

Begründung

A. Allgemeines

Ziele der Reform des Gemeindehaushaltsrechts

Die Gemeinden in Deutschland haben Anfang der Neunzigerjahre des vorigen Jahrhunderts unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ eine Reform ihrer Verwaltungen eingeleitet, mit der die Steuerung der Verwaltungen von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) auf eine Steuerung nach Zielen für die gemeindlichen Dienstleistungen (Outputsteuerung) umgestellt werden soll. Das bisherige kamerale Haushalts- und Rechnungswesen stellt die erforderlichen Informationen über Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch für eine in dieser Weise veränderte Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft nur unzureichend dar, da es sich im Wesentlichen auf die Darstellung zahlungswirksamer Geschäftsvorfälle beschränkt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für eine grundlegende Reform des gemeindlichen Haushaltsrechts.

Die Reform soll durch die kommunale Doppik umgesetzt werden.

Ein Gemeindehaushaltsrecht nach den Grundprinzipien der doppelten Buchführung hat wesentliche Vorteile gegenüber dem kameralistischen System. Die Ausrichtung der neuen kommunalen Finanzpolitik soll erreichen, dass der gesamte, auch der nicht zahlungswirksame Ressourcenverbrauch einer Periode regelmäßig durch Erträge derselben Periode gedeckt wird. Die kameralistische Erfassung von Ausgaben und Einnahmen reicht nicht aus, um eine vollständige Darstellung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen zu erreichen. Das neue System erfasst hingegen Aufwendungen und Erträge und bildet den tatsächlichen Werteverzehr u. a. auch über Abschreibungen vollständig ab. So ist den Gemeinden erstmals die Erfassung des Ressourcenverbrauchs bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben möglich.

Erstmals erlangen die Gemeinden durch eine gemeindliche Bilanz einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden und damit über das gemeindliche Eigenkapital als den Betrag, der nach Tilgung sämtlicher Schulden verbleibt, wenn sämtliches Vermögen zu Buchwerten veräußert würde. Um eine komplexe Organisation wie eine Gemeinde nach wirtschaftlichen Grundsätzen führen zu können, ist eine entsprechend aussagekräftige und damit steuerungsrelevante Informationsbasis unabdingbar. Aufgrund zahlreicher Ausgliederungen und Beteiligungen weisen Gemeinden heute vielfach konzernähnliche Strukturen auf. Dabei wird der städtische Kernhaushalt kameral geführt, die Tochterorganisationen hingegen rechnen kaufmännisch, sodass getrennte Zahlenwerke vorliegen, die mit vertretbarem Aufwand im Sinne einer Konsolidierung (Zusammenfassung) nicht kompatibel sind. Ein einheitliches Rechnungswesen auf doppischer Basis ist unter diesen Umständen notwendig, um einen Gesamtüberblick über das gemeindliche Vermögen zu gewinnen.

Die Verwaltungen der Gemeinden sind dem Rat wie den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber dafür verantwortlich, wie sie

die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel einsetzen. Durch die kommunale Doppik und gleichzeitige ergänzende Darstellungen der Leistungen im Haushaltplan wird das Wirtschaften in den Gemeinden übersichtlicher und transparenter. Dadurch werden nicht nur verwaltungsintern, sondern auch für den Rat neue Steuerungspotenziale eröffnet, die den Gemeinden eine effizientere Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglichen. So kann etwa die Vereinbarung messbarer Ziele und Kennzahlen (zum Beispiel: Kostenschwelle pro Benutzer) oder die Einführung des Produkthaushalts und einer Kosten- und Leistungsrechnung helfen, bessere Grundlagen für die konkreten Entscheidungen vor Ort zu erhalten. Für die Bürgerinnen und Bürger wird das doppische Haushalts- und Rechnungswesen einen wesentlichen Gewinn an Informationen bringen, der zu einer verstärkten Beteiligung genutzt werden kann. Für die Gemeinde bedeutet es eine Stärkung ihrer Selbstverwaltung.

Das Projekt „Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz“

Nur wenige Wochen nach dem Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom November 2003, das kommunale Haushaltsrecht grundlegend zu reformieren, haben sich alle drei kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz einhellig dafür ausgesprochen, in Rheinland-Pfalz künftig ausschließlich kaufmännisch zu buchen und von einer Option im Beschluss der IMK für eine erweiterte Kameralistik keinen Gebrauch zu machen. Das Ministerium des Innern und für Sport hat deshalb zusammen mit den drei kommunalen Spitzenverbänden im März 2004 das Projekt „Kommunale Doppik Rheinland-Pfalz“ gestartet, welches von der Mittelrheinischen Treuhand GmbH betreut wurde. Dieses Projekt wurde zum 30. Juni 2005 erfolgreich abgeschlossen. Mit dem Abschlussbericht wurden dem Innenministerium wertvolle praxisorientierte und anwendungsbezogene detaillierte Empfehlungen zur Ausgestaltung des neuen Gemeindehaushaltsrechts übergeben.

An diesem Projekt haben zahlreiche Vertreter aus ebenso zahlreichen Kommunalverwaltungen in Rheinland-Pfalz intensiv mitgearbeitet.

Die Ergebnisse des Projekts sind weitestgehend in diesen Gesetzentwurf eingeflossen.

Bisherige länderübergreifende Reformschritte

Die IMK hat durch Beschluss vom 6. Mai 1994 den Gemeinden die Bereitschaft der Länder zugesichert, sie bei ihren Reformvorhaben zu unterstützen. Gleichzeitig wurde die Absicht der Länder bekräftigt, die länderübergreifende Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts auch in Zukunft sicherzustellen und die Reformbemühungen zwischen den Ländern abzustimmen. Zur Durchführung der Reformarbeiten setzte die IMK mit Beschluss vom 8. Mai 1998 den nicht ständigen Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ ein, der beauftragt wurde, für die notwendigen Neuregelungen Musterentwürfe zu erarbeiten. Die kommunalen Spitzenverbände waren in diesem Unterausschuss beteiligt.

Mit Beschluss vom 11. Juni 1999 billigte die IMK die vom Unterausschuss erarbeitete „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“. Kern dieser Konzeption war das Ziel, den Gemeinden zu ermöglichen, vom bisherigen Geldverbrauchs-konzept, das in erster Linie die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben nachweist, zu einem Ressourcenverbrauchskonzept überzugehen, das den zur Bereitstellung der Verwaltungsleistungen notwendigen Ressourcenaufwand und das Ressourcenaufkommen offen legt. Nach der Konzeption sollte dieses Ziel auf zwei Wegen verwirklicht werden:

1. durch Weiterentwicklung des bisherigen Haushaltsrechts und
2. durch Bereitstellung eines neuen Haushaltsrechts auf der Grundlage der doppelten Buchführung.

Die Länder entscheiden für ihren Bereich, ob sie beide Regelsysteme in einem Wahlrecht der Gemeinden einführen oder ob sie mit einer angemessenen Übergangsfrist den obligatorischen Übergang auf ein neues Haushaltsrecht nach dem System der doppelten Buchführung oder der erweiterten Kameralistik vorsehen.

Auf der Grundlage der vorgenannten Konzeption erarbeitete der Unterausschuss Eckpunkte für die Reform, welche durch die IMK mit Beschluss vom 24. November 2000 gebilligt wurden. Gleichzeitig wurde der Auftrag zur Ausarbeitung von Musterentwürfen wiederholt. Auf der Grundlage der vorgenannten Konzeption wurden u. a. Leittexte für ein kommunales Haushalts- und Rechnungssystem auf der Grundlage der doppelten Buchführung (Doppik) entwickelt, denen die IMK mit Beschluss vom 21. November 2003 zustimmte. Die Leittexte bilden einen Regelungsvorschlag, der für länderspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede Raum lässt. Es besteht Übereinstimmung, dass länderspezifische Abweichungen nicht die Grundzüge der Einheitlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts infrage stellen sollen.

Die Leittexte für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen haben folgende Grundlagen: Es erfolgt eine vollständige Darstellung von Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen durch Erfassung von Aufwendungen und Erträgen anstatt von Ausgaben und Einnahmen. Es handelt sich um ein Drei-Komponenten-Rechnungssystem aus Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung (Bilanz), mit dem das kaufmännische Rechnungssystem an die Erfordernisse der Gemeinden angepasst wird. Eine Konsolidierung der Jahresabschlüsse für den Kernhaushalt der Gemeinde und der Abschlüsse der ausgegliederten kommunalen Eigenbetriebe, Unternehmen in Gesellschaftsform und sonstiger von der Gemeinde beherrschten Einrichtungen zu einem Gesamtabchluss (Konzernabschluss) ist vorgesehen.

In enger Abstimmung mit dem Statistischen Bundesamt sind ein einheitlicher Produktrahmen und zwei Kontenrahmen für das neue Haushalts- und Rechnungssystem erarbeitet worden. Produktrahmen und Kontenrahmen sollen die bisherige Gliederung nach Aufgabenbereichen sowie die bisherige Gruppierung nach Einnahmen- und Ausgabenarten ersetzen. Die Länder werden die Inhalte dieser Muster in dem für die Statistik erforderlichen Umfang verbindlich einführen.

In die Leittexte haben die Ergebnisse aus den Doppik-Modellprojekten in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen Eingang gefunden. Der vorliegende Gesetzentwurf zur Einführung der kommunalen Doppik ist mit den von der IMK beschlossenen Leittexten vereinbar.

Wesentliche Änderungen gegenüber der geltenden Rechtslage

Die entscheidende Neuerung gegenüber der geltenden Rechtslage ist der Schritt vom Geldverbrauchskonzept hin zum Ressourcenverbrauchskonzept. Bislang wurden im kommunalen Rechnungswesen lediglich die Ein- und Auszahlungen (Ist-Werte) und die Einnahmen und Ausgaben erfasst, d. h. die Erhöhungen und Verminderungen des Geldvermögens. Künftig stellen die Erträge und Aufwendungen, die zusätzlich zu den Ein- und Auszahlungen erfasst werden, die zentralen Steuerungsgrößen im kommunalen Finanzmanagement dar. Betrachtet werden somit die Veränderungen des kommunalen Eigenkapitals, ein Ansatz, der wesentlich transparenter als bislang das wirtschaftliche Handeln der Gemeinde abbildet, da die Zahlungen zum Zeitpunkt ihrer Verursachung ergebniswirksam erfasst werden und nicht zum Zeitpunkt ihres Anfalls oder ihrer Fälligkeit. So wird z. B. auch der vollständige Werteverzehr durch Abschreibungen offen gelegt und es werden bereits heute begründete, aber erst in Zukunft anfallende Auszahlungen durch Rückstellungen berücksichtigt.

Mit der Entscheidung für die kommunale Doppik wird eine Grundsatzentscheidung für das kaufmännische Rechnungswesen als „Referenzmodell“ getroffen, soweit die spezifischen Ziele und Aufgaben des Rechnungswesens der Gemeinden dem nicht entgegenstehen. Es erfolgt insoweit eine Orientierung am Handelsgesetzbuch (HGB) und an den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung. Der Haushalt ist und bleibt das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument in der kommunalen Verwaltung. Auf dieser Grundlage wird ein kommunales Haushalts- und Rechnungswesen entwickelt, das sich für die Planung, Bewirtschaftung und den Abschluss auf drei Bestandteile stützt:

1. Der Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung:

Die Ergebnisrechnung ist angelehnt an die kaufmännische Gewinn- und Verlustrechnung in der Variante des Gesamtkostenverfahrens und beinhaltet die staffelförmige Darstellung der Aufwendungen und Erträge. Als Planungsinstrument ist der Ergebnishaushalt wichtigster Bestandteil des neuen Haushalts. Das in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Jahresergebnis (Überschuss der Erträge über die Aufwendungen oder der Fehlbetrag) geht in die Bilanz ein und bildet unmittelbar die Veränderung des Eigenkapitals der Gemeinde ab. Das Jahresergebnis umfasst die ordentlichen Aufwendungen und Erträge, die Finanzaufwendungen und -erträge sowie außerordentliche Aufwendungen und Erträge und bildet den Ressourcenverbrauch der Gemeinde somit umfassend ab. Durch die jeweilige Darstellung von Zwischensalden in Ergebnishaushalt und -rechnung sind die Erfolgsquellen ersichtlich.

2. Die Bilanz:

Sie ist ausschließlich Teil des Jahresabschlusses; eine Plan-

bilanz gibt es nicht. Die Bilanz weist das Vermögen und dessen Finanzierung durch Eigen- und Fremdkapital nach. Grundlage der Bilanz ist die Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens. Auf der Aktivseite der kommunalen Bilanz findet sich in Anlehnung an das Handelsgesetzbuch im Wesentlichen das Anlage- und Umlaufvermögen der Gemeinde. Auf der Passivseite werden im Wesentlichen das Eigenkapital sowie die Rückstellungen und Verbindlichkeiten ausgewiesen. Auch die Regeln für die Bilanzierung orientieren sich an kaufmännischen Normen. Die besondere Struktur der kommunalen Bilanz spiegelt die kommunalen Besonderheiten, z. B. das Infrastrukturvermögen (Straßen etc.), wider.

3. Der Finanzhaushalt und die Finanzrechnung:

Sie beinhalten alle Einzahlungen und Auszahlungen und damit die bisherigen Ist-Werte. Der Liquiditätssaldo aus der Finanzrechnung (der Überschuss der Einzahlungen über die Auszahlungen oder – mit negativem Vorzeichen – der Überschuss der Auszahlungen über die Einzahlungen) bildet die Veränderung des Bestands an liquiden Mitteln der Gemeinde in der Bilanz ab. Die Pflicht zur Aufstellung des Finanzhaushalts bzw. der Finanzrechnung ist insbesondere aus den Besonderheiten der öffentlichen Haushaltsplanung und Rechnungslegung hergeleitet und knüpft im Übrigen an internationale Rechnungslegungsvorschriften für Kapitalgesellschaften an.

Der Ergebnis- und der Finanzhaushalt enthält jeweils einen Gesamtplan, der die entsprechenden Rechengrößen auf der Ebene der gesamten Gemeinde abbildet. Darüber hinaus ist der Haushaltsplan in Teilhaushalte zu gliedern, die jeweils Teilergebnis- und -finanzhaushalte enthalten. Diese Teilhaushalte ersetzen die bisherige Gliederung des Haushalts in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte.

In jedem Teilhaushalt sind die wesentlichen Produkte, deren Auftragsgrundlage, Ziele und Leistungen zu beschreiben sowie Leistungsmengen und Kennzahlen zu Zielvorgaben anzugeben. Die Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung, der Planung, der Steuerung und der Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden. Außerdem sind den Teilhaushalten Übersichten über die jeweiligen Investitionsvorhaben beizufügen, sodass die Schwerpunkte kommunaler Investitionsvorhaben ersichtlich werden.

Als zusätzliches Instrument zur verbesserten Steuerung des Verwaltungshandelns soll eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden, deren Ausgestaltung die Gemeinden selbst bestimmen können. Die Verwendung von Aufwendungen und Erträgen als Rechengrößen im Haushalt erleichtert die Führung einer Kostenrechnung ganz erheblich, da im Haushalt und in der Kostenrechnung infolge der Doppik weitgehend einheitlicher Rechnungsstoff verwendet wird.

Das Konzept des Haushaltsausgleichs wird in der kommunalen Doppik der Ausrichtung auf den Ressourcenverbrauch angepasst.

Der Haushalt ist ausgeglichen, wenn

1. der Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung unter Berücksichtigung von Ergebnisvorträgen aus Vorjahren mindestens ausgeglichen sind,

2. im Finanzhaushalt und in der Finanzrechnung der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen ausreicht, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten zu decken und
3. in der Bilanz kein negatives Eigenkapital („Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“) auszuweisen ist.

Für den Saldo von Ergebnishaushalt bzw. Ergebnisrechnung ist ein fünfjähriger „Ergebnisvor- und -rücktrag“ vorgesehen. Dadurch soll die Verwaltungspraxis, insbesondere zwischen der Gemeinde und der Kommunalaufsicht im Falle des Fehlbetrages, vereinfacht werden. Umgekehrt ist es deshalb nur konsequent vorzusehen, dass der Kommunalaufsicht unverzüglich anzuzeigen ist, wenn die Kapitalrücklage zur vollständigen Verrechnung des Jahresfehlbetrages nicht ausreicht und der Posten „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ entsteht oder vergrößert wird.

Viele Gemeinden haben in den vergangenen Jahren Aufgabenbereiche ausgegliedert und verfügen über zahlreiche Tochterorganisationen (u. a. verbundene Unternehmen, Beteiligungen, Sondervermögen). Durch den Gesamtabchluss wird erstmals eine Konsolidierung von Jahresabschlüssen der Kernverwaltung mit allen Tochterorganisationen ermöglicht. So wird ein Gesamtüberblick über die vollständige Ertrags- und Finanzsituation der Gemeinde möglich. Die Erstellung des Gesamtabchlusses orientiert sich an den privatwirtschaftlichen Regelungen zur Konzernrechnungslegung. Der erste Gesamtabchluss ist nicht gleichzeitig mit der Umstellung des Kernhaushalts auf die Doppik aufzustellen, sondern spätestens zum Stichtag 31. Dezember 2013.

Die gesamten Regelungen lassen die Rechte der Gemeindeorgane unangetastet. Daher werden etwa Vorschriften aus der Bewirtschaftung des Haushalts, das Budgetrecht oder die Aufstellung und Beschlussfassung über den Haushaltsplan weitgehend unverändert übernommen.

Gliederung des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf umfasst neun Artikel. Da in zahlreichen verschiedenen Rechtsvorschriften auf das Gemeindehaushaltsrecht Bezug genommen wird, wird eine Vielzahl von Anpassungen notwendig. Der Änderungsbedarf konzentriert sich jedoch auf die Regelungen in der Gemeindeordnung (GemO).

Die Änderung der Gemeindeordnung (Artikel 1) bezieht sich im Wesentlichen auf die Abschnitte 4 bis 6 im 5. Kapitel. Sie werden neu gefasst. Im 6. Abschnitt (Jahresabschluss, Gesamtabschluss und Prüfungswesen) werden die Prüfungsinhalte an das doppische Rechnungswesen angepasst. Die Rechte der Rechnungsprüfung bleiben unverändert; die Kontroll-, Informations- und Beglaubigungsfunktion der Prüfung wird gestärkt. In § 109 GemO werden neue Regelungen zum Gesamtabschluss eingefügt, welche die rechtlichen Grundlagen zum Gesamtabschluss enthalten, in denen der Jahresabschluss der Gemeinde mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten Aufgabenbereiche konsolidiert wird.

In den Artikeln 2 (Änderung der Landkreisordnung) und 3 (Änderung der Bezirksordnung) werden analog zu den Änderungen der Gemeindeordnung im Wesentlichen redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Mit Artikel 4 soll im Wesentlichen die interkommunale Zusammenarbeit gefördert werden. Durch Gesetzänderung vom 2. April 1998 (GVBl. S. 108) hat Rheinland-Pfalz die Anstalt des öffentlichen Rechts in die Gemeindeordnung eingeführt. Diese neue Rechtsform ermächtigt die Gemeinden erstmals, ihre wirtschaftlichen Unternehmen sowie ihre Einrichtungen als selbständige Unternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts zu errichten. Nach der geltenden Rechtslage kann eine Anstalt jedoch nur einen Träger haben. Wollen mehrere kommunale Gebietskörperschaften eine Anstalt gemeinsam errichten, ist dies nur über einen Zweckverband möglich. Die Zwischenschaltung eines Zweckverbands ist mit hohem organisatorischem Verwaltungsaufwand und zusätzlichen Kosten verbunden, da insgesamt vier Organe bestellt werden müssen: für den Zweckverband die Verbandsversammlung und die oder der Verbandsvorsitzende, für die Anstalt der Vorstand und der Verwaltungsrat. Der Entscheidungsprozess ist damit mehrstufig, langwierig und wenig transparent, die demokratische Legitimationskette unnötig lang.

Die Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften beim Betrieb einer gemeinsamen Anstalt wird entscheidend erleichtert, wenn durch eine entsprechende gesetzliche Regelung die Möglichkeit gegeben wird, die Trägerschaft einer Anstalt unmittelbar gemeinsam zu übernehmen. Der Gesetzentwurf ordnet eine solche Regelung dem Zweckverbandsgesetz zu und führt damit eine neue Form kommunaler Zusammenarbeit in das Kommunalrecht ein: die gemeinsame kommunale Anstalt.

Die gemeinsame kommunale Anstalt soll nicht nur für Neugründungen zur Verfügung stehen, sondern ist auch als Angebot konzipiert, bestehende Anstalten zusammenzuschließen oder Eigen- oder Regiebetriebe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in die neue Rechtsform umzuwandeln.

Artikel 5 enthält Folgeänderungen, die durch Artikel 4 notwendig werden und ändert lediglich eine Verweisung im Kommunalwahlgesetz.

Änderungen im Landesfinanzausgleichsgesetz werden durch Fortentwicklungen auf anderen Rechtsgebieten erforderlich. Sie sind in Artikel 6 enthalten. Änderungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes aufgrund des neuen Gemeindehaushaltsrechts werden dagegen erst zu einem späteren Zeitpunkt notwendig.

Mit Artikel 7 wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, über die Festsetzung, Erhebung, Nachforderung oder Erstattung von Kleinbeträgen unter 20,00 EUR (bisher: 10,00 EUR) nach eigenem Ermessen flexibel zu entscheiden.

Mit Artikel 8 wird der Übergang von der Kameralistik zur kommunalen Doppik geregelt. Ebenso wird der Einführungszeitpunkt des neuen Rechts auf das Haushaltsjahr 2007 festgesetzt; jede Verwaltung kann jedoch in Abhängigkeit des Standes ihrer Vorbereitungsarbeiten ausnahmsweise auch erst ab dem Haushaltsjahr 2008 oder ab dem Haushaltsjahr 2009 nach neuem Recht verfahren. Ab dem Haushaltsjahr 2009 müssen alle Kommunalverwaltungen nach dem neuen Recht arbeiten. Innerhalb einer Verbandsgemeinde kann eine entsprechende Beschlussfassung nur einheitlich erfolgen. Hier

über entscheidet der Verbandsgemeinderat im Benehmen mit den Ortsgemeinden.

Einen weiteren Schwerpunkt in Artikel 8 bilden die Vorschriften für die erstmalige Bewertung des kommunalen Vermögens.

Artikel 9 regelt das In-Kraft-Treten des Artikelgesetzes.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt den ab dem 1. Oktober 2005 geltenden Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) von Bund und Kommunen, wonach die Unterscheidung zwischen Angestellten und Arbeiterinnen und Arbeitern weggefallen ist. Stattdessen wird die umfassende Bezeichnung „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ verwandt. Mehrere Vorschriften, insbesondere in der Gemeinde-, der Landkreis- und der Bezirksordnung sind daher zu ändern. Bei den jeweiligen Einzelbegründungen ist „Anpassung von Begriffen an das neue Tarifrecht“ angegeben.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird konkretisiert durch eine neue Gemeindehaushaltsverordnung für das doppelte Haushalts- und Rechnungswesen. Die Gemeindehaushaltsverordnung wird erlassen, sobald das vorliegende Gesetz und die darin enthaltenen Verordnungsermächtigungen (vgl. § 116 Abs. 1 GemO) in Kraft getreten sind.

Auswirkungen auf die Gemeinden

Mit der Umstellung des kameralen Systems auf ein doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen eröffnen sich den Entscheidungsträgern in der Gemeinde wesentlich verbesserte Steuerungspotenziale, die bei entsprechender Nutzung auch geldwerte Steuerungsgewinne erwarten lassen. Sie können insbesondere aus den verbesserten Erkenntnissen über das kommunale Vermögen und den vollständigen Ressourcenverbrauch gewonnen werden. Die erhöhte Transparenz für den Rat und die Bürgerinnen und Bürger stellt einen weiteren positiven Effekt der Reform dar.

Die Einführung des neuen Rechnungswesens bringt für die Gemeinden einen einmaligen Umstellungsaufwand mit sich. In der Umstellungsphase ist in der Gemeinde Personal für die Einführung der neuen Systeme bereitzustellen. Wenn bereits eine Kostenrechnung oder eine Anlagenbuchführung vorhanden ist oder andere Einzelbestandteile der Reform in der Gemeinde schon umgesetzt sind, mindert sich der Aufwand. Die Gemeinden haben auch für die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Mittel vorzusehen, ebenso wie für die IT-Unterstützung der Prozesse. Der entstehende Aufwand ist nach Erkenntnissen aus anderen Ländern sowie aus Umfragen unter den Gemeinden leistbar. Wichtig ist, dass der Aufwand im Wesentlichen nur einmal im Zuge der Umstellung anfällt. Im laufenden Betrieb ist die kommunale Doppik nach bisherigen Schätzungen im Ergebnis nicht aufwändiger als ein vergleichbares kamerales System.

Mit den Investitionen, die für die Umstellung getätigt werden, schaffen die Gemeinden sich ein leistungsfähiges, zukunftssicheres Rechnungswesen. Sofern sie die sich eröffnenden Steuerungspotenziale nutzen, wird der dauerhafte Ertrag aus den Effizienzvorteilen den einmaligen Aufwand der Umstellung bei weitem überwiegen.

Ergebnis des Beteiligungsverfahrens

Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände gemäß 129 GemO bzw. § 72 LKO ist erfolgt. Auf eine mündliche Erörterung wurde im Hinblick auf die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände in das Projekt „Kommunale Doppik“ einvernehmlich verzichtet. Die drei Verbände haben eine gemeinsame schriftliche Stellungnahme abgegeben.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Absicht, das Gesetzgebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode abzuschließen. Um dies nicht zu gefährden, haben sie von eigenen Vorschlägen und Wünschen zu kommunalrechtlichen Vorschriften abgesehen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einführung der kommunalen Doppik stehen. Diese Zurückhaltung erwarten sie andererseits auch vom Land. Sie schlagen deshalb vor, folgende Änderungen aus dem Entwurf herauszunehmen und für ein späteres Gesetzgebungsverfahren zurückzustellen:

- Artikel 1 Nr. 4 und Artikel 2 Nr. 7 (§ 30 a GemO bzw. § 23 a LKO – Fraktionen)
- Artikel 1 Nr. 9 und Artikel 2 Nr. 12 (§ 49 GemO bzw. § 43 LKO – Verpflichtungserklärungen)
- Artikel 5 Nr. 1 und 2 (§§ 5 und 54 KWG – Unvereinbarkeit von Amt und Mandat).

Nach Auffassung der Landesregierung sollte diese Zurückstellung nicht erfolgen, weil

- die Ergänzung der Bestimmungen über die Fraktionen (§ 30 a GemO und § 23 a LKO) einem insbesondere in größeren Städten vielfach geäußerten Wunsch entspricht,
- die Änderung des § 49 GemO und des § 43 LKO lediglich die Streichung eines nicht mehr zeitgemäßen Verfahrensstandards betrifft, was gerade im Interesse der kommunalen Gebietskörperschaften liegt und
- die Ergänzung der Bestimmungen über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat einerseits der Schließung einer vorhandenen, rechtspolitisch nicht zuträglichen Regelungslücke dient, andererseits aber auch notwendige Folge der neuen Bestimmungen über die gemeinsame kommunale Anstalt (Artikel 4 Nr. 6) ist, deren Zurückstellung die kommunalen Spitzenverbände jedoch nicht fordern.

Daneben wurden von den kommunalen Spitzenverbänden im Wesentlichen folgende Änderungen bzw. Ergänzungen vorgeschlagen:

Wegfall der Vorschrift des § 79 Abs. 1 Satz 3 GemO (Artikel 1 Nr. 17), wonach Vermögensgegenstände in der Regel nur zum Verkehrswert veräußert werden dürfen. Diese Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit würde sich bereits aus § 93 Abs. 3 GemO ergeben. Die angesprochene Vorschrift, die bereits seit Jahrzehnten besteht, hat sich bewährt und dient der Klarstellung, dass das mit öffentlichen Mitteln erworbene Gemeindevermögen nicht zulasten der Allgemeinheit verschleudert werden darf. Die gesetzliche Regelung unterstreicht das Gewicht dieses Gebotes, ein Verzicht auf die Bestimmung würde zu Missdeutungen Anlass bieten.

Die Regelung in § 95 Abs. 3 GemO wird für verzichtbar gehalten, nach der in der Haushaltssatzung die Höhe des Eigenkapitals des Vorvorjahres, des Vorjahres und des Haushalts-

jahres jeweils zum Bilanzstichtag anzugeben ist. Eine inhaltsgleiche Vorschrift könne auch in der GemHVO getroffen werden. An der Entwicklung des Eigenkapitals wird die tatsächliche Entwicklung der finanziellen Gesamtsituation sichtbar. Der vorgesehenen Regelung soll eine gewisse Signalfunktion für den Gemeinderat zukommen, damit er rechtzeitig entsprechende Maßnahmen einleiten kann.

Die Umstellung auf das neue Rechnungswesen kann innerhalb einer Verbandsgemeinde im Hinblick auf die Einheitskasse der Verbandsgemeinde und ihrer Ortsgemeinden nur einheitlich erfolgen (Artikel 8 § 1 Abs. 3). Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände soll in diesem Zusammenhang davon abgesehen werden, die Entscheidung über den Umstellungszeitpunkt im „Benehmen mit den Ortsgemeinden“ treffen zu müssen. Die Kassen- und Rechnungsgeschäfte sind jedoch eigene Aufgabe jeder Ortsgemeinde. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass die damit verbundenen Verwaltungsgeschäfte von der Verbandsgemeindeverwaltung geführt werden. Eine Beteiligung der Ortsgemeinden – zumindest in der Form des „Benehmens“ – ist daher unverzichtbar.

Im Zusammenhang mit den Umlagen (Verbandsgemeinde-, Kreis- und Bezirksverbandsumlage) wurden einige Vorschläge unterbreitet. Änderungen im Gesetzentwurf sind insofern nicht erforderlich. Notwendige Klarstellungen wurden in die Begründungen der jeweiligen Vorschriften aufgenommen bzw. werden in den zu erlassenden Verwaltungsvorschriften geregelt.

Ausdrücklich widersprochen wird von den kommunalen Spitzenverbänden der Regelung in Artikel 6 Nr. 4. Danach sollen die Zuweisungen des Landes an das Staatstheater Mainz in den Zweckzuweisungskatalog des § 18 des Landesfinanzausgleichsgesetzes aufgenommen werden. Der Rechnungshof hatte anlässlich einer Prüfung im Jahre 2004 in den Bericht eine Teilziffer aufgenommen, wonach gemäß § 18 des Landesfinanzausgleichsgesetzes Zuweisungen nur an „kommunale“ Theater gewährt werden können. Eine zusätzliche Befrachtung des kommunalen Finanzausgleichs ist damit aber nicht verbunden. Durch die Umwandlung in ein Staatstheater hat sich keine grundsätzliche Änderung der Situation ergeben. Das Staatstheater Mainz übernimmt dieselben kommunalen Aufgaben, wie die anderen kommunalen Theater in Rheinland-Pfalz auch sowie zusätzliche Aufgaben als Theater der Landeshauptstadt.

Schließlich wird eine Bestimmung vorgeschlagen, wonach dem Landtag über die Umsetzung und die Erfahrungen mit dem neuen Haushaltsrecht berichtet wird. Der Gesetzentwurf übernimmt diese Anregung nicht. Es ist dem Landtag unbenommen, auch ohne gesetzliche Regelung jederzeit einen entsprechenden Bericht von der Landesregierung zu verlangen. Im Übrigen kann derzeit – nicht zuletzt im Hinblick auf den mehrjährigen Umstellungszeitraum – noch nicht exakt abgeschätzt werden, wann ausreichend fundierte Erfahrungen mit dem neuen Haushaltsrecht für eine substantiierte Auswertung vorliegen werden.

Im Übrigen wurden die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände übernommen bzw. ist es ausreichend, sie zu einem späteren Zeitpunkt umzusetzen (z. B. Soziallastenansatz im Rahmen der Schlüsselzuweisungen).

Der Gesetzentwurf wurde in der Sitzung des Kommunalen Rates am 8. November 2005 beraten. Der Kommunale Rat war nicht beschlussfähig. Von den anwesenden Mitgliedern des Kommunalen Rates wurden keine Einwände gegen den Gesetzentwurf erhoben.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu den Nummern 1, 5, 6, 8, 11 bis 13, 18 bis 21

Anpassung von Begriffen an das neue Haushaltsrecht und das neue Tarifrecht bzw. redaktionelle Änderungen.

Zu Nummer 2

Anpassung der Verweisung aufgrund der Änderung des Gesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung.

Zu Nummer 3

Mit der Änderung wird der Katalog der Ausschließungsgründe um das Sonderinteresse wegen einer eingetragenen Lebenspartnerschaft erweitert. Eingetragene Lebenspartnerschaften führen nunmehr im gleichen Umfang wie eine eheliche Verbindung zu einem Ausschluss von der Beratung und Entscheidung.

Diese Ergänzung des § 22 ist geboten, da nach § 11 Abs. 1 des Lebenspartnerschaftsgesetzes (LPartG) ein Lebenspartner als Familienangehöriger des anderen Lebenspartners gilt. Schon nach geltendem Recht kann § 22 wegen einer eingetragenen Lebenspartnerschaft Anwendung finden, nämlich dann, wenn es um einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil geht, der bei einem Verwandten des Lebenspartners einer Person eintreten kann, die dem persönlichen Anwendungsbereich des § 22 unterliegt. Denn der Verwandte eines Lebenspartners gilt nach § 11 Abs. 2 LPartG als mit dem anderen Lebenspartner verschwägert im Sinne des § 1590 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ist damit schon jetzt einschlägig, sofern es sich dabei um eine Schwägerschaft bis zum zweiten Grade handelt. Ferner ist zu sehen, dass mit der vorgeschlagenen Ergänzung des § 22 eine zurzeit noch bestehende Schlechterstellung von Eheleuten bei der Anwendung der Ausschließungsgründe beseitigt wird, was schon aus verfassungsrechtlichen Gründen (Artikel 6 des Grundgesetzes) geboten erscheint. Eine vergleichbare Ergänzung der Bestimmungen über Ausschließungsgründe ist z. B. in den Gemeindeordnungen von Hessen (§ 25) und Schleswig-Holstein (§ 22) erfolgt.

Im Übrigen wird § 22 durch die Neufassung des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 und den neuen Absatz 2 ohne weitere materielle Änderungen übersichtlicher und klarer gefasst.

Zu Nummer 4

Mit der Änderung wird die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass Fraktionen des Gemeinderats, soweit die Gemeinde ihnen als freiwillige Leistung finanzielle Zuwendungen für die Fraktionsarbeit gewährt, die Zuwendungen im Rahmen ihrer Aufgaben auch für eine eigene Öffentlichkeitsarbeit verwenden dürfen. Dies ist ohne eine solche Bestimmung unzulässig (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22. Ja-

nuar 1986 – 10 C 35/85 – [insoweit nicht veröffentlicht]; Kommunalbericht 1997 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Landtagsdrucksache 13/2987). Vergleichbare Regelungen enthalten z. B. die Gemeindeordnungen von Hessen (§ 36 a) und Nordrhein-Westfalen (§ 56).

Zu Nummer 7

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 10. Dezember 2003 – 8 C 18.03 – (DVBl. 2004, 439 = NVwZ 2004, 621) entschieden, dass Gemeinderatsausschüsse die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln müssen. Bei der Besetzung der Ausschüsse sind deshalb – zur Erlangung eines zusätzlichen Sitzes gebildete – gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Fraktionen unzulässig. Das Gericht begründet seine Auffassung damit, dass die Bildung einer Zählgemeinschaft zum Zweck der Erlangung eines zusätzlichen Ausschussmandats – und damit zulasten einer anderen im Rat vertretenen politischen Gruppe – dem Demokratieprinzip widerspricht. Vielmehr müssten, wenn nicht alle Fraktionen zusammen sich auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag verständigen, die Ausschusswahlen auf der Grundlage einzelner Wahlvorschläge der Fraktionen erfolgen. § 45 Abs. 1 Satz 2, wonach gemeinsame Wahlvorschläge zulässig sind, ist mit dieser höchststrichterlichen verfassungsrechtlichen Auslegung nicht vereinbar, soweit gemeinsame Wahlvorschläge in Konkurrenz zu einem anderen Wahlvorschlag oder zu anderen Wahlvorschlägen aufgestellt werden. Eine verfassungskonforme Auslegung dieser Bestimmung, wie sie das Bundesverwaltungsgericht zu der für seine Entscheidung maßgeblichen Regelung des § 50 Abs. 3 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung vorgenommen hat (diese Regelung enthält keine ausdrückliche Aussage über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit gemeinsamer Wahlvorschläge), erscheint wegen des eindeutigen Gesetzeswortlauts nicht möglich. § 45 Abs. 1 Satz 2 ist damit zu streichen.

Ausschusswahlen, die nach Maßgabe des § 45 Abs. 1 Satz 3 erfolgen (Wahl aufgrund nur eines Wahlvorschlags, insbesondere aufgrund eines gemeinsamen Wahlvorschlags aller politischer Gruppen des Gemeinderats), sind von dieser Rechtsfrage nicht betroffen.

Zu Nummer 9

Zur Wirksamkeit einer Verpflichtungserklärung ist bislang neben der handschriftlichen Unterzeichnung und der Beifügung der Amtsbezeichnung auch erforderlich, dass die Erklärung mit dem Dienstsiegel versehen wird. Bei der letztgenannten Voraussetzung handelt es sich um einen Verfahrensstandard, der zum Schutz der Gemeinde vor übereilten Verpflichtungserklärungen nicht mehr erforderlich erscheint und deshalb gestrichen werden sollte. Auch die Gemeindeordnungen von Baden-Württemberg (§ 54), Bayern (Art. 38), Brandenburg (§ 67), Hessen (§ 71), Niedersachsen (§ 63), Nordrhein-Westfalen (§ 64), Sachsen (§ 60) und Thüringen (§ 31) sehen die Siegelung als Voraussetzung für die Wirksamkeit einer Verpflichtungserklärung nicht (mehr) vor.

Zu Nummer 10

Durch die Änderung wird verdeutlicht, dass sich der bisherige Absatz 4 Satz 2 nur auf Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 und nicht auch auf Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 bezieht. Der Bürgermeister der Ver-

bandsgemeinde kann zwar zugleich ehrenamtlicher Bürgermeister einer dieser Verbandsgemeinde angehörnden Ortsgemeinde sein. Dies setzt aber voraus, dass er Bürger dieser Ortsgemeinde ist.

Zu Nummer 14

Zunächst handelt es sich um die Anpassung des Begriffs „Einnahmen“ an das neue (doppische) Haushaltsrecht. Gleichzeitig ergibt sich aber auch eine inhaltliche Änderung, da sich die bisherige Verbandsgemeindeumlage auf den Verwaltungshaushalt bezog, den es zukünftig nicht mehr gibt. Statt dessen ist für die Bemessung der Verbandsgemeindeumlage ein mehrstufiges Verfahren vorgesehen.

Die von der Verbandsgemeinde einzuplanenden Einzahlungen aus der Verbandsgemeindeumlage gemäß § 26 Abs. 1 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) sind als Umlagebedarf mindestens so zu bemessen, dass im Finanzhaushalt der Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen ausreicht, um die Auszahlungen zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten zu decken. Gleichzeitig sollen die von der Verbandsgemeinde einzuplanenden Erträge aus der Verbandsgemeindeumlage gemäß § 26 Abs. 1 Landesfinanzausgleichsgesetz grundsätzlich so bemessen sein, dass im Ergebnishaushalt mindestens ein ausgeglichenes Jahresergebnis ausgewiesen wird.

Auf einer nächsten Stufe kann der Umlagebedarf vermindert werden um den Zahlungsmittelbestand zum Beginn des Haushaltsjahres, soweit dieser nicht zweckgebunden ist für künftige Maßnahmen oder zur Aufrechterhaltung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit der Verbandsgemeinde benötigt wird. Der Umlagebedarf soll angemessene Beträge zur Tilgung der zum Beginn des Haushaltsjahres bestehenden Kredite zur Liquiditätssicherung vorsehen.

In den Umlagebedarf können auf einer weiteren Stufe in angemessenem Umfang zusätzlich zweckgebundene Mittel für künftige Maßnahmen (Investitionen oder Unterhaltung) einbezogen werden. Dies führt zu einer Erhöhung des Zahlungsmittelbestandes im laufenden Haushaltsjahr. Die Mittel können in den Folgejahren grundsätzlich nur zweckgebunden verwendet werden. Sie müssen bis zur Verwendung verfügbar sein. Soweit vertretbar, können in den Umlagebedarf Mittel zur anteiligen Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Haushaltsjahres zusätzlich einbezogen werden. Die Höhe wird begrenzt durch die geplanten Investitionsauszahlungen abzüglich der geplanten Investitionseinzahlungen des Haushaltsjahres.

Soweit vertretbar können auf der letzten Stufe Mittel zur außerplanmäßigen Tilgung von Investitionskrediten in den Umlagebedarf einbezogen werden.

Die Umlage erhöht bei der Verbandsgemeinde in voller Höhe die Erträge und die entsprechenden Einzahlungen. In der Ortsgemeinde erhöht die Umlage die laufenden Aufwendungen und die korrespondierenden Auszahlungen.

Zu Nummer 15

Durch die Änderung wird entsprechend der Regelung in § 40 Abs. 5 klargestellt, dass für den Fall, dass der Ortsvorsteher

vom Ortsbeirat zu wählen ist, die Wahl in öffentlicher Sitzung durch Stimmzettel in geheimer Abstimmung zu erfolgen hat.

Zu Nummer 16

Der Nachweis des Vermögens wird in der Gemeindehaushaltsverordnung umfänglich geregelt. Die Bestimmung in der Gemeindeordnung ist daher entbehrlich.

Zu Nummer 17

Es bleibt bei dem Grundsatz, dass die Gemeinde Vermögensgegenstände nur veräußern darf, wenn sie nicht mehr zur Erfüllung einer Aufgabe benötigt werden. Eine Ausnahme wird zugelassen, wenn im Einzelfall die Nutzung des Vermögensgegenstandes für die Aufgaben der Gemeinde langfristig vorgesehen ist, es dafür aber nicht zwingend der umfassenden Rechtsstellung eines Eigentümers bedarf, sondern die dauerhafte Verfügbarkeit für gemeindliche Zwecke in sonstiger Weise ausreichend gesichert ist und die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der gewählten Konstruktion nachweislich wirtschaftlicher erfolgen kann.

Die Veräußerung von Vermögensgegenständen ist in der Regel nur zum Verkehrswert zulässig. Hierbei handelt es sich um eine Klarstellung gegenüber bisher. Danach konnten Vermögensgegenstände zum vollen Wert veräußert werden, ohne dass konkretisiert war, was darunter zu verstehen ist.

Zu Nummer 22

Buchstabe a

Redaktionelle Folgeänderung.

Buchstabe b

Die Vorschrift, den Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses zusammen mit dem Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie der beschlossenen Verwendung des Jahresüberschusses oder der Behandlung des Jahresfehlbetrags unbeschadet der bestehenden gesetzlichen Offenlegungspflichten öffentlich bekannt zu machen, wird nunmehr im Interesse einer landeseinheitlichen Praxis eindeutig auf die GmbH bezogen. In der Vergangenheit wurde dies teils durch die GmbH, teils von der Gemeinde selbst vollzogen. Die Vorschrift zur öffentlichen Auslegung entspricht § 90 Abs. 1 Satz 2.

Zu Nummer 23

Buchstabe a

Der neu einzufügende Satz vermeidet eine Doppelregelung zu § 87 Abs. 3 Nr. 2.

Buchstabe b

Der Beteiligungsbericht wird nunmehr gemäß § 108 Abs. 3 Nr. 2 eine Anlage im Jahresabschluss und damit auch dem Gemeinderat vorgelegt. Der neu gefasste Satz 1 stellt dies klar. Bislang war geregelt, den Beteiligungsbericht mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen. Auf eine gesonderte Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner und auf die Regelung des besonderen Rechtes der Einwohnerinnen

und Einwohner zur Einsichtnahme kann aufgrund der Vorschriften zur öffentlichen Auslegung verzichtet werden.

Zu Nummer 24

Mit dieser Änderung wird eine Gesetzeslücke für die Fälle geschlossen, dass eine Anstalt ein Unternehmen in privater Rechtsform errichten oder sich an einem solchen Unternehmen beteiligen will. Auch für den Fall, dass die Gemeinde sich an einem bestehenden Unternehmen in privater Rechtsform beteiligen will, besteht eine Regelungslücke, die durch die Änderung geschlossen wird.

Zu Nummer 25

Zu § 93 (Allgemeine Haushaltsgrundsätze)

Die Haushaltsgrundsätze der stetigen Aufgabenerfüllung, der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie des Haushaltsausgleichs (Absätze 1, 3 und 4) entsprechen den bisherigen Regelungen.

Neu ist Absatz 2, wonach die Bücher nach den Regeln der doppelten Buchführung zu führen und dabei die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden zu beachten sind. Die für die Buchführung maßgebenden Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden richten sich nach den im Handelsrecht geltenden Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (vgl. § 238 Abs. 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuches) unter Berücksichtigung der speziellen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen. Danach entsprechen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden weitgehend im Handelsrecht maßgebenden Grundsätzen. Es bestehen jedoch gewisse Abweichungen, die sich aus den Besonderheiten der kommunalen Situation und Aufgabenstellung ergeben, z. B. die eingeschränkte Bedeutung des Vorsichtsprinzips bei der Bewertung oder besondere Regelungen für Abschreibungen, die mit den entsprechenden handelsrechtlichen Vorschriften nicht identisch sind. Darüber hinaus sind entsprechende Wahlrechte im Handelsrecht nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden teilweise eingeschränkt.

Soweit im Handelsrecht für Teilaspekte der Buchführung spezielle Grundsätze Anwendung finden – z. B. Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur, Grundsätze ordnungsmäßiger Bewertung, Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme – handelt es sich dort um Bestandteile und Präzisierungen der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im weiteren Sinne. Dieses weite Verständnis liegt auch dem Begriff der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden zugrunde. In den nach § 116 Abs. 2 zu erlassenden Verwaltungsvorschriften werden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden näher konkretisiert und erläutert werden.

In Absatz 5 Satz 1 ist geregelt, dass die Gemeinde ihre Zahlungsfähigkeit durch eine Liquiditätsplanung sicherzustellen hat. Satz 2, wonach Investitionen erst nach Sicherstellung der Finanzierung begonnen werden dürfen, entspricht dem bisherigen § 96 Abs. 4.

In Absatz 6 wird der Grundsatz normiert, dass sich eine Gemeinde nicht überschulden darf und wann der Fall der Überschuldung gegeben ist.

Zu § 94 (Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen)

Die Reihenfolge der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen entspricht der bisherigen Regelung der Einnahmenbeschaffung.

Zu § 95 (Haushaltssatzung)

Absatz 1 entspricht der bisherigen Regelung.

In Absatz 2 werden die Begriffe angepasst. Eine Änderung gegenüber bisher ist, dass auch die zinslosen Kredite in den Gesamtbetrag der Investitionskredite der Haushaltssatzung einzubeziehen sind. Das bedeutet lediglich, dass die Kreditbeträge in der Haushaltssatzung und im Haushaltsplan übereinstimmen. Es bleibt dabei, dass zinslose Kredite auch weiterhin keiner Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen (Absatz 4).

Absatz 3 regelt, dass die Entwicklung des Eigenkapitals in der Haushaltssatzung auszuweisen ist. Maßgeblich ist das Eigenkapital des Vorjahres sowie seine voraussichtliche Höhe im Vorjahr und im Haushaltsjahr jeweils zum Bilanzstichtag. Soweit die voraussichtliche Höhe des Eigenkapitals nicht zu errechnen ist, muss sie sorgfältig geschätzt werden.

Die Absätze 4 bis 6 entsprechen den bisherigen Absätzen 3 bis 5.

Zu § 96 (Haushaltsplan)

In Absatz 1 wird klar gestellt, dass der Haushaltsplan Teil der Haushaltssatzung ist. Absatz 2 ist inhaltsgleich mit dem bisherigen Absatz 3.

In Absatz 3 ist der Inhalt des Haushaltsplans geregelt (bisher Absatz 1), wobei die Begriffe angepasst werden. Verzichtet wird auf die bisherige Regelung, dass dem Haushaltsplan eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen ist. Auf eine separate fünfjährige Finanzplanung wird künftig verzichtet. Deshalb enthält die Gemeindeordnung in neuer Fassung auch nicht mehr den bisherigen § 101. Dafür wird in der Gemeindehaushaltsverordnung geregelt, dass im Haushaltsplan neben den Ansätzen zusätzlich die Ansätze der drei folgenden Haushaltsjahre darzustellen sind.

Absatz 4 enthält Anpassungen an die neuen Begriffe und entspricht inhaltlich dem bisherigen Absatz 2.

Die Regelung des Absatzes 5, wonach Vorschriften über die Haushaltswirtschaft der Sondervermögen der Gemeinde unberührt bleiben, war bisher in Absatz 1 enthalten.

Zu § 97 (Erlass der Haushaltssatzung)

Die Vorschriften zum Verfahren entsprechen den bisherigen Regelungen.

Zu § 98 (Nachtragshaushaltssatzung)

Absatz 1 entspricht wörtlich der bisherigen Regelung.

Absatz 2 verwendet die neuen Begriffe. Inhaltlich entspricht er der bisherigen Vorschrift.

Absatz 3 Nr. 1 konkretisiert das, was in der Vorschrift bisher als „geringfügige oder unabweisbare Ausgaben“ bezeichnet war.

Absatz 3 Nr. 2 erweitert die Ausnahmetatbestände auf die Leistung höherer Personalaufwendungen und -auszahlungen, die aufgrund rechtskräftiger Urteile notwendig werden.

Zu § 99 (Vorläufige Haushaltsführung)

Die Absätze 1 und 2 entsprechen den bisherigen Regelungen.

Neu ist Absatz 3, in dem aber lediglich die Klarstellung erfolgt, dass der Stellenplan des Vorjahres bis zur öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung weiter gilt.

Zu § 100 (Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen)

Die Vorschrift entspricht den bisherigen Regelungen. In Absatz 1 wird klargestellt, dass die Zustimmung des Gemeinderats vor der Leistung einer erheblichen über- oder außerplanmäßigen Aufwendung oder Auszahlung einzuholen ist.

Zu § 101 (Haushaltswirtschaftliche Sperre)

Diese Vorschrift ist neu in der Gemeindeordnung. Sie entspricht inhaltlich dem bisherigen § 28 Abs. 1 GemHVO. Bei einer haushaltswirtschaftlichen Sperre dürfen die vom Gemeinderat beschlossenen Ansätze vorerst nicht in Anspruch genommen werden. Es ist daher angebracht, für diesen Eingriff in das Budgetrecht des Rates eine gesetzliche Bestimmung vorzusehen. Die Unterrichtungspflicht des Rates im Falle einer haushaltswirtschaftlichen Sperre wird in der Gemeindehaushaltsverordnung beibehalten.

Zu § 102 (Verpflichtungsermächtigungen)

Die Regelungen entsprechen inhaltlich den bisherigen Vorschriften, wobei die bisherigen Absätze 1 und 5 zusammengefasst wurden in den neuen Absatz 1.

Zu § 103 (Investitionskredite)

Die Vorschrift entspricht mit einer Ausnahme den bisherigen Regelungen.

Nach Absatz 2 Satz 3 der bisherigen Regelung ist die Kreditgenehmigung zu versagen (zwingend), wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen. Im Gegensatz zu dem strengen Gesetzeswortlaut benennt die Verwaltungsvorschrift zu § 103 GemO gleichwohl vier Ausnahmetatbestände, bei denen trotz bestehendem Widerspruch zur dauernden Leistungsfähigkeit eine Gesamtgenehmigung von der Aufsichtsbehörde erteilt werden kann. Die Notwendigkeit dieser Ausnahmetatbestände ist unbestritten. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der so genannten Oderwitz-Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 12. Dezember 2002, Az. III ZR 201/01, zur Amtshaftung der Kommunalaufsicht ist es deshalb geboten, die starre Vorschrift zu ändern, indem die Kreditgenehmigung „in der Regel“ zu versagen ist, wenn die Kreditaufnahme mit der dauernden Leistungsfähigkeit nicht im Einklang steht.

Zu § 104 (Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte)

Die Absätze 1 bis 4 entsprechen wörtlich den bisherigen Regelungen.

Auf den bisherigen Absatz 5 wird verzichtet, weil ein allgemeines gesetzliches Prüfungsrecht nicht erforderlich ist. Bei genehmigungsbedürftigen Rechtsgeschäften nach den Absätzen 2 und 3 kann die Aufsichtsbehörde eine Genehmigung davon abhängig machen, dass sich die Gemeinde ein der bisherigen Regelung entsprechendes Prüfungsrecht vertraglich vorbehält.

Zu § 105 (Kredite zur Liquiditätssicherung)

Durch Absatz 1 wird die Gemeinde verpflichtet, jederzeit ihre Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Dies kann nur durch eine angemessene Liquiditätsplanung erreicht werden.

Dazu gehört wie in der Kameralistik auch, dass eine gesetzliche Grundlage besteht, wonach die Gemeinde zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kredite zur Liquiditätssicherung (bisher: Kassenkredite) im Rahmen des Höchstbetrages in der Haushaltssatzung aufnehmen kann. Dies ist in den Absätzen 2 und 3 geregelt, die dem bisherigen § 105 entsprechen.

Zu § 106 (Gemeindekasse)

und § 107 (Übertragung von Kassengeschäften, Automation)

Die Vorschriften über die Kassenführung entsprechen den bisherigen §§ 107 und 108.

Zu § 108 (Jahresabschluss)

und § 109 (Gesamtabschluss)

Diese Vorschriften lösen den bisherigen § 109 ab, der bislang die Einzelheiten zur Jahresrechnung regelte. Künftig ist ein Jahresabschluss (§ 108) sowie ein Gesamtabschluss (§ 109) zu erstellen.

§ 108 Abs. 1 regelt den Inhalt des Jahresabschlusses. Mit dem Jahresabschluss nach dem doppelten Haushaltsrecht soll die Qualität und Transparenz der Rechenschaft über das abgelaufene Haushaltsjahr erhöht werden. Ferner soll der Jahresabschluss zu einer Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten beitragen. Der Jahresabschluss soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde vermitteln. Dazu tragen auch die Bestandteile und die Anlagen zum Jahresabschluss bei, die in den Absätzen 2 und 3 geregelt sind. In Absatz 2 werden zunächst jene Bestandteile aufgeführt, welche sich aus § 96 Abs. 4 ergeben. Diese Bestandteile werden um die Bilanz und den Anhang ergänzt; sie werden in der Gemeindehaushaltsverordnung näher geregelt werden. Absatz 4 regelt den Termin für die Aufstellung des Jahresabschlusses.

Ein wichtiges Ziel der Reform des Gemeindehaushaltsrechts ist die Rückgewinnung und Verbesserung des Gesamtüberblicks über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde. Er ist zurzeit nur schwer möglich, weil die ausgegliederten Einheiten der Gemeinde im Rechenschaftsbericht nicht erscheinen bzw. unterschiedliche Rechnungssysteme eingesetzt werden. Der Gesamtüberblick soll durch eine Zusammenfassung zu einem Gesamtabschluss (Konsolidierung) wieder erreicht werden. § 109 enthält die grundsätzlichen Regelungen für den Gesamtabschluss.

Die Vorschriften zum Gesamtabschluss lehnen sich an die handelsrechtlichen Vorschriften zum Konzernabschluss an

(§§ 290 bis 315 des Handelsgesetzbuches – HGB –). Im Handelsrecht hat der Konzernabschluss rein informellen Charakter und dient daher beispielsweise nicht zur Ausschüttungsbemessung. Er dient auch nicht der Steuerbemessung. Im Gemeindehaushaltsrecht soll der Gesamtabschluss einen vergleichbaren Status bekommen und ähnliche Funktionen erfüllen.

Der Gesamtabschluss ist deshalb von der Verwaltung aufzustellen und dem Gemeinderat lediglich zur Kenntnis vorzulegen. Eine Entlastung für den Gesamtabschluss ist nicht erforderlich.

Absätze 1 bis 3 orientieren sich am Aufbau von § 108 Abs. 1 bis 3. In Absatz 4 wird der Kreis der einzubeziehenden Tochterorganisationen bestimmt. Einzubeziehen sind Tochterorganisationen nur, wenn sie unter beherrschendem oder maßgeblichem Einfluss der Gemeinde stehen.

Der Begriff der Tochterorganisation orientiert sich nicht am handelsrechtlichen Begriff der Tochterunternehmen. Als Tochterorganisationen gelten alle Sondervermögen der Gemeinde, alle Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, alle rechtsfähigen kommunalen Stiftungen der Gemeinde, alle Zweckverbände, bei denen die Gemeinde Mitglied ist und alle sonstigen rechtlich selbständigen Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung oder einer Rechnungslegung nach den Vorschriften des kommunalen Rechnungswesens, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird.

Kann die Gemeinde einen beherrschenden Einfluss auf eine Tochterorganisation ausüben, ist diese in den Gesamtabschluss einzubeziehen. Es wird vermutet, dass ein beherrschender Einfluss ausgeübt wird, wenn die Tochterorganisation

- unter einheitlicher Leitung der Gemeinde steht oder
- der Gemeinde die Mehrheit der Stimmrechte zusteht oder
- der Gemeinde das Recht zusteht, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsrates zu bestellen oder abzuberufen und sie gleichzeitig Gesellschafter ist.

Eine einheitliche Leitung liegt vor, wenn die Gemeinde die wesentlichen Fragen der Geschäfts- und Unternehmenspolitik der einzelnen Tochterorganisationen aufeinander abstimmt und die Tochterorganisationen im Konfliktfall eigene Zielvorstellungen gegen den Willen der Gemeinde auf Dauer nicht durchsetzen können. Von einer im Mehrheitsbesitz stehenden Tochterorganisation wird widerlegbar vermutet, dass sie unter beherrschendem Einfluss steht.

Ein maßgeblicher Einfluss liegt vor, wenn die Gemeinde an der Geschäfts- oder Finanzpolitik einer Tochterorganisation mitwirken kann, ohne dass eine Beherrschung damit verbunden ist. Entscheidend ist die Möglichkeit des maßgeblichen Einflusses; die tatsächliche Ausübung ist nicht erforderlich. Ein maßgeblicher Einfluss wird widerlegbar vermutet, wenn die Gemeinde an einer Tochterorganisation mehr als 20 v. H. der Stimmrechte hält. Ferner ist regelmäßig ein maßgeblicher Einfluss anzunehmen, wenn

- die Gemeinde die Geschäftspolitik der Tochterorganisation mitbestimmen kann oder

- die Gemeinde einen Sitz in einem Verwaltungsorgan oder einem Leitungsgremium der Tochterorganisation innehat oder
- wesentliche finanzwirtschaftliche oder personelle Transaktionen zwischen Gemeinde und Tochterorganisation stattfinden.

Absätze 5 bis 7 regeln die Methoden der Konsolidierung. Absatz 7 Satz 2 regelt den Fall eines abweichenden Wirtschaftsjahres der einzubeziehenden Tochterorganisation: Hier ist ein Zwischenabschluss erforderlich, welcher auf den Stichtag (31. Dezember) und auf den Zeitraum (zwölf Monate) des Gesamtabschlusses zu erstellen ist. Absatz 8 gibt die Zeiträume für die Aufstellung und die Vorlage an den Gemeinderat vor. Absatz 9 regelt jene Fälle, in denen aus Vereinfachungsgründen auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses verzichtet werden kann.

Nähere Regelungen über den Jahresabschluss und Gesamtabschluss werden in der Gemeindehaushaltsverordnung getroffen.

Zu § 110 (Rechnungsprüfung)

Hinsichtlich der örtlichen sowie der überörtlichen Rechnungsprüfung verbleibt es inhaltlich bei den bisherigen Vorschriften. Mit Satz 1 wird klargestellt, dass jede Gemeinde einen Rechnungsprüfungsausschuss bilden soll. Dies ergab sich bislang nur indirekt aus dem bisherigen § 110 Abs. 1 Satz 2 und 3 GemO.

Zu § 111 (Rechnungsprüfungsamt)

Die Vorschrift entspricht inhaltlich dem bisherigen § 111. Zusätzlich ist in Absatz 2 klargestellt, dass das Rechnungsprüfungsamt unabhängig und an Weisungen nicht gebunden ist. Bisher war dies lediglich durch Verwaltungsvorschrift bestimmt. Neu aufgenommen wird Absatz 5; in ihm wird bestimmt, dass die Leiter und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes nicht ausschließlich Rechnungsprüfungsaufgaben wahrnehmen müssen, sondern auch anders eingesetzt werden können, soweit dies mit ihren Prüfungsaufgaben vereinbar ist.

Zu § 112 (Aufgaben und Befugnisse der örtlichen Rechnungsprüfung)

Das neue Haushaltsrecht erfordert eine Anpassung und Erweiterung des bisherigen Aufgabenkataloges der örtlichen Rechnungsprüfung.

Absatz 1 regelt die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung und gilt sowohl für den Rechnungsprüfungsausschuss nach § 110 Abs. 1 und 2 als auch für Rechnungsprüfungsämter nach § 111 Abs. 1. Satz 2 erweitert die bestehende Verpflichtung, in die Prüfung des Jahresabschlusses die Entscheidungen und Verwaltungsvorgänge aus delegierten Aufgaben auch dann einzubeziehen, wenn die Zahlungsvorgänge durch den Träger der Aufgabe selbst vorgenommen werden, sofern die Vorgänge finanziell von erheblicher Bedeutung sind. Die Regelung folgt der Erkenntnis, dass die bisherige Beschränkung nicht sachlich geboten ist, weil Prüfungen nach Satz 1 auch bei delegierten Aufgaben Mängel aufzeigen können. Satz 3 stellt klar, dass Zahlungsabwicklung und Kontrolle der Prüfung von EDV-Programmen nicht zu den Aufgaben des Rechnungsprüfungsausschusses einer Ortsgemeinde gehören.

Absatz 2 ermächtigt den Bürgermeister, dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben zu übertragen. Der Katalog der exemplarisch genannten Aufgaben wurde im Vergleich zum bisherigen § 112 Abs. 2 um notwendige Aufgaben, etwa die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände, erweitert. Die Erweiterungen sollen der Klarstellung dienen. In Absatz 3 wird festgestellt, dass Vorschriften über die Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe nicht berührt werden. Andere gesetzliche Bestimmungen sind beispielsweise jene im Dritten Unterabschnitt des Zweiten Abschnitts des Dritten Buches des HGB.

In Absatz 4 ist geregelt, dass der Rechnungsprüfungsausschuss und das Rechnungsprüfungsamt Nachweise verlangen können, die für eine sorgfältige Prüfung notwendig sind. In Anlehnung an das Handelsrecht muss dies auch für die örtliche Rechnungsprüfung sichergestellt werden. Das Auskunftsrecht gilt in Anlehnung an die Bestimmungen in § 320 HGB auch gegenüber den Abschlussprüfern der Tochterorganisationen. Andererseits können die Prüfer im Rahmen der Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen auch auf die Vorlage einzelner Prüfungsunterlagen verzichten.

Absatz 5 bestimmt, dass sich die örtliche Rechnungsprüfung der Gemeinde mit Zustimmung des Gemeinderats sachverständiger Dritter als Prüfer bedienen kann (Satz 1) und dass die Gemeinde dafür die Kosten zu tragen hat (Satz 2). (Externe) Prüfer im Sinne von Satz 1 sind nicht (interne) Prüfer im Sinne von § 111 Abs. 5. Mit den Bestimmungen in Satz 1 und 2 soll eine flexible und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung ermöglicht werden. Satz 3 regelt, wer nicht Prüfer im Sinne des Satzes 1 sein kann. Die Vorschrift dient dazu, die Unabhängigkeit der Prüfer zu gewährleisten und typische Interessenkonflikte im Zusammenhang mit der Prüfungstätigkeit auszuschließen. Die persönlichen Ausschließungsgründe lehnen sich an das Handelsrecht an (§ 319 Abs. 2 HGB) und berücksichtigen die Besonderheiten des Gemeinderechts.

Absatz 6 entspricht dem bisherigen § 113 Abs. 1.

Absatz 7 regelt, dass die Prüfungsergebnisse in einem Schlussbericht zusammengefasst werden und dem Gemeinderat vorzulegen sind (bisher § 113 Abs. 2). Neu ist die Formvorschrift des Satzes 2, wonach der Schlussbericht vom Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses bzw. vom Leiter des Rechnungsprüfungsamtes zu unterschreiben ist. Sie lehnt sich an § 321 Abs. 5 Satz 1 HGB an.

Zu § 113 (Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses)

Die Vorschrift regelt Einzelheiten über den Inhalt der Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses. Sowohl der Jahres- als auch der Gesamtabschluss sollen in Anlehnung an § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde vermitteln. Diese Anforderung kann nur erfüllt werden, wenn die Prüfung möglich umfassend ist. Deshalb sind in Absatz 1 die Prüfungsgebiete (Buchführung, Inventur, Inventar, Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände) einzeln aufgezählt.

Absatz 2 knüpft an §§ 108 Abs. 3 Nr. 1 und 109 Abs. 3 Nr. 1 an und bezieht sich auf den Rechenschaftsbericht sowie den Gesamtrechenschaftsbericht. Mit diesen Vorschriften wird der

bisherige § 109 Abs. 1 Satz 2 dem Grunde nach übernommen, jedoch in Anlehnung § 289 HGB erweitert und konkretisiert.

Absätze 3 bis 5 regeln den Prüfungsbericht. Er unterscheidet sich vom Schlussbericht gem. § 112 Abs. 7.

Absatz 6 stellt besondere Anforderungen an Jahresabschluss einerseits und Rechenschaftsbericht andererseits bzw. an Gesamtrechenschaftsbericht und -abschluss klar. In Absatz 7 schließlich erfolgt analog zu § 112 Abs. 7 eine Formvorschrift.

Zu § 114 (Feststellung des Jahresabschlusses und Entlastung)

Inhaltlich entspricht die Vorschrift hinsichtlich des Jahresabschlusses den bisherigen Regelungen. Dies gilt sowohl für den Termin (31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres) zur Beschlussfassung über die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses (Absatz 1) als auch für die öffentliche Bekanntmachung der Beschlüsse und die öffentliche Auslegung der dort genannten Unterlagen. Der Gesamtabschluss ist dem Gemeinderat lediglich zur Kenntnis vorzulegen. Eine Entlastung für den Gesamtabschluss ist nicht erforderlich. Die Vorschriften über die öffentliche Bekanntmachung und die öffentliche Auslegung entsprechen jenen zum Jahresabschluss.

Zu Nummer 26

§ 116 enthält wie bisher die Ermächtigungen zum Erlass der erforderlichen Rechtsverordnungen (Absatz 1) und Verwaltungsvorschriften (Absatz 2).

Durch Absatz 3 werden die Gemeinden verpflichtet, Muster zu verwenden, die das fachlich zuständige Ministerium für verbindlich erklärt hat. Bisher war dies in § 116 Abs. 2 Satz 2 geregelt.

Absatz 4 enthält eine Klarstellung zur Anwendung des Handelsgesetzbuchs.

Zu Nummer 27

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 28

Anpassung der Inhaltsübersicht der Gemeindeordnung an die geänderten Vorschriften.

Zu Artikel 2 (Änderung der Landkreisordnung)

Zu den Nummern 1, 8, 9, 11, 13 bis 15 und 17

Anpassung von Begriffen an das neue Haushaltsrecht und das neue Tarifrecht.

Zu Nummer 2

Die Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 gilt entsprechend.

Zu den Nummern 3 bis 5

Angleichung an den Wortlaut der Parallelbestimmungen der §§ 19 und 21 GemO. Die bisherige Fassung berücksichtigte noch nicht, dass durch Artikel 2 Nr. 7 des Landesgesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 5. Oktober 1993 (GVBl. S. 481) der Begriff „Bürger“ in die Landkreisordnung aufgenommen wurde.

Zu Nummer 6

Die Begründungen zu den Nummern 3 bis 5 sowie zu Artikel 1 Nr. 3 gelten entsprechend.

Zu Nummer 7

Die Begründung zu Artikel 1 Nr. 4 gilt entsprechend.

Zu Nummer 10

Die Begründung zu Artikel 1 Nr. 7 gilt entsprechend.

Zu Nummer 12

Die Begründung zu Artikel 1 Nr. 9 gilt entsprechend.

Zu Nummer 16

Anpassung an die Parallelbestimmung in § 111 Abs. 4 bis 6 GemO.

Zu Nummer 18

Anpassung der Inhaltsübersicht der Landkreisordnung an die geänderte Vorschrift (§ 59).

Zu Artikel 3 (Änderung der Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz)

Zu Nummer 1

Redaktionelle Änderung.

Zu Nummer 2

Buchstabe a

Der Stellenplan ist nunmehr gemäß § 96 Abs. 4 Nr. 4 GemO Bestandteil des Haushaltsplans. Durch die Streichung wird eine Doppelregelung vermieden.

Buchstaben b und e

Anpassung von Begriffen an das neue Haushaltsrecht.

Buchstabe c

Die Grundsätze für die Verwaltung des Vermögens werden in der Gemeindeordnung und in der Gemeindehaushaltsverordnung geregelt. Diese Vorschriften gelten auch für den Bezirksverband (§ 14 in Verbindung mit § 57 LKO). Die Vorschrift, dass der Bezirkstag über die Grundsätze für die Verwaltung des Vermögens entscheidet, ist daher entbehrlich.

Buchstaben d und f

Redaktionelle Änderung.

Zu Nummern 3 und 4

Anpassung von Begriffen an das neue Haushaltsrecht und das neue Tarifrecht.

Zu Nummer 5

Der Wegfall des Vermögenshaushalts macht eine Folgeänderung erforderlich. Da jede Landeszuweisung zwangsläufig das Vermögen des Bezirksverbandes erhöht – und sei es nur der Kassenbestand, der ohne die Landeszuweisung niedriger wäre,

weil Personalauszahlungen getätigt werden müssen –, wird nunmehr auf den Begriff der Investitionen abgestellt. Die Landeszuweisung soll sich demnach in pauschalierter Höhe nach den ordentlichen Auszahlungen bemessen. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Landeszuweisungen zu Einzahlungsüberschüssen beitragen, welche dann etwa investiv oder für die Tilgung von Krediten verwendet werden.

Zu Artikel 4 (Änderung des Zweckverbandsgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Änderung bewirkt neben dem Abbau von Standards die Flexibilisierung der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften.

Das Gebot der Vorrangigkeit der Zweckvereinbarung (§ 12) gegenüber dem Zweckverband (§ 2) in § 3 Satz 2 Nr. 1 hat in der Praxis nicht zu trennscharfen Abgrenzungskriterien geführt. Es erscheint deshalb ratsam, auf diese gesetzliche Vorgabe zu verzichten und es im Einzelfall der Beratungsfunktion der Aufsichtsbehörden zu überlassen, Grenzfälle zu beurteilen und kooperationswilligen Gebietskörperschaften Empfehlungen hinsichtlich der Zusammenarbeitsformen zu geben. Das gilt erst recht für die Kommunale Arbeitsgemeinschaft (§ 14) als freieste, aber auch schwächste Form der Zusammenarbeit, die in erster Linie der gemeinsamen Beratung und Koordinierung von Planungen und Vorhaben dient.

Was die Bestimmungen über die Aufgabenübernahme der Verbandsgemeinden und Landkreise gemäß § 3 Satz 2 Nr. 2 betrifft, so erscheinen auch diese entbehrlich, weil sie keine praktische Bedeutung erlangt haben. Außerdem sind sie im Licht der so genannten Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 79, 127 ff.) verfassungsrechtlich nicht zweifelsfrei. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung festgestellt, dass die Gewährleistung des Artikels 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich sichert. Der Gesetzesvorbehalt umfasst dabei nicht nur die Art und Weise der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten.

Zu Nummer 2

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 gilt die kommunale Doppik auch für die Zweckverbände. Jeder Zweckverband hat somit eine Position „Eigenkapital“ in seiner Bilanz, welche freilich im Einzelfall auch „Null“ sein kann. Ebenso kann ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ resultieren. Für die Erstellung des Gesamtabschlusses einer Gemeinde ist es in jedem Fall erforderlich, die Aufteilung des Eigenkapitals des Zweckverbandes auf seine Mitglieder zu regeln. Die Satzung soll deshalb entsprechende Bestimmungen enthalten.

Zu Nummer 3

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 4

Anpassung an das neue Haushaltsrecht.

Zu Nummer 5

Die derzeitige Fassung des § 12 Abs. 1 lässt den Abschluss von Zweckvereinbarungen nur zwischen kommunalen Gebietskörperschaften zu. Diese Beschränkung ist wenig flexibel und wird dem Bedürfnis der kommunalen Praxis nach einer kostengünstigen und effektiven Aufgabenwahrnehmung nicht mehr gerecht. In Angleichung an das Recht der Zweckverbände gemäß § 2 soll durch die Neuregelung die Möglichkeit eröffnet werden, dass Zweckvereinbarungen auch mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts oder mit rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts oder mit rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts geschlossen werden können. Auf diese Weise können kommunale Körperschaften den bei anderen öffentlichen Stellen vorhandenen Sachverstand direkt nutzen.

Zu Nummer 6

Folgeänderung zu der Änderung in Nummer 4 (§ 12 Abs. 1). Auf die dortige Begründung wird verwiesen.

Zu Nummer 7

Zu § 14 a (Allgemeines)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt drei Fälle:

1. die Errichtung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt durch mindestens zwei kommunale Gebietskörperschaften, die durch Vereinbarung der Anstaltssatzung zwischen den Gebietskörperschaften erfolgt,
2. die Beteiligung mindestens einer weiteren kommunalen Gebietskörperschaft als weiterer Träger an einer bestehenden kommunalen Anstalt,
3. die Verschmelzung bestehender Anstalten mindestens zweier kommunaler Gebietskörperschaften im Wege der Gesamtrechtsnachfolge.

Zu Absatz 2

Nach Absatz 2 können bestehende Regie- und Eigenbetriebe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf eine gemeinsame kommunale Anstalt ausgegliedert werden. Nach § 1 Abs. 2 des Umwandlungsgesetzes (UmwG) ist eine Umwandlung außer in den im Umwandlungsgesetz geregelten Fällen auch möglich, wenn ein Landesgesetz dies ausdrücklich vorsieht. Hierdurch gibt der Bundesgesetzgeber zu erkennen, dass Umwandlungen und deren Rechtsfolgen in Bereichen, in denen der Landesgesetzgeber nach den Artikeln 30 und 70 Abs. 1 des Grundgesetzes ausschließlich regelungsbefugt ist, weiterhin durch Landesgesetz getroffen werden können und müssen. Dem Beschluss über die Umwandlung ist bei Eigenbetrieben der Jahres- oder Zwischenabschluss, bei Regiebetrieben eine Eröffnungsbilanz zugrunde zu legen; daraus ergibt sich, welches Vermögen umgewandelt wird.

Zu Absatz 3

Die kommunalen Gebietskörperschaften haben von ihnen beabsichtigte Entscheidungen nach den Absätzen 1 und 2 der Aufsichtsbehörde lediglich anzuzeigen. Einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen diese Entscheidungen nicht.

Zu Absatz 4

Die Entstehung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt sowie sie betreffende Beteiligungsänderungen und Umwandlungen werden durch die Bekanntmachung der Anstaltssatzung bzw. der geänderten Anstaltssatzung in den Bekanntmachungsorganen ihrer kommunalen Träger wirksam.

Zu § 14 b (Grundlagen)

Zu Absatz 1

Absatz 1 enthält eine generelle Verweisung auf die allgemein für die kommunale Anstalt geltenden Vorschriften der Gemeindeordnung. Aus der Verweisung ergibt sich u. a., dass der öffentliche Zweck die Errichtung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt rechtfertigen muss, dass die Träger der gemeinsamen kommunalen Anstalt zugunsten dieser einen Anschluss- und Benutzungszwang vorschreiben und der gemeinsamen kommunalen Anstalt das Recht einräumen können, an ihrer Stelle Satzungen für das übertragene Aufgabengebiet zu erlassen. Im Verwaltungsrat der gemeinsamen kommunalen Anstalt sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anstalt nach Maßgabe des § 86 b Abs. 3 Satz 2, 7 und 8 GemO mit beratender Stimme vertreten. Der gemeinsamen kommunalen Anstalt kann ferner die Dienstherrenfähigkeit verliehen werden. Entsprechend § 90 Abs. 2 GemO ist für die gemeinsame kommunale Anstalt jährlich ein Bericht zu erstellen, in dem insbesondere Angaben über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 85 Abs. 1 GemO für die Anstalt enthalten sein müssen. Ergänzend zu Absatz 1 treffen die Absätze 2 bis 4 die notwendigen Spezialregelungen für gemeinsame kommunale Anstalten.

Zu Absatz 2

Zusätzlich zu dem in den §§ 86 a und 86 b GemO geregelten Mindestinhalt muss die Satzung der gemeinsamen kommunalen Anstalt die in Absatz 2 aufgeführten Angaben enthalten. Zuständig zum Erlass der Satzung, durch deren Vereinbarung die Gründung der gemeinsamen kommunalen Anstalt erfolgt, sind die jeweiligen Träger der Anstalt.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift über die Vertretung der kommunalen Träger im Verwaltungsrat orientiert sich insoweit nicht an der Gemeindeordnung, sondern am Zweckverbandsgesetz.

