersetzt.
 - d) In Abs. 4 Satz 1 werden nach dem Wort „überplanmäßig“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
6. Art. 61 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ sowie nach dem Wort „dürfen“ die Worte „unbeschadet des Abs. 5“ eingefügt.
 - b) Es wird folgender Abs. 5 angefügt:
„(5) ¹Verpflichtungen im Sinn des Abs. 1 dürfen überplanmäßig oder außerplanmäßig eingegangen werden, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nicht überschritten wird. ²Art. 60 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.“
7. Art. 62 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nr. 2 erhält folgende Fassung:
„2. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche einzelne Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise Ausgaben in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen und -auszahlungen beziehungsweise Gesamtausgaben des Haushaltsplans erheblichen Umfang geleistet werden müssen.“
 - bb) In Nr. 3 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen des Finanzhaushalts beziehungsweise“ eingefügt.
 - b) In Abs. 3 Nr. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
8. Art. 63 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:
„1. finanzielle Leistungen erbringen, zu denen er rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; er darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts beziehungsweise des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen.“
 - b) In Abs. 2 Satz 1 werden die Worte „des Vermögenshaushalts“ gestrichen.
9. Art. 64 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
„Mittelfristige Finanzplanung“.
 - b) In Abs. 3 werden nach dem Wort „voraussichtlichen“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
10. Art. 65 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Vermögenshaushalt“ die Worte „Finanzhaushalt beziehungsweise im“ eingefügt.
 - b) In Abs. 5 Satz 1 wird nach dem Wort „Wirtschaft,“ das Wort „Infrastruktur,“ eingefügt.
11. Art. 67 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
 - b) In Abs. 2 werden nach dem Wort „Haushaltswirtschaft“ die Worte „ein Fünftel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit beziehungsweise“ eingefügt.
12. Art. 68 wird wie folgt geändert:
- a) Der Überschrift wird ein Komma und das Wort „Wertansätze“ angefügt.
 - b) Es wird folgender Abs. 3 angefügt:
„(3) ¹Vermögensgegenstände sind mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, anzusetzen. ²Verbindlichkeiten sind zu ihrem Rückzahlungsbetrag und Rückstellungen nur in Höhe des Betrags anzusetzen, der nach sachgerechter Beurteilung notwendig ist.“
13. Art. 70 erhält folgende Fassung:
„Art. 70
Rücklagen, Rückstellungen
- (1) ¹Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung hat der Landkreis seine stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. ²Überschüsse der Ergebnisrechnung sind den Rücklagen zuzuführen, soweit nicht Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind.
- (2) Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung sind für ungewisse Verbindlichkeiten und unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung Rückstellungen zu bilden.
- (3) ¹Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik hat der Landkreis für Zwecke des Vermögenshaushalts und zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. ²Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig.“

14. Art. 88 wird wie folgt geändert:

a) Der Überschrift wird ein Komma und das Wort „Jahresabschluss“ angefügt.

b) Abs. 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

„(1) ¹Im Jahresabschluss beziehungsweise in der Jahresrechnung ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Stands des Vermögens und der Verbindlichkeiten zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen. ²Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung besteht der Jahresabschluss aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Vermögensrechnung (Bilanz) und dem Anhang. ³Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik besteht die Jahresrechnung aus dem kassenmäßigen Abschluss und der Haushaltsrechnung. ⁴Der Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung ist durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern.

(2) Der Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung ist innerhalb von sechs Monaten, der konsolidierte Jahresabschluss (Art. 88a) innerhalb von zehn Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und sodann dem Kreisausschuss vorzulegen.“

c) Abs. 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Jahres“ die Worte „den Jahresabschluss beziehungsweise“ eingefügt.

bb) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„²Ist ein konsolidierter Jahresabschluss aufzustellen (Art. 88a), tritt an die Stelle des 30. Juni der 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden übernächsten Jahres.“

cc) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

15. Es wird folgender Art. 88a eingefügt:

„Art. 88a
Konsolidierter Jahresabschluss

(1) ¹Mit dem Jahresabschluss des Landkreises sind die Jahresabschlüsse

1. der außerhalb der allgemeinen Verwaltung geführten Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit,
2. der rechtlich selbstständigen Organisationseinheiten und Vermögensmassen mit Nennkapital oder variablen Kapitalanteilen,
3. der Zweckverbände mit kaufmännischer Rechnungslegung und der gemeinsamen Kommunalunternehmen und
4. der von dem Landkreis verwalteten kommunalen Stiftungen mit kaufmännischem Rechnungswesen

zu konsolidieren. ²Das gilt nicht für die Jahresabschlüsse der Sparkassen.

(2) ¹Aufgabenträger nach Abs. 1 sind entsprechend den §§ 300 bis 309 HGB zu konsolidieren (Vollkonsolidierung), wenn bei dem Landkreis die dem § 290 Abs. 1 und 2 HGB entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. ²Andere Aufgabenträger als nach Satz 1 sind entsprechend den §§ 311 und 312 HGB zu konsolidieren, es sei denn, sie sind für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von untergeordneter Bedeutung. ³Aufgabenträger nach Abs. 1 Nr. 3 können auch entsprechend § 310 HGB anteilmäßig konsolidiert werden. ⁴Für den Anteil an einem Zweckverband ist der Umlageschlüssel maßgebend.

(3) Der konsolidierte Jahresabschluss ist durch eine Kapitalflussrechnung zu ergänzen und durch einen Konsolidierungsbericht zu erläutern.

(4) Der Landkreis hat bei den in Abs. 1 Satz 1 genannten Aufgabenträgern, Organisationseinheiten und Vermögensmassen darauf hinzuwirken, dass ihm das Recht eingeräumt wird, von diesen alle Informationen und Unterlagen zu erhalten, die er für die Konsolidierung der Jahresabschlüsse für erforderlich hält.“

16. Art. 89 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen werden von einem Rechnungsprüfungsausschuss geprüft (örtliche Rechnungsprüfung).“

b) Abs. 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Zur Prüfung der Jahresabschlüsse und des konsolidierten Jahresabschlusses sowie der Jahresrechnung können Sachverständige zugezogen werden.“

c) In Abs. 4 wird nach dem Wort „Monaten“ ein Komma und die Worte „die des konsolidierten Jahresabschlusses innerhalb von 18 Monaten“ eingefügt.

17. Art. 91 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die überörtliche Rechnungsprüfung findet alsbald nach der Feststellung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses beziehungsweise der Jahresrechnung sowie der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen statt.“

18. Art. 92 Abs. 1 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„2. die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen beziehungsweise die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind sowie der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind.“

19. Der Überschrift des Art. 93 werden die Worte „bei Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen“ angefügt.

20. Art. 109 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nr. 1 wird vor dem Wort „Finanzplanung“ das Wort „mittelfristigen“ eingefügt und vor dem Wort „Einnahmen“ werden die Worte „Einzahlungen, Auszahlungen, Erträgen und Aufwendungen beziehungsweise“ eingefügt.

bb) Es wird folgende neue Nr. 5 eingefügt:

„5. die Bildung und Auflösung von Rückstellungen.“

cc) Die bisherigen Nrn. 5 und 6 werden Nrn. 6 und 7.

dd) Es wird folgende neue Nr. 8 eingefügt:

„8. die Aufstellung der Eröffnungsbilanz auch unter Abweichung von Art. 68 Abs. 3 und der folgenden Bilanzen.“

ee) Die bisherigen Nrn. 7 und 8 werden Nrn. 9 und 10.

ff) Es werden folgende neue Nr. 11 und folgende Nr. 12 eingefügt:

„11. den Inhalt und die Gestaltung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses; dabei können auch Ausnahmen von der und Übergangsfristen für die Konsolidierungspflicht vorgesehen werden,

12. den Inhalt und die Gestaltung des Rechenschaftsberichts zur Jahresrechnung beziehungsweise zum Jahresabschluss, des Anhangs zum Jahresabschluss sowie des Konsolidierungsberichts zum konsolidierten Jahresabschluss.“

gg) Die bisherige Nr. 9 wird Nr. 13.

hh) Die bisherige Nr. 10 wird Nr. 14; nach dem Wort „Jahresrechnungen“ wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „Jahresabschlüsse“ werden die Worte „und der konsolidierten Jahresabschlüsse“ eingefügt.

ii) Die bisherige Nr. 11 wird Nr. 15.

b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aaa) Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„2. die Darstellung des Haushaltsplans und des mittelfristigen Finanzplans insbesondere

a) die Konten und Produkte bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,

b) die Gliederung und die Gruppierung bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik.“

bbb) In Nr. 3 wird vor dem Wort „Finanzplans“ das Wort „mittelfristigen“ eingefügt.

ccc) Es wird folgende neue Nr. 4 eingefügt:

„4. die Gliederung und die Form des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses.“

ddd) Die bisherige Nr. 4 wird Nr. 5 und erhält folgende Fassung:

„5. die Darstellung und die Form der Vermögensnachweise.“

eee) Die bisherige Nr. 5 wird Nr. 6.

fff) Die bisherige Nr. 6 wird Nr. 7; vor dem Wort „Finanzplans“ wird das Wort „mittelfristigen“ eingefügt.

bb) Die Sätze 3 und 4 erhalten folgende Fassung:

„³Die Zuordnung der einzelnen Geschäftsvorfälle zu den Darstellungen gemäß Satz 1 Nrn. 2 bis 5 kann durch Verwaltungsvorschrift in gleicher Weise verbindlich festgelegt werden.

⁴Die Verwaltungsvorschriften zur Darstellung des Haushaltsplans und des mittelfristigen Finanzplans sind im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen zu erlassen.“

§ 3

Änderung der Bezirksordnung

Die Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 850, BayRS 2020-4-2-I), zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 405), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift des Art. 58 erhält folgende Fassung:

„Planabweichungen“.

b) Die Überschrift des Art. 62 erhält folgende Fassung:

„Mittelfristige Finanzplanung“.

- c) Die Überschrift des Art. 66 erhält folgende Fassung:
„Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze“.
- d) Die Überschrift des Art. 68 erhält folgende Fassung:
„Rücklagen, Rückstellungen“.
- e) Die Überschrift des Art. 84 erhält folgende Fassung:
„Rechnungslegung, Jahresabschluss“.
- f) Es wird folgender Art. 84a eingefügt:
„Art. 84a Konsolidierter Jahresabschluss“.
- g) Die Überschrift des Art. 89 erhält folgende Fassung:
„Abschlussprüfung bei Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen“.
2. Art. 53 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:
„²Die dauernde Leistungsfähigkeit des Bezirks ist sicherzustellen, eine Überschuldung zu vermeiden.“
- bb) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.
- b) Es wird folgender Abs. 4 angefügt:
„(4) Die Haushaltswirtschaft ist nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung oder nach den Grundsätzen der Kameralistik zu führen.“
3. Art. 55 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Nr. 1 erhält folgende Fassung
„1. des Haushaltsplans unter Angabe
- a) des Gesamtbetrags der Erträge und Aufwendungen des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos des Ergebnishaushalts, des Gesamtbetrags der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit des Haushaltsjahres sowie des sich daraus ergebenden Saldos des Finanzhaushalts bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,
- b) des Gesamtbetrags der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik.“
- bb) In Nr. 3 werden nach dem Wort „mit“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
- b) In Satz 3 werden vor dem Wort „Einnahmen“ die Worte „Erträge und Einzahlungen sowie Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise auf die“ eingefügt.
4. Art. 56 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 1 erhält folgende Fassung:
„(1) ¹Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben des Bezirks voraussichtlich
1. anfallenden Erträge, eingehenden Einzahlungen, entstehenden Aufwendungen sowie zu leistenden Auszahlungen bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,
2. zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik,
3. benötigten Verpflichtungsermächtigungen.
- ²Die Vorschriften über die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen beziehungsweise Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Eigenbetriebe des Bezirks bleiben unberührt.“
- b) Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:
„¹Der Haushaltsplan ist bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung in einen Ergebnishaushalt und einen Finanzhaushalt, bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik in einen Verwaltungshaushalt und einen Vermögenshaushalt zu gliedern.“
5. Art. 58 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
„Planabweichungen“.
- b) In Abs. 1 Satz 1 werden nach dem Wort „außerplanmäßige“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
- c) In Abs. 2 wird das Wort „Verbindlichkeiten“ durch die Worte „Verpflichtungen zu Leistungen“ ersetzt.
- d) In Abs. 4 Satz 1 werden nach dem Wort „überplanmäßige“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
6. Art. 59 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ sowie nach dem Wort „dürfen“ die Worte „unbeschadet des Abs. 5“ eingefügt.

- b) Es wird folgender Abs. 5 angefügt:
 „(5) ¹Verpflichtungen im Sinn des Abs. 1 dürfen überplanmäßig oder außerplanmäßig eingegangen werden, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nicht überschritten wird. ²Art. 58 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.“
7. Art. 60 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- aa) Nr. 2 erhält folgende Fassung:
 „2. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche einzelne Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise Ausgaben in einem im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen und -auszahlungen beziehungsweise Gesamtausgaben des Haushaltsplans erheblichen Umfang geleistet werden müssen.“
- bb) In Nr. 3 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen des Finanzhaushalts beziehungsweise“ eingefügt.
- b) In Abs. 3 Nr. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
8. Art. 61 wird wie folgt geändert:
- a) Abs. 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:
 „1. finanzielle Leistungen erbringen, zu denen er rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; er darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts beziehungsweise des Vermögenshaushalts, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen.“
- b) In Abs. 2 Satz 1 werden die Worte „des Vermögenshaushalts“ gestrichen.
9. Art. 62 wird wie folgt geändert:
- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:
 „Mittelfristige Finanzplanung“.
- b) In Abs. 3 werden nach dem Wort „voraussichtlich“ die Worte „Aufwendungen und Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
10. Art. 63 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Vermögenshaushalt“ die Worte „Finanzhaushalt beziehungsweise im“ eingefügt.
- b) In Abs. 5 Satz 1 wird nach dem Wort „Wirtschaft,“ das Wort „Infrastruktur,“ eingefügt.
11. Art. 65 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs. 1 werden vor dem Wort „Ausgaben“ die Worte „Auszahlungen beziehungsweise“ eingefügt.
- b) In Abs. 2 werden nach dem Wort „Haushaltswirtschaft“ die Worte „ein Fünftel der im Finanzhaushalt veranschlagten Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit beziehungsweise“ eingefügt.
12. Art. 66 wird wie folgt geändert:
- a) Der Überschrift wird ein Komma und das Wort „Wertansätze“ angefügt.
- b) Es wird folgender Abs. 3 angefügt.
 „(3) ¹Vermögensgegenstände sind mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, anzusetzen. ²Verbindlichkeiten sind zu ihrem Rückzahlungsbetrag und Rückstellungen nur in Höhe des Betrags anzusetzen, der nach sachgerechter Beurteilung notwendig ist.“
13. Art. 68 erhält folgende Fassung:
 „Art. 68
 Rücklagen, Rückstellungen
- (1) ¹Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung hat der Bezirk seine stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. ²Überschüsse der Ergebnisrechnung sind den Rücklagen zuzuführen, soweit nicht Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind.
- (2) Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung sind für ungewisse Verbindlichkeiten und unterlassene Aufwendungen für Instandhaltung Rückstellungen zu bilden.
- (3) ¹Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik hat der Bezirk für Zwecke des Vermögenshaushalts und zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. ²Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig.“
14. Art. 84 wird wie folgt geändert:
- a) Der Überschrift wird ein Komma und das Wort „Jahresabschluss“ angefügt.
- b) Abs. 1 und 2 erhalten folgende Fassung:
 „(1) ¹Im Jahresabschluss beziehungsweise in der Jahresrechnung ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Stands des Vermögens und der Verbindlichkeiten zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen. ²Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung besteht der Jahresabschluss aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Vermögensrechnung (Bilanz) und dem Anhang. ³Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik besteht die Jahresrechnung aus dem kassenmäßigen Abschluss und

der Haushaltsrechnung. ⁴Der Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung ist durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern.

(2) Der Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung ist innerhalb von sechs Monaten der konsolidierte Jahresabschluss (Art. 84a) innerhalb von zehn Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und sodann dem Bezirksausschuss vorzulegen.“

c) Abs. 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Jahres“ die Worte „den Jahresabschluss beziehungsweise“ eingefügt.

bb) Es wird folgender neuer Satz 2 eingefügt:

„Ist ein konsolidierter Jahresabschluss aufzustellen (Art. 84a), tritt an die Stelle des 30. Juni der 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden übernächsten Jahres.“

cc) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

15. Es wird folgender Art. 84a eingefügt:

„Art. 84a

Konsolidierter Jahresabschluss

(1) Mit dem Jahresabschluss des Bezirks sind die Jahresabschlüsse

1. der außerhalb der allgemeinen Verwaltung geführten Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit,
2. der rechtlich selbstständigen Organisationseinheiten und Vermögensmassen mit Nennkapital oder variablen Kapitalanteilen,
3. der Zweckverbände mit kaufmännischer Rechnungslegung und der gemeinsamen Kommunalunternehmen und
4. der von dem Bezirk verwalteten kommunalen Stiftungen mit kaufmännischem Rechnungswesen

zu konsolidieren.

(2) ¹Aufgabenträger nach Abs. 1 sind entsprechend den §§ 300 bis 309 HGB zu konsolidieren (Vollkonsolidierung), wenn bei dem Bezirk die dem § 290 Abs. 1 und 2 HGB entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. ²Andere Aufgabenträger als nach Satz 1 sind entsprechend den §§ 311 und 312 HGB zu konsolidieren, es sei denn, sie sind für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von untergeordneter Bedeutung. ³Aufgabenträger nach Abs. 1 Nr. 3 können auch entsprechend § 310 HGB anteilmäßig konsolidiert werden. ⁴Für den Anteil an einem Zweckverband ist der Umlageschlüssel maßgebend.

(3) Der konsolidierte Jahresabschluss ist durch eine Kapitalflussrechnung zu ergänzen und durch einen Konsolidierungsbericht zu erläutern.

(4) Der Bezirk hat bei den in Abs. 1 genannten Aufgabenträgern, Organisationseinheiten und Vermögensmassen darauf hinzuwirken, dass ihm das Recht eingeräumt wird, von diesen alle Informationen und Unterlagen zu erhalten, die er für die Konsolidierung der Jahresabschlüsse für erforderlich hält.“

16. Art. 85 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen werden von einem Rechnungsprüfungsausschuss geprüft (örtliche Rechnungsprüfung).“

b) Abs. 3 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Zur Prüfung der Jahresabschlüsse und des konsolidierten Jahresabschlusses sowie der Jahresrechnung können Sachverständige zugezogen werden.“

c) In Abs. 4 wird nach dem Wort „Monaten“ ein Komma und die Worte „die des konsolidierten Jahresabschlusses innerhalb von 18 Monaten“ eingefügt.

17. Art. 87 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die überörtliche Rechnungsprüfung findet alsbald nach der Feststellung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses beziehungsweise der Jahresrechnung sowie der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen statt.“

18. Art. 88 Abs. 1 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„2. die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen beziehungsweise die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind sowie der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,“.

19. Der Überschrift des Art. 89 werden die Worte „bei Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen“ angefügt.

20. Art. 103 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nr. 1 wird vor dem Wort „Finanzplanung“ das Wort „mittelfristigen“ eingefügt und vor dem Wort „Einnahmen“ werden die Worte „Einzahlungen, Auszahlungen, Erträgen und Aufwendungen beziehungsweise“ eingefügt.

- bb) Es wird folgende neue Nr. 5 eingefügt:
 „5. die Bildung und Auflösung von Rückstellungen,“.
- cc) Die bisherigen Nrn. 5 und 6 werden Nrn. 6 und 7.
- dd) Es wird folgende neue Nr. 8 eingefügt:
 „8. die Aufstellung der Eröffnungsbilanz auch unter Abweichung von Art. 66 Abs. 3 und der folgenden Bilanzen,“.
- ee) Die bisherigen Nrn. 7 und 8 werden Nrn. 9 und 10.
- ff) Es werden folgende neue Nr. 11 und folgende Nr. 12 eingefügt:
 „11. den Inhalt und die Gestaltung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses; dabei können auch Ausnahmen von der und Übergangsfristen für die Konsolidierungspflicht vorgesehen werden,
 12. den Inhalt und die Gestaltung des Rechenschaftsberichts zur Jahresrechnung beziehungsweise zum Jahresabschluss, des Anhangs zum Jahresabschluss sowie des Konsolidierungsberichts zum konsolidierten Jahresabschluss,“.
- gg) Die bisherige Nr. 9 wird Nr. 13.
- hh) Die bisherige Nr. 10 wird Nr. 14; nach dem Wort „Jahresrechnungen“ wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „Jahresabschlüsse“ werden die Worte „und der konsolidierten Jahresabschlüsse“ eingefügt.
- ii) Die bisherige Nr. 11 wird Nr. 15.
- b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 aaa) Nr. 2 erhält folgende Fassung:
 „2. die Darstellung des Haushaltsplans und des mittelfristigen Finanzplans insbesondere
 a) die Konten und Produkte bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung,
 b) die Gliederung und die Gruppierung bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik,“.
- bbb) In Nr. 3 wird vor dem Wort „Finanzplans“ das Wort „mittelfristigen“ eingefügt.

- ccc) Es wird folgende neue Nr. 4 eingefügt:
 „4. die Gliederung und die Form des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses,“.
- ddd) Die bisherige Nr. 4 wird Nr. 5 und erhält folgende Fassung:
 „5. die Darstellung und die Form der Vermögensnachweise,“.
- eee) Die bisherige Nr. 5 wird Nr. 6.
- fff) Die bisherige Nr. 6 wird Nr. 7; vor dem Wort „Finanzplans“ wird das Wort „mittelfristigen“ eingefügt.
- bb) Die Sätze 3 und 4 erhalten folgende Fassung:

„³Die Zuordnung der einzelnen Geschäftsvorfälle zu den Darstellungen gemäß Satz 1 Nrn. 2 bis 5 kann durch Verwaltungsvorschrift in gleicher Weise verbindlich festgelegt werden.
⁴Die Verwaltungsvorschriften zur Darstellung des Haushaltsplans und des mittelfristigen Finanzplans sind im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen zu erlassen.“

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

I. Allgemeiner Teil

Regelungsziel

Seit Beginn der 90er Jahre gibt es Bestrebungen der Kommunen, neue Steuerungsmodelle einzuführen, mit denen die Steuerung der Kommunalverwaltungen von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen umgestellt werden soll.

Strukturelemente für eine vollständige Realisierung dieser neuen Verwaltungssteuerung sind insbesondere:

- die Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte,
- die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für den Einsatz von Personal und Sachmitteln,
- die Budgetierung der bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen nach Fachbereichen (Aufgabenbereichen),
- die Zusammenfassung von Aufgabenverantwortung und Ressourcenverantwortung in einer Hand,

- die Kosten- und Leistungsrechnung über die bisherigen kostenrechnenden Einrichtungen hinaus,
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen als Steuerungsinstrumente sowie ggf. für interkommunale Vergleiche,
- Einführung eines Berichtswesens für die periodische Information über die Zielerreichung als Grundlage für Steuerungsmaßnahmen,
- die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie der Vermögens- und Kapitalpositionen zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die tatsächliche Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage der kommunalen Körperschaft,
- die Zusammenfassung des Jahresabschlusses der kommunalen Körperschaft mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten, von der Kommune beherrschten, rechtlich unselbständigen und selbständigen Einheiten und Gesellschaften zu einem Gesamtabschluss als Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune.

Regelungsbedarf

Das herkömmliche kamerale Rechnungswesen kann die für eine solche Verwaltungssteuerung erforderlichen Informationen über Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch nur in unzureichendem Umfang zur Verfügung stellen, da es auf zahlungsorientierten Daten basiert. Dem soll mit der fakultativen Einführung eines kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der doppelten Buchführung (Doppik) Rechnung getragen werden.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird der Weg fortgesetzt, der seit der Einführung der Art. 117a Gemeindeordnung, Art. 103a Landkreisordnung und Art. 99a Bezirksordnung („Experimentierklauseln“) im Jahre 1994 beschritten wurde. Durch diese Bestimmung erhielten die Gemeinden erstmals die Möglichkeit, neue Steuerungsmodelle und neue Haushalts- und Rechnungssysteme zu erproben. Nachdem diese Pilotprojekte erfolgreich verlaufen sind und eine große Anzahl von Kommunen die neuen Steuerungsmodelle auf Dauer einführen will, bieten die genannten Regelungen keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr.

Auch die kommunalen Spitzenverbände halten die Schaffung eines Regelwerks für die kommunale Doppik für dringlich.

System der Doppik

Das neue System der Doppik orientiert sich an den bekannten Regelungen für die Haushaltsplanung und den Haushaltsvollzug und an den kaufmännischen Standards des Handelsgesetzbuches. Dabei werden die Besonderheiten berücksichtigt, die sich aus den Aufgaben und der Stellung der Kommunen als Körperschaften des öffentlichen Rechts ergeben. Wegen dieser Besonderheiten verwendet das Gesetz den Begriff doppelte kommunale Buchführung.

Im Rahmen der Doppik stellen Erträge und Aufwendungen die zentralen Kenngrößen im kommunalen Finanzmanagement dar. Anders als die in der Kameralistik entscheidenden Kenngrößen Ausgaben und Einnahmen umfassen Aufwendungen und Erträge auch solches Ressourcenaufkommen und solchen Werteverzehr, die nicht mit Geldzahlungen verbunden sind, wie z. B. Abschreibungen. Damit wird der Ressourcenverbrauch vollständig erfasst und kann bei Entscheidungen gebührend berücksichtigt werden.

Durch den Wandel von einem Geldverbrauchs-konzept zu einem Ressourcenverbrauchs-konzept wird die wirtschaftliche Tragweite kommunalen Handelns transparenter.

Die bisherige Haushaltsgliederung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt wird im Bereich der Doppik ersetzt durch den Ergebnishaushalt, ergänzt durch den die Zahlungsströme darstellenden Finanzhaushalt.

Zum Jahresabschluss gehört künftig die Bilanz. Dieses Instrument eröffnet den Kommunen die Möglichkeit, sich einen umfassenden Überblick über ihren aktuellen Vermögensstand zu verschaffen und dessen Entwicklung zu verfolgen. Durch die vorgesehene konsolidierte Bilanz werden ausgegliederte Einheiten und Unternehmen in die Vermögensübersicht einbezogen und damit ein Gesamtüberblick über den Vermögensstand der Kommune ermöglicht.

Wahlmöglichkeit

Der verbesserten Steuerungsmöglichkeit durch ein neues Rechnungswesen steht der mit der Einführung dieses Rechnungswesens verbundene Aufwand gegenüber. Die Kommunen sollen deshalb nicht verpflichtet werden, die Doppik einzuführen. Vielmehr wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, je nach den spezifischen Verhältnissen in einer Kommune auf das neue Rechnungswesen umzustellen oder das bisherige kamerale System beizubehalten. Ob das Wahlrecht langfristig sinnvoll ist oder etwa die Entwicklung auf staatlicher Ebene, in anderen Ländern oder im Bereich der Statistik künftig weitergehende Vorgaben erfordert, bedarf derzeit keiner Entscheidung.

Zwingende Notwendigkeit und System der gesetzlichen Neuregelung

Die Grundzüge des kommunalen Rechnungswesens in der Form der Kameralistik sind in der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und der Bezirksordnung festgelegt. Ohne eine Änderung dieser Normen ist – abgesehen von Einzelgenehmigungen nach den Experimentierklauseln (s. o.) – eine Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik nicht möglich. Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich auf die wesentlichen Grundlagen. Die weiterführenden Regelungen bleiben einer Verordnung zur kommunalen Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Doppik vorbehalten (KommHV-Doppik). Damit wird die bisher bestehende Gesetzssystematik auch für den Bereich der Doppik übernommen.

Im Interesse eines schlanken Gesetzes wird darauf verzichtet, einen eigenen Abschnitt für die Regelungen der Doppik zu bilden. Da weite Teile der gesetzlichen Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts unabhängig vom gewählten Rechnungswesen gelten, ist eine punktuelle Anpassung einzelner Vorschriften ausreichend. Andererseits sollen beide Rechnungsarten auf Dauer nebeneinander gelten. Deshalb enthalten die betroffenen Einzelvorschriften jeweils zunächst die auf die Doppik, dann die auf die Kameralistik bezogene Regelung, kenntlich gemacht entweder durch das Wort „beziehungsweise“ (vgl. z. B. Art. 63 Abs. 2 Satz 3 GO) oder durch den wörtlichen Hinweis „bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung“ oder „bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik“ (vgl. z. B. Art. 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GO). Diese Gesetzestechnik ist kürzer als eine gesonderte Zusammenfassung der jeweils geltenden speziellen Vorschriften und vermeidet durch den fortlaufenden Text Unklarheiten über die Anwendbarkeit der übrigen Vorschriften.

II. Einzelbegründung

1. Zu § 1 – Änderung der Gemeindeordnung

1.1. Zu § 1 Nr. 2 - Art. 61 GO

Bei einem kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesen auf der Grundlage der doppelten Buchführung gewinnt wegen der Einbeziehung nichtmonetärer Vorgänge die dauernde Leistungsfähigkeit einer Gemeinde insbesondere im Hinblick auf den Verschuldungsgrad an Bedeutung. Dem soll dadurch Rechnung getragen werden, dass die Sicherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit und das Verbot einer Überschuldung ausdrücklich als Haushaltsgrundsätze festgelegt werden. Allerdings darf daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass diese Grundsätze für das kamerale Rechnungswesen ohne Bedeutung seien. Deshalb wird ihr Anwendungsbereich nicht auf die Doppik begrenzt.

Absatz 4 schreibt ausdrücklich fest, dass die kommunale Haushaltswirtschaft sowohl auf der Basis der doppelten kommunalen Buchführung als auch auf der Basis der Kameralistik geführt werden kann. Eine verbindliche Vorgabe für ein System wird nicht getroffen. Daraus ergibt sich das Wahlrecht der Gemeinde. Um deutlich zu machen, dass die Anwendung der Doppik im Bereich des gemeindlichen Rechnungswesens den Besonderheiten der Gemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechts Rechnung zu tragen hat, wird statt der Bezeichnung kaufmännische Buchführung der Begriff der doppelten kommunalen Buchführung verwendet.

1.2. Zu § 1 Nr. 3 – Art. 63 GO

Auch im Bereich der doppelten kommunalen Buchführung bleibt der Haushaltsplan zentrales Instrument der Verwaltungssteuerung. Als Rechnungswesen, das auf Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch basiert, stellt die doppelte kommunale Buchführung auf andere Kenngrößen ab als das kamerale Rechnungswesen. Während die Kameralistik reine Zahlungsströme widerspiegelt, die durch Einnahmen und Ausgaben gekennzeichnet sind, basiert die Doppik auf Erträgen und Aufwendungen, die Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch zeigen. Darüber hinaus erfasst die Doppik aber auch ergänzend Einzahlungen und Auszahlungen als rein monetäre Größen. Aufwand und Ertrag werden im Ergebnishaushalt erfasst, während Einzahlungen und Auszahlungen im Finanzhaushalt dargestellt werden. Dem wird mit der Neufassung der Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Rechnung getragen.

Die Angabe des Gesamtbetrags der Verpflichtungsermächtigungen dient der Liquiditätssteuerung. Deshalb wird in Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 nur der Begriff der Auszahlungen, aber nicht der Begriff der Aufwendungen ergänzt.

Die Ergänzung in Abs. 2 Satz 3 macht deutlich, dass die Haushaltssatzung auch hinsichtlich der doppelten Kenngrößen weitere Vorschriften enthalten kann.

1.3 Zu § 1 Nr. 4 – Art. 64 GO

Konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung des Haushaltsplans sind (für den Bereich der Kameralistik) in der Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke (KommHV) vom 03.12.1976 geregelt. Für den Bereich der Doppik ist der Erlass einer vergleichbaren Verordnung (KommHV-Doppik) beabsichtigt. Die Änderungen und Ergänzungen des Art. 64 schreiben für die neue KommHV Doppik wesentliche Grundlagen für den Haushaltsplan entsprechend den bisherigen, weiterhin im Gesetzestext enthaltenen Vorgaben für die derzeitige (kamerale) KommHV fest.

1.4 Zu § 1 Nr. 5 – Art. 66 GO

Abweichungen von den Planungsdaten können im Rahmen des Haushaltsvollzugs unabhängig vom System des Rechnungswesens erforderlich werden. Es ist deshalb notwendig, die bestehenden Regelungen auch auf überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen zu erstrecken und die Terminologie im Übrigen anzupassen.

1.5 Zu § 1 Nr. 6 – Art. 67 GO

Die Regelungen zu Verpflichtungsermächtigungen sind unabhängig von dem jeweils im Einzelfall gewählten Buchführungssystem. Durch die Einführung des Wortes Auszahlungen wird deutlich gemacht, dass Art. 67 auch für Gemeinden gilt, die die Grundsätze der doppelten kommunalen Buchführung anwenden. Leistungen im Sinn des Art. 67 Abs. 1 sind stets mit Geldströmen verbunden, so dass die Verwendung des Begriffs Auszahlungen ausreichend ist, ein Hinweis auf Aufwendungen wäre nicht sachgerecht.

In der Praxis hat sich das Bedürfnis gezeigt, abweichend von der bisherigen Rechtslage in gewissem Umfang zu überplanmäßigen oder außerplanmäßigen Verpflichtungen zu ermächtigen. Dem wird mit Abs. 5 Rechnung getragen. Damit darf jedoch keine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen vom Gemeinderat auf die Verwaltung verbunden sein. Deshalb ist es erforderlich, erhebliche Entscheidungen dem Gemeinderat vorzubehalten. Dies wird durch den Verweis auf Art. 66 Abs. 1 Satz 2 sichergestellt.

1.6 Zu § 1 Nr. 7 – Art. 68 GO

Nach der bisherigen Regelung in Abs. 2 Nr. 2 ist der Nachtragshaushalt zu erlassen, wenn die Gemeinde erhebliche bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben leisten muss. Durch die Neufassung wird sichergestellt, dass auch bei einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung eine Nachtragshaushaltsatzung nach vergleichbaren Grundsätzen erforderlich ist.

1.7 Zu § 1 Nr. 8 – Art. 69 GO

Der Begriff der finanziellen Leistungen umfasst sowohl Ausgaben im Sinn des kameralen Systems als auch Auszahlungen im Sinn der Doppik. Durch die Neuformulierung werden beide Rechnungssysteme auch für den Bereich des vorläufigen Haushalts gleichgestellt.

In Abs. 1 Nr. 1 sind nunmehr neben Leistungen des Vermögenshaushalts auch Leistungen des Finanzhaushalts geregelt, so dass in Abs. 2 eine Beschränkung auf Leistungen des Vermögenshaushalts nicht sachgerecht ist.

1.8 Zu § 1 Nr. 9 – Art. 70 GO

Bei der fünfjährigen Finanzplanung handelt es sich um eine mittelfristige Planung. Dies soll durch die neue Überschrift klargestellt werden. Durch die Verwendung des Begriffs „mittelfristige Finanzplanung“ soll darüber hinaus die Finanzplanung deutlich von dem Begriff des Finanzhaushalts im doppelten System (vgl. Art. 64 Abs. 2) abgegrenzt werden.

Durch die Ergänzung in Abs. 3 wird klargestellt, dass auch bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung eine Finanzplanung zu erstellen ist. Eine Finanzplanung im Bereich der Doppik hat auf Aufwendungen und Auszahlungen abzustellen.

1.9 Zu § 1 Nr. 10 – Art. 71 GO

Kredite sind nur im Zusammenhang mit unmittelbaren Geldflüssen sachgerecht. Bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung sind sie deshalb auf den Finanzhaushalt zu beschränken. Die Begrenzung der Kreditaufnahme auf investive und Umschuldungszwecke bleibt selbstverständlich erhalten.

Die Ergänzung in Abs. 5 Satz 1 ist lediglich redaktioneller Natur. Das ehemalige „Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie“ trägt nach der Verordnung vom 11.11.2003 nunmehr die Bezeichnung „Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie“.

1.10 Zu § 1 Nr. 11 – Art. 73 GO

Kassenkredite können nur zur Sicherstellung von Auszahlungen, nicht aber für Aufwendungen, die nicht mit Zahlungen verbunden sind, erforderlich sein. Die Regelung in Abs. 1 ist deshalb entsprechend zu ergänzen.

Das Volumen von (kamerale) Einnahmen kann von dem Volumen der (doppischen) Einzahlungen oder der Erträge eines Haushaltes erheblich abweichen. Die Entscheidung einer Gemeinde für ein Rechnungssystem soll jedoch die zulässige Höhe der Kassenkredite nicht beeinflussen. Durch die Beschränkung auf die Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit wird für den Bereich der Doppik auf ein tendenziell geringeres Volumen abgestellt im Vergleich zu den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes. Zum Ausgleich wird jedoch ein höherer Bruchteil (ein Fünftel) zugrunde gelegt. Damit soll sichergestellt werden, dass der Höchstbetrag der Kassenkredite vergleichbar hoch bleibt, unabhängig davon, welches Rechnungswesen zugrunde gelegt wird.

1.11 Zu § 1 Nr. 12 – Art. 74 GO

Die Einführung der doppelten kommunalen Buchführung bedingt die Erstellung einer Eröffnungsbilanz und weiterer Bilanzen (vgl. zu § 1 Nr. 14 – Art. 102 GO). Es ist deshalb erforderlich, die Grundlagen der Vermögensbewertung auf gesetzlicher Basis zu regeln. Die in Abs. 4 getroffene Regelung orientiert sich an den handelsrechtlichen Bestimmungen. Sie legt jedoch auch für die Eröffnungsbilanz grundsätzlich den Ansatz der Anschaffungs- und Herstellungskosten fest. Dies folgt dem Grundsatz zurückhaltender Bewertung. Im nachgeordneten Recht werden Vereinfachungen vorgesehen, um den Ermittlungsaufwand zu begrenzen (vgl. § 1 Nr. 20 a) dd).

1.12 Zu § 1 Nr. 13 – Art. 76 GO

Im Bereich der Doppik sind Überschüsse der Ergebnisrechnung zunächst zum Ausgleich von etwaigen Fehlbeträgen aus Vorjahren zu verwenden. Darüber hinaus gehende Überschüsse sind den Rücklagen zuzuführen.

Um die Begriffe Rücklagen und Rückstellungen deutlich voneinander abzugrenzen, werden sie jeweils in einem eigenen Absatz behandelt. Die näheren Bestimmungen zur Zulässigkeit von Rücklagen und Rückstellungen bleiben wie bisher dem nachgeordneten Recht vorbehalten.

Die Regelungen des Abs. 3 entsprechen dem bisherigen Artikel 76.

1.13 Zu § 1 Nr. 14 – Art. 102 GO

Die grundlegenden Elemente der doppelten kommunalen Buchführung sind die Ergebnisrechnung, die Finanzrechnung und die Vermögensrechnung (Bilanz). Diese stellen auch den

Kern des Jahresabschlusses auf der Basis der doppelten kommunalen Buchführung dar. Die Einzelheiten wie etwa Aufbau und Mindestinhalt der Bilanz werden in der KommHV-Doppik geregelt.

Die Erstellung eines Jahresabschlusses innerhalb von vier Monaten wird nicht in allen Fällen möglich sein, zumal in der Einführungsphase nach einer Umstellung auf die Doppik. Die Frist wird deshalb auf sechs Monate festgelegt. Andererseits sollen auch hier unterschiedliche Regelungen zwischen Doppik und Kameralistik vermieden werden, so dass die Frist allgemein auf sechs Monate festgelegt wird. Da der konsolidierte Jahresabschluss auf den Jahresabschlüssen der einzelnen Einheiten aufbaut, ist hier eine längere Frist erforderlich. Zehn Monate erscheinen angemessen (Abs. 2 neu). Entsprechend wird auch die Frist für die Feststellung des konsolidierten Jahresabschlusses und die Entlastung um ein halbes Jahr verlängert (Abs. 3 neu).

1.14 Zu § 1 Nr. 15 – Art. 102 a GO

Ein wesentlicher Vorteil der doppelten kommunalen Buchführung ist, dass im Rahmen eines konsolidierten Jahresabschlusses die Haushalte der mit der Gemeinde verbundenen rechtlich selbständigen und unselbständigen wirtschaftlichen Einheiten gemeinsam mit dem Haushalt der Gemeinde dargestellt werden können und somit ein Gesamtüberblick über die Vermögenssituation der Gemeinde ermöglicht wird.

Mit der Konsolidierungsvorschrift wird Neuland betreten, wobei insbesondere der Kreis der in die Konsolidierung einzubeziehenden Einheiten von Interesse ist. Nach Abs. 1 sind dies:

- die Sondervermögen nach Nr. 1 (z. B. Eigenbetriebe),
- die selbständigen Einheiten nach Nr. 2 (z. B. Kommunalunternehmen und Eigen- oder beherrschte (Abs. 2) Gesellschaften, auch Gesellschaften mit nur beschränkter Rechtsfähigkeit wie Gesellschaften bürgerlichen Rechts und Kommanditgesellschaften),
- die Zweckverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Stiftungen nach Nr. 3 und Nr. 4, wobei selbstverständlich zu beachten ist, dass die betreffenden Einheiten nur einbezogen werden können, wenn sie ihrerseits über ein kaufmännisches Rechnungswesen verfügen.

Die Ausnahme der Sparkassen beruht auf der Überlegung, dass für Sparkassen als rechtlich selbständige, gemeinnützige Anstalten des öffentlichen Rechts eine besondere Zweckbindung für den Fall der Auflösung besteht (Art. 18 Abs. 5 SpkG) und daher etwaige Liquidationserlöse aus der Auflösung von Sparkassen nicht zur allgemeinen Verlustkompensation kommunaler Haushalte zur Verfügung stünden. Die Konsolidierung unter Einbeziehung der Sparkassen würde zu einem unrichtigen Bild der kommunalen Bilanz bezüglich des vorhandenen Eigenkapitals führen.

Die Ausgestaltung des konsolidierten Jahresabschlusses bleibt im Einzelnen dem nachgeordneten Recht vorbehalten, jedoch werden zusätzlich Kapitalflussrechnung und Konsolidierungsbericht gefordert (Abs. 3).

1.15 Zu § 1 Nr. 16 – Art. 103 GO

Da sich die örtliche Prüfung auch auf Haushalte nach der doppelten kommunalen Buchführung erstreckt, ist es erforderlich, den Begriff Jahresrechnung durch den Begriff Jahresabschluss zu ergänzen. Die näheren Festlegungen zum Jahresabschluss bleiben wie bei der kameralen Jahresrechnung dem nachgeordneten Recht vorbehalten.

Weitergehende Bedeutung hat der neue Begriff nicht. Insbesondere bleiben System und Zuständigkeiten für die örtliche und überörtliche Prüfung unangetastet und es werden keine neuen Prüfpflichten und Testate o. ä. eingeführt.

1.16 Zu § 1 Nr. 17 – Art. 105 Abs. 2 GO

Die Änderung berücksichtigt, dass die überörtliche Rechnungsprüfung auch die Jahresabschlüsse und die konsolidierten Jahresabschlüsse im System der Doppik erfasst. Im Übrigen wird auf die vorstehenden Erläuterungen zu § 1 Nr. 16 – Art. 103 GO verwiesen.

1.17 Zu § 1 Nr. 18 – Art. 106 GO

Die Neufassung des Abs. 1 Nr. 2 berücksichtigt, dass die Rechnungsprüfung sich auch auf die Buchführung, den Jahresabschluss und den konsolidierten Jahresabschluss im System der Doppik erstreckt.

1.18 Zu § 1 Nr. 19 – Art. 107 GO

Die Ergänzung der Überschrift des Art. 107 stellt klar, dass diese Vorschrift nur die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen betrifft, nicht jedoch die Jahresabschlüsse der Gemeinde selbst.

1.19 Zu § 1 Nr. 20 – Art. 123 GO

Die Einzelheiten einer doppelten kommunalen Buchführung sollen in einer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinde nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (KommHV-Doppik) geregelt werden. Hierzu ist es erforderlich, die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zu ergänzen. Die Ergänzungen gehen inhaltlich nicht über die Ermächtigungen hinaus, die schon bisher sinngemäß für die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik vorgesehen sind.

2. Zu § 2 – Änderung der Landkreisordnung

Zu § 2 Nrn. 2 bis 20
vergleiche Begründung zu § 1 Nrn. 2 bis 20.

3. Zu § 3 – Änderung der Bezirksordnung

Zu § 3 Nrn. 2 bis 20
vergleiche Begründung zu § 1 Nrn. 2 bis 20.

4. Zu § 4 – Inkrafttreten

Das Gesetz soll sobald wie möglich in Kraft treten. Die an der Umstellung interessierten Kommunen benötigen – auch aus der Sicht der Spitzenverbände – baldmögliche Rechts- und Planungssicherheit.