

# **Neue Entwicklungen in der kommunalen Doppik:**

## **2. NKF Weiterentwicklungsgesetz NRW**

1. **Historischer Ablauf des 2. NKFWG**
2. **Bilanzierung**
3. **Jahresabschluss**
4. **Prüfungswesen**
5. **Gesamtabschluss**
6. **Inkrafttreten und Ausblick**

## 1. Historischer Ablauf des 2. NKFVG

- **RÜCKBLICK auf 1. NKFVG**
  - **Erste Überprüfung 2009 => Bericht Landtag 08.07.2010**
  - **NKF-Umfrage ab 8/2011**
  - **Gesetzentwurf NKF-Fortentwicklungsgesetz NKFFG 12.10.2011**
  - **Gesetzentwurf 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz NKFVG 12.06.2012**
  - **Gesetzesverabschiedung 18.09.2012, gültig ab 01.01.2013**
  - **Inhalte u.a.: Begrifflichkeiten in Bilanz und Ergebnisrechnung; Verrechnung von Wertänderungen AV mit RL; Inventur 5 statt 3 Jahre; GWG € 410 und Sammelposten; GA: nur noch Neubewertungsmethode; Art. 8 § 4 keine Prüfung bis 2010; Hinweis auf INTECON-Kommunal-Seminar 2013**
  - **Runderlass v. 17.12.2012 mit Mustern für GO/GemHVO**

## 1. Historischer Ablauf des 2. NKFWG

- **RÜCKBLICK auf 1. NKFWG und Zusatzinfos**

- **Handreichungen**

Nr.	Stand	Umfang
1.	5/2005	265 S. + 30 Anlagen
2.	12/2006	535 S.
3.	2008	1.019 S.
4.	9/2010	2.186 S.
5.	10/2012	3.093 S.
6.	10/2014	3.953 S.
7.	10/2016	4.808 S.

- **Rütgers CDU 6/2005-7/2010, Kraft SPD 7/2010-6/2017, Laschet CDU 6/2017-**

- **Verpflichtung zur Überprüfung/Evaluierung**

- **NKFEG NRW 2004: § 10 ... alle 4 Jahre**
- **1. NKFWG 2012 Art. 10: 4 Jahre**

## 1. Historischer Ablauf des 2. NKFVG

- Sommer 2016 erbittet MIK Änderungsbedarfe
- 10/2016 Auftaktgespräch
- 1/2017 Arbeitsgruppe
- 6/2017 Amtsantritt der neuen Landesregierung (Ziel: Gesetzentwurf im ersten Hj. 2018)
- Zwischenbericht MHKBG v. 30.11.2017 (60 Punkte)
- NKF-Diskussionspapier des MHKBG an Spitzenverbände 21.05.2018 (Wirklichkeitsprinzip, GWG, Ausgleichsrücklage, Rückstellungen, Gesamtabschluss, örtl. Rechnungsprüfung, JAP der Eigenbetriebe)
- Gesetzesentwurf vom 21.06.2018
- Erste Schulungen zum 2. NKFVG ab 03.09.2018

## 1. Historischer Ablauf des 2. NKFVG

- **Gesetzentwurf vom 11.09.2018 (mit Vergleich bisherige GO)**
- **Entwurf der Kommunalhaushaltsverordnung durch MHKBG v. 05.11.2018 (KomHVO; alter Begriff GemHVO)**
- **Ausschuss für HKBWohnen v. 09.11.2018 (lesenswert)**
- **Landtag hat in seiner Sitzung am 12.12.2018 das Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW) verabschiedet. Das verabschiedete Gesetz enthält Änderungen im Vergleich zum Gesetzentwurf der Landesregierung.**
- **Landesregierung veröffentlicht am 12.12.2018 die KomHVO**

- 1. Historischer Ablauf des 2. NKFWG**
- 2. Bilanzierung**
- 3. Jahresabschluss**
- 4. Prüfungswesen**
- 5. Gesamtabschluss**
- 6. Inkrafttreten und Ausblick**

## 2. Bilanzierung

- **Inventur § 91 GO NRW**
  - **Körperliche Vermögensgegenstände sind durch körperliche Bestandaufnahme zu erfassen, soweit durch Gesetz oder Rechtsverordnung nicht anderes bestimmt ist**
- **Inventurvereinfachung nach § 30 KomHVO NRW**
  - **Intervall**
    - **bei körperlichen beweglichen VG – 5 Jahre**
    - **bei körperlichen unbeweglichen VG – 10 Jahre**
  - **GWG Grenze (§ 36 KomHVO NRW)**
    - **800 Euro ohne Umsatzsteuer**
    - **Kein dynamischer Verweis auf steuerliche Regelung!**



## 2. Bilanzierung

- **Bewertungsgrundsätze - § 91 GO und § 33 KomHVO**
- **Wirklichkeitsprinzip**
- **Bewertung richtet sich nach den GoB, dabei gilt insbesondere:**
  - es ist **vorsichtig** wirklichkeitsgetreu zu bewerten; [...]
  - Abweichung nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig
- **Begründet wird die Abkehr vom Vorsichtsprinzip mit den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung (insbesondere Zweck und Adressatensicht)**
- **Bisher keine Klarstellung wie der neue Grundsatz ausgelegt oder ausgeprägt sein soll**

## 2. Bilanzierung

- **Komponentenansatz Gebäude § 36 Abs. 2 KomHVO NRW**
  - Bei Gebäuden **dürfen** für das Bauwerk und für die mit ihm verbundenen Gebäudeteile (Komponenten) Dach und Fenster unterschiedliche Nutzungsdauern bestimmt werden (Komponentenansatz). Darüber hinaus dürfen weitere Komponenten gebildet werden, soweit es sich um mit dem Gebäude verbundene physische Gebäudebestandteile handelt und deren Wert im Einzelnen **mindestens 5 Prozent des ?Neubauwertes?** beträgt.