Zu Absatz 4

Die gesamtschuldnerische Haftung ist aus der aus § 86 a Abs. 4 GemO folgenden Gewährträgerhaftung der Träger der gemeinsamen kommunalen Anstalt abzuleiten. Als Schlüssel für den internen Ausgleich bietet sich das Verhältnis der Stammeinlagen zueinander an; davon kann aber in der Anstaltssatzung abgewichen werden.

Zu Absatz 5

Während für den Erlass der Satzung zur Entstehung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt die kommunalen Gebietskörperschaften als Träger zuständig sind, geht mit der Entstehung die Normsetzungskompetenz für die Anstaltssatzung auf den Verwaltungsrat über; allerdings müssen die Träger be-

stimmten grundlegenden Entscheidungen, die ihr Verhältnis zur gemeinsamen kommunalen Anstalt betreffen, zustimmen.

Zu den Nummern 8 und 9

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Artikel 5 (Änderung des Kommunalwahlgesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a Doppelbuchst. aa

Auf die Beamtinnen, Beamten und Angestellten der kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 86 a GemO sind die Bestimmungen über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat des § 5 Abs. 1 bislang nicht anwendbar. Hierzu bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung, da im Hinblick auf Artikel 137 des Grundgesetzes Beschränkungen der Wählbarkeit oder einer Mandatsübernahme nicht analogiefähig sind.

Die kommunalen Gebietskörperschaften erfüllen ihre öffentlichen Aufgaben in unterschiedlichen Rechts- und Gestaltungsformen. Aufgrund ihrer Rechtsfähigkeit hat die Anstalt als juristische Person des öffentlichen Rechts eine größere Selbständigkeit als etwa der Regie- oder Eigenbetrieb oder ein Zweckverband. Gleichwohl bleibt die kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts bei der Erfüllung der ihr übertragenen öffentlichen Aufgaben in der öffentlich-rechtlichen Sphäre verwurzelt. Die Interessenkollision der Beamtinnen, Beamten und Angestellten einer Anstalt des öffentlichen Rechts unterscheidet sich nicht von der unmittelbar bei der Gemeinde oder einem Zweckverband Beschäftigten. Mit der Änderung sollen die Unvereinbarkeitsregelungen des § 5 auf die Beamtinnen, Beamten und Angestellten der Anstalten des öffentlichen Rechts ausgedehnt werden.

Zu Buchstabe a Doppelbuchst. bb

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

§ 54 ergänzt auf der Ebene der Verbandsgemeinderäte die Vorschriften des § 5 über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat. Mit der Änderung sollen diese Unvereinbarkeitsregelungen auf die Beamtinnen, Beamten und Angestellten der Anstalten des öffentlichen Rechts von Ortsgemeinden derselben Verbandsgemeinde ausgedehnt werden. Zusätzliche Voraussetzung ist dabei, dass die Verbandsgemeindeverwaltung die Verwaltungsgeschäfte der betreffenden kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts der Ortsgemeinden führt.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Nummer 3

Redaktionelle Änderung.

Zu Artikel 6 (Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes)

Mit Artikel 6 werden Änderungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes umgesetzt, die sich zwischenzeitlich – unabhängig von der Einführung der kommunalen Doppik Rheinland-Pfalz – durch Rechtsänderungen auf anderen Gebieten oder auch durch Hinweise des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz ergeben haben.

Anpassungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes an die kommunale Doppik Rheinland-Pfalz erfolgen dagegen noch nicht. Dies hat seinen Grund darin, dass der kommunale Finanzausgleich zeitlich versetzt vorgenommen wird. So greifen die im Jahr 2007 berechneten und gewährten Schlüsselzuweisungen zurück auf den (kamerale) Zeitraum 1. Oktober 2005 bis 30. September 2006. Aus systematischen Gründen ist deshalb geplant, die Anpassungen des Landesfinanzausgleichsgesetzes an das neue Gemeindehaushaltsrecht im zeitlichen Zusammenhang mit dem Erlass des Landeshaushaltsgesetzes 2007 vorzunehmen.

Zu Nummer 1

Buchstabe a Doppelbuchst. aa

Diese Vorschrift enthält den so genannten Soziallastenansatz für die Berechnung des Finanzbedarfs im Rahmen der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen. Die bisherige Regelung wurde erweitert um die Belastungen durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Diese Leistungen werden ab dem Jahr 2005 gewährt und somit erstmals 2007 beim Soziallastenansatz berücksichtigt (es wird immer auf das vorvergangene Haushaltsjahr abgestellt, weil die entsprechenden Statistiken eine zeitnähere Verwendung nicht zulassen). Haushaltssystematisch sind diese Leistungen dem Unterabschnitt 482 zugeordnet.

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde zum 1. Januar 2003 eingeführt und ist im Unterabschnitt 485 zu buchen. Seit dem Jahr 2005 ist diese Leistung Teil der Sozialhilfe und erscheint damit auch im Abschnitt 41. Dennoch ist der Unterabschnitt 485 noch in der Vorschrift zu belassen, weil für den Soziallastenansatz des Jahres 2006 die Belastung des Jahres 2004 maßgebend ist, in dem die Verbuchung noch nach der bisherigen Regelung erfolgte.

Hinsichtlich der Beteiligungen der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden an den Aufwendungen der Landkreise ist auf folgende Regelungen abzustellen:

1. § 7 des Landesgesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 571, BS 86-30),
2. § 3 des Landesgesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 2004 (GVBl. S. 569, BS 86-5)

sowie übergangsweise für das Finanzausgleichsjahr 2006

3. § 8 des Landesgesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes vom 8. März 1963 (GVBl. S. 79), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. November 2000 (GVBl. S. 526), und
4. § 4 des Landesgesetzes zur Ausführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vom 6. März 2003 (GVBl. S. 37).

Die vorstehend unter den Nummern 3 und 4 aufgeführten Landesgesetze wurden zum 1. Januar 2005 aufgehoben.

Bei der Ermittlung der „anderweitig nicht gedeckten Ausgaben“ (§ 11 Abs. 4 Nr. 3 Satz 3 Halbsatz 1) sind künftig auch die Ausgleichsleistungen gemäß § 4 des Landesgesetzes zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch zu berücksichtigen.

Buchstabe a Doppelbuchst. bb

Anpassung der Bezeichnung der früheren Sonderschulen an das Schulgesetz vom 30. März 2004 (GVBl. S. 239, BS 223-1).

Buchstabe b

Der bisher in § 11 Abs. 4 Nr. 6 geregelte Leistungsansatz für Bäder wurde zum 31. Dezember 2004 aufgehoben; die Vorschrift ist ersatzlos entfallen. § 11 Abs. 5 ist redaktionell an diesen Wegfall anzupassen.

Zu Nummer 2

Bei Ermittlung der Steuerkraftzahlen werden Ausfälle durch Billigkeitserlasse berücksichtigt, das heißt, sie werden der Gemeinde als Steuereinnahme angerechnet. Im Rahmen von Insolvenzverfahren kann aber der Erlass von Gewerbesteueransprüchen aus einem etwaigen Sanierungsgewinn Voraussetzung dafür sein, dass der sich in der Insolvenz befindende Betrieb weitergeführt werden kann und damit Arbeitsplätze erhalten bleiben. Das Bundesministerium der Finanzen hat hinsichtlich der ertragssteuerlichen Behandlung von Sanierungsgewinnen mit Schreiben vom 27. März 2003 an die obersten Finanzbehörden der Länder Regelungen hinsichtlich Steuerstundung und Steuererlass aus sachlichen Billigkeitsgründen getroffen. Es kommt darin zum Ergebnis, dass – zur Vermeidung eines Zielkonfliktes mit der am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen Insolvenzordnung – die auf den verbleibenden zu versteuernden Sanierungsgewinn entfallende Steuer gemäß § 227 der Abgabenordnung zu erlassen ist (Ermessensreduzierung auf null). Es ist daher sachgerecht, dass ein Erlass von Realsteuern im Rahmen von Insolvenzverfahren der Gemeinde im kommunalen Finanzausgleich nicht zum Nachteil gereicht.

Zu Nummer 3

Anpassung an die Bezeichnung im Schulgesetz.

Zu Nummer 4

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Bericht vom 25. Oktober 2004 über die Prüfung verschiedener Theater eine Teilziffer aufgenommen, wonach die Leistungen des Landes an die Staatstheater Mainz GmbH aus dem kommunalen Finanzausgleich nicht durch das Landesfinanzausgleichsgesetz gedeckt seien. Die Regelung in § 18 Abs. 1 Nr. 8 würde nur kommunale Theater beinhalten. Den Bedenken des Rechnungshofs wird durch die vorgesehene Ergänzung der Vorschrift Rechnung getragen, die in der Sache auch vertretbar ist.

An der Aufgabenstellung des Staatstheaters Mainz hat sich durch den Theatervertrag keine grundsätzliche Änderung ergeben. Das Staatstheater Mainz übernimmt dieselben kommunalen Aufgaben wie die anderen kommunalen Theater in Rheinland-Pfalz auch sowie zusätzliche Aufgaben als Theater der Landeshauptstadt.

Zu Nummer 5

Wegen Ablaufs der zeitlichen Befristung kann § 35 gestrichen werden. Die Aufhebungsbestimmung des § 38 Satz 2 (Wegfall des Bäderansatzes zum 31. Dezember 2004) ist vollzogen und damit gegenstandslos.

Zu Nummer 6

Redaktionelle Anpassung der Inhaltsübersicht.

Zu Artikel 7 (Änderung des Kommunalabgabengesetzes)

Zu Nummer 1

Anpassung aufgrund der Änderung des Landesgesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 212).

Zu Nummer 2

Mit der Änderung in § 4 Satz 1 werden die Kleinbetragsregelungen im Kommunalabgabenrecht und in der neu zu erlassenden Gemeindehaushaltsverordnung aufeinander abgestimmt. In einigen anderen Ländern werden ebenfalls 20,00 EUR als Kleinbetragsgrenze festgesetzt. Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich um eine „Kann-Vorschrift“ handelt, das heißt, jede kommunale Gebietskörperschaft kann selbst entscheiden, ob sie von der neuen Kleinbetragsgrenze Gebrauch macht oder ihre bisherige Praxis unverändert beibehält.

Zu Artikel 8 (Übergangsbestimmungen)

Zu § 1 (Umstellung auf die doppelte Buchführung)

Die kommunale Doppik wird in Rheinland-Pfalz ab dem Haushaltsjahr 2007 eingeführt (Absatz 1). Um für die Einführung der kommunalen Doppik einen „weichen“ Übergang gewährleisten zu können, eröffnet Absatz 2 die Möglichkeit, die Umstellung durch Beschluss des Gemeinderats erst ab dem Haushaltsjahr 2008 oder ab dem Haushaltsjahr 2009 vorzunehmen. In diesen Fällen ist gemäß § 18 das bisherige Recht weiter anzuwenden. Absatz 3 sorgt innerhalb einer Verbandsgemeinde wegen des § 68 Abs. 4 Satz 1 der Gemeindeordnung (GemO) für einen einheitlichen Umstellungszeitpunkt, um dort eine übermäßige Belastung der Finanzabteilungen zu vermeiden.

Zu § 2 (Stichtag der Eröffnungsbilanz)

Mit der Einführung der kommunalen Doppik wird in Anlehnung an § 242 Abs. 1 Satz 1 des Handelsgesetzbuchs (HGB) systemnotwendig die erstmalige Bewertung des Vermögens und die Erstellung einer Eröffnungsbilanz erforderlich. Für die Eröffnungsbilanz und ihren Anhang sind Übergangsregelungen erforderlich, da eine sinnngemäße Übertragung von § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB in Ermangelung der Schlussbilanz des vorhergehenden Haushaltsjahres nicht möglich ist. § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB schreibt vor, dass die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Geschäftsjahrs mit denen der Schlussbilanz des vorhergehenden Geschäftsjahrs übereinstimmen müssen.

Zu § 3 (Anhang)

In Anlehnung an die handelsrechtlichen Vorschriften in den §§ 284 bis 288 HGB enthält der Anhang die besonderen Er-

läuterungen zu einzelnen Positionen der Eröffnungsbilanz, insbesondere auch Erläuterungen zu den verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden. Gleichzeitig sind im Anhang die Zusatzinformationen anzugeben, die für die Beurteilung der Eröffnungsbilanz eine besondere Bedeutung haben und zu einem besseren Verständnis einzelner Sachverhalte führen.

Für die äußere Gestaltung des Anhangs, seinen Aufbau und Umfang sind keine besonderen Formvorgaben vorgesehen. Die erforderlichen Informationen sollen im sachlichen Zusammenhang mit der Eröffnungsbilanz und ihrer Gliederung stehen. Bei der Erarbeitung ist der spätere Adressatenkreis (Gemeinderat, Bürgerinnen und Bürger) zu berücksichtigen.

Zu § 4 (Allgemeine Grundsätze für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz und des Anhangs)

Die Eröffnungsbilanz ist als Gegenüberstellung von Vermögen (Vermögensverwendung) und Kapital (Kapitalherkunft) der Gemeinde ein wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil des doppischen Rechnungssystems. Sie enthält Informationen, die es bisher in der kameralen Jahresrechnung nicht gab. Die Bilanz muss – angelehnt an das Handelsrecht – einheitlich gegliedert sein; dies ist zum einen aus Gründen der interkommunalen Vergleichbarkeit bzw. der einheitlichen Bewertung durch die Kommunalaufsicht erforderlich und zum anderen wegen der Notwendigkeit der späteren Zusammenfassung zum Gesamtabschluss (Konsolidierung) hilfreich.

Mit Absatz 1 kommt der Grundsatz der Vollständigkeit als Bestandteil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden zum Ausdruck. Nach Absatz 2 ist die Eröffnungsbilanz als Bruttorechnung zu führen. Durch eine Saldierung von Posten der Bilanz würde die Übersicht über die Vermögenslage beeinträchtigt, wenn nicht sogar verloren gehen. Daher dürfen Posten auf der Aktivseite nicht mit Posten auf der Passivseite sowie Grundstücksrechte nicht mit Grundstückslasten verrechnet werden. Zudem verstieße eine Verrechnung gegen den Grundsatz der Klarheit und Übersichtlichkeit als Bestandteil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden. Das Verrechnungsverbot verhindert somit die Bilanzverschleierung.

Die an § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB angelehnte generelle Forderung der Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wird in Absatz 3 an die Besonderheiten der Einführung der kommunalen Doppik angepasst: Da sich eine Ertragslage zum Eröffnungsbilanzstichtag noch nicht ergibt – sondern erst danach im ersten doppischen Haushaltsjahr –, wird nur die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens- und Finanzlage gefordert.

Zu § 5 (Allgemeine Bewertungsgrundsätze für die Eröffnungsbilanz)

Diese Regelung bestimmt die Anforderungen, die an die erstmalige Bewertung des Vermögens, der Sonderposten, der Rückstellungen, der Verbindlichkeiten sowie der aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungsposten zu stellen sind. Dabei wird auf die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Gemeinden Bezug genommen. Mit Nummer 1 wird insbesondere der Grundsatz der Einzelbewertung und mit Nummer 2 das Vorsichtsprinzip mit seinen besonderen Ausprä-

gungen in Form des Realisationsprinzips (Gewinne sind nur zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind) und des Imparitätsprinzips (alle vorhersehbaren Risiken und Verluste, die bis zum Bilanzstichtag entstanden sind, sind zu berücksichtigen), das Prinzip der Wertaufhellung (selbst wenn diese – Verlustgefahren – erst zwischen dem Bilanzstichtag und dem Tag der Aufstellung der Eröffnungsbilanz bekannt geworden sind) vorgeschrieben.

Zu § 6 (Wertansätze in der Eröffnungsbilanz)

Bei der Frage der Bewertung geht es darum, mit welchen Werten die Bilanzposten anzusetzen sind. Die Höhe der Bewertung wirkt sich bei abnutzbaren Vermögensgegenständen auf das Jahresergebnis aus, das heißt, die im jährlichen Ergebnishaushalt und in der Ergebnisrechnung enthaltenen Abschreibungen hängen von der Höhe des Wertes des Vermögensgegenstandes ab.

In Übereinstimmung mit § 253 Abs. 1 HGB regelt Absatz 1, dass für die Bewertung der Vermögensgegenstände (als aktive Bestandskonten auf der linken Seite der Bilanz) die Anschaffungs- oder Herstellungskosten zugrunde zu legen sind. Der in dieser Bestimmung verwendete Begriff „Anschaffungskosten“ ist dem Handelsrecht entnommen (§ 255 Abs. 1 HGB) und beinhaltet alle Aufwendungen, die notwendig sind, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen. Die Anschaffungskosten setzen sich dabei aus dem Anschaffungspreis (Kaufpreis), den Anschaffungsnebenkosten (Bezugskosten, Maklergebühren u. a.), den nachträglichen Anschaffungskosten (Umbau, Ausbau, wertverbessernde Maßnahmen) sowie den Anschaffungskostenminderungen (Rabatte, Skonti u. a.) zusammen. Der in dieser Bestimmung verwendete Begriff „Herstellungskosten“ ist ebenfalls dem Handelsrecht entnommen (§ 255 Abs. 2 HGB). Die Herstellungskosten geben den Wert von selbst erstellten Vermögensgegenständen wieder. Sie beinhalten alle Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern oder Dienstleistungen für die Herstellung, Erweiterung oder Verbesserung des Vermögensgegenstandes verursacht werden. Dabei können nur Aufwendungen für die Herstellung der Betriebsbereitschaft des Vermögensgegenstandes – keine kalkulatorischen Kosten – berücksichtigt werden. Die Herstellung ist abgeschlossen, wenn der Vermögensgegenstand betriebsbereit ist. Die Herstellungskosten ergeben sich aus folgenden Teilen: Materialeinzel- und -gemeinkosten, Fertigungseinzel- und -gemeinkosten sowie Sonderkosten der Fertigung. Weil in diesem Bereich Gestaltungsspielräume ausgeschlossen werden sollen, sind Verwaltungsgemeinkosten keine ansetzbaren Kosten.

Absatz 2 nimmt auf den besonderen Umstand der erstmaligen Bewertung Rücksicht. Insbesondere bei älteren Vermögensgegenständen ist zu erwarten, dass die historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht mehr ermittelbar sind. In diesen Fällen ist auf entsprechende Erfahrungswerte zurückzugreifen. Die Erfahrungswerte werden in den gem. § 20 zu erlassenden Rechtsvorschriften näher geregelt.

Sowohl für Anschaffungs- und Herstellungskosten als auch für Erfahrungswerte gilt, dass sie bei der Bewertung nicht unverändert in die Eröffnungsbilanz übernommen werden dürfen, sondern jeweils um die Abschreibungen für die Zeit zwi-

schen der Anschaffung oder Herstellung und dem Eröffnungsbilanzstichtag bzw. für die Zeit der bisherigen Nutzung zu vermindern und so in die Eröffnungsbilanz zu übernehmen sind.

Absatz 3 stellt eine notwendige Ergänzung zu Absatz 2 dar. Insbesondere bei älteren Vermögensgegenständen kann es vorkommen, dass nicht nur die historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten, sondern auch das Anschaffungs- oder Herstellungsjahr unbekannt ist. In diesen Fällen muss die voraussichtliche wirtschaftliche Restnutzungsdauer neu bestimmt werden. Für alle anderen Vermögensgegenstände kann darauf – als Ausnahme vom Grundsatz – verzichtet werden; es gilt dann die Restnutzungsdauer, welche sich aus der zeitlichen Differenz zwischen dem Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt und der Nutzungsdauer in der vom fachlich zuständigen Ministerium bekannt gegebenen Abschreibungstabelle ergibt.

Absatz 4 trifft für Sonderposten (als passives Bestandskonto auf der rechten Seite der Bilanz) die spiegelbildliche Vorschrift zu Absatz 3.

Absatz 5 ermöglicht unter den dort genannten Voraussetzungen die Übernahme von in der Verwaltung vorhandenen Bewertungen.

Zu § 7 (Sonstige bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz und des Anhangs anzuwendende Vorschriften)

Die Vorschriften im Zusammenhang mit der Eröffnungsbilanz und ihrem Anhang entsprechen den Regelungen für den Jahresabschluss im „Dauerbetrieb“. Auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 25 – § 108 GemO – wird verwiesen. Im Übrigen wird die aufgrund von § 116 Abs. 1 zu erlassende Rechtsverordnung entsprechende Vorschriften zur Inventur, zur Bewertung und Bilanzierung sowie zur Gliederung der Bilanz enthalten.

Zu § 8 (Inhalt des Anhangs)

Mit dieser Vorschrift wird § 3 konkretisiert. Die geforderten Angaben entsprechen im Wesentlichen den auch handelsrechtlich geforderten Angaben.

Zu § 9 (Anlagenübersicht)

In Anlehnung an das kaufmännische Rechnungswesen soll die Anlagenübersicht die Entwicklung einzelner Posten des Anlagevermögens im Haushaltsjahr detailliert darstellen. Um die Änderungen dieser Bilanzposten nachvollziehbar zu machen, sind dazu jeweils tabellarisch die Anschaffungs- oder Herstellungskosten, die Zugänge, Abgänge und Umbuchungen, die Zuschreibungen, die kumulierten Abschreibungen, die Buchwerte am Bilanzstichtag und die Abschreibungen im Haushaltsjahr anzugeben.

Zu § 10 (Forderungsübersicht)

In Anlehnung an das kaufmännische Rechnungswesen soll die Forderungsübersicht die Entwicklung einzelner Posten des Anlagevermögens im Haushaltsjahr detailliert nachweisen. Um die Änderungen dieser Bilanzposten nachvollziehbar zu machen, ist dazu jeweils tabellarisch der Gesamtbetrag am

Bilanzstichtag unter Angabe der Restlaufzeit, gegliedert in Betragsangaben für Forderungen mit Restlaufzeiten bis zu einem Jahr, von einem bis zu fünf Jahren und von mehr als fünf Jahren anzugeben.

Zu § 11 (Verbindlichkeitenübersicht)

Die Verbindlichkeitenübersicht löst die kamerale Übersicht über die Schulden ab. Sie weist die Entwicklung der Verbindlichkeiten im Haushaltsjahr detaillierter nach. Um die Änderungen nachvollziehbar zu machen, ist dazu jeweils tabellarisch der Gesamtbetrag am Bilanzstichtag unter Angabe der Restlaufzeit, gegliedert in Betragsangaben für Verbindlichkeiten mit Restlaufzeiten bis zu einem Jahr, von einem bis zu fünf Jahren und von mehr als fünf Jahren anzugeben. Der Verbindlichkeitenspiegel ist nach Gläubigern gegliedert, um die Struktur der Verschuldung der Gemeinde transparent zu machen. Ergänzend werden in der Verbindlichkeitenübersicht auch die Haftungsverhältnisse aus der Bestellung von Sicherheiten, gegliedert nach Arten und Formen sowie unter Angabe des jeweiligen Gesamtbetrages, nachrichtlich ausgewiesen, um auch diese Verpflichtungen der Gemeinde offen zu legen.

Zu § 12 (Übersicht über die aus dem Vorjahr fortgeltenden Haushaltsermächtigungen)

Um die Transparenz der Eröffnungsbilanz zu erhöhen, sind sämtliche vom Gemeinderat im Vorjahr erteilte, aber noch nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen darzustellen. Gleiches gilt für Verpflichtungen zur Leistung von Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in künftigen Jahren. Die Übersicht informiert somit über die Vorfestlegungen des Gemeinderats.

Zu § 13 (Verfahren der Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Anhangs)

Da in der kommunalen Doppik lediglich für den Jahresabschluss die Aufstellung (§ 108), Vorlage und Beratung sowie Feststellung (§ 114 Abs. 1), Veröffentlichung (§ 114 Abs. 2) und Prüfung der Bilanz und des Anhangs (§§ 112 und 113) geregelt sind, werden diese Regelungen sinngemäß auf die Eröffnungsbilanz übertragen.

Zu § 14 (Korrektur der Eröffnungsbilanz)

Um später als fehlerhaft oder fehlende erkannte Angaben in der Eröffnungsbilanz korrigieren zu können, wurde in Anlehnung an § 36 des D-Markbilanzgesetzes eine entsprechende Regelung aufgenommen. Eine Korrektur kann gemäß Absatz 5 – unabhängig vom Einführungsjahr 2007, 2008 oder 2009 – einheitlich letztmals im Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2013 vorgenommen werden.

Zu § 15 (Erstmalige Aufstellung eines Gesamtabschlusses)

Die erstmalige Aufstellung eines Gesamtabschlusses wird sich wahrscheinlich aufwändiger gestalten als danach die laufende Aufstellung der jährlichen Gesamtabschlüsse. Den Gemeinden wird deshalb – unabhängig vom Einführungsjahr 2007, 2008 oder 2009 – eine (im Vergleich etwa zur Regelung in Nordrhein-Westfalen: zwei Jahre) großzügige Frist eingeräumt. Der erste Gesamtabschluss ist spätestens zum Stichtag

31. Dezember 2013 aufzustellen und muss dem Gemeinderat spätestens bis zum 31. Dezember 2014 zur Kenntnis vorgelegt werden.

Zu § 16 (Letztes Haushaltsjahr mit einer kameralen Rechnungslegung)

und § 17 (Sonderregelung für die zwei ersten Haushaltsjahre nach der Umstellung auf die doppelte Buchführung)

Mit den §§ 16 und 17 werden Vereinfachungen und Erleichterungen umgesetzt, die bei dem Systemwechsel aus pragmatischen Gründen akzeptiert werden können.

Zu § 18 (Weitergeltung von Vorschriften)

Auf die Ausführungen zu § 1 wird verwiesen.

Zu § 19 (Landkreise, Bezirksverband Pfalz, Zweckverbände)

Mit dieser Vorschrift werden die Übergangsregelungen auf die Landkreise, den Bezirksverband Pfalz und die Zweckverbände erstreckt.

Zu § 20 (Durchführungsbestimmungen)

Die Vorschrift regelt die erforderlichen Durchführungsbestimmungen.

Zu Artikel 9 (In-Kraft-Treten)

Artikel 9 regelt das In-Kraft-Treten der vorangehenden Artikel 1 bis 8.