## 2. Bilanzierung

- **Komponentenansatz - Straßen § 36 Abs. 2 KomHVO NRW**
- **Bei Straßen, Wegen und Plätzen in bituminöser Bauweise mit Unterbau dürfen für die Komponenten Deckschicht und Unterbau unterschiedliche Nutzungsdauern bestimmt werden.**

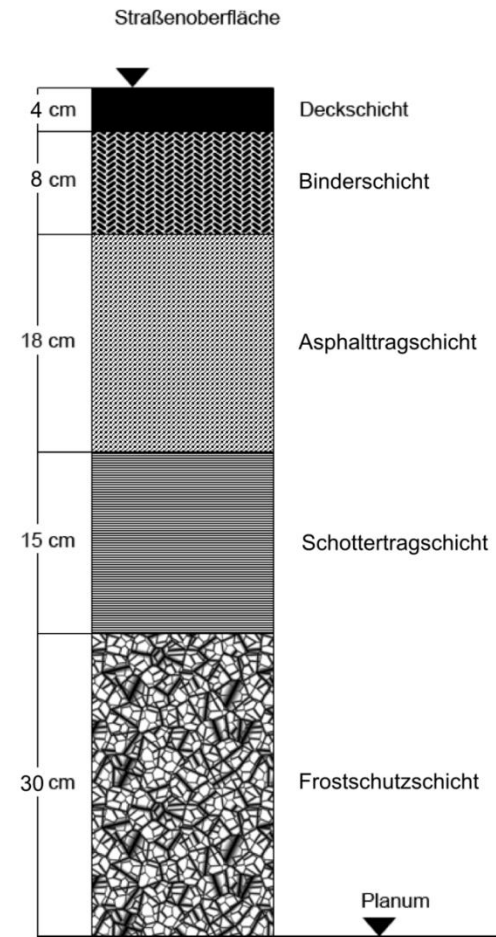


Abbildung der einzelnen Schichten im Oberbau einer schwerbelasteten Straße (Bauklasse SV), nach RStO

## 2. Bilanzierung

- **Komponentenansatz - § 36 Abs. 2 KomHVO NRW**
  - **Der Gesetzgeber hat es versäumt mit der KomHVO dringend notwendige Abgrenzungskriterien und Begriffe zu definieren**
  - **Die Definition und Ermittlung des Neubauwertes ist ebenso unklar wie die Abgrenzung der Straßenschichten**
  - **Fraglich bleibt warum die Anwendung auf Straßen, Wege und Plätze in bituminöser Bauweise beschränkt ist (Bsp. Kunstrasenplätze)**
  - **Die Aufzählung ist abschließend, der Komponentenansatz ist für alle anderen Fälle ausgeschlossen**

## 2. Bilanzierung

- **Aktivierung von Erneuerungsinvestitionen - § 36 Abs. 5 KomHVO NRW**
  - **Wird, soweit nicht von der Möglichkeit des Absatzes 2 (Komponentenansatz) Gebrauch gemacht wird, durch Erhaltung oder Instandsetzung eines Vermögensgegenstandes des Anlagevermögens oder einer Komponente desselben, die im Sinne des Absatzes 2 als erheblich einzustufen wäre, eine Verlängerung seiner wirtschaftlichen Nutzungsdauer erreicht, ist er neu zu bewerten und die Restnutzungsdauer neu zu bestimmen.**

## 2. Bilanzierung

- **Aufdeckung stiller Reserven durch die neue KomHVO?**
  - **Zu den fortgeführten AK/HK des Vermögensgegenstandes können nach der Neuregelung jedenfalls die Erhaltungsaufwendungen hinzuaktiviert werden**
  - **Die „Neubewertung“ auf Grund der Aktivierung der Erhaltungsaufwendungen kann zu einer Überschreitung der historischen bzw. fortgeführten AK/HK führen**
  - **Vollständige Neubewertung unter Aufdeckung stiller Reserven bleibt jedoch nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 KomHVO unzulässig**

## 2. Bilanzierung

- **Rückstellungen - § 88 Abs. 2 GO NRW**
  - Rückstellungen **sind** für ungewisse Verbindlichkeiten, für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften und **für hinsichtlich ihrer Höhe oder des Zeitpunktes ihres Eintritts unbestimmte Aufwendungen** in angemessener Höhe zu bilden.
  - Rückstellungen dürfen nur aufgelöst werden, soweit der Grund hierfür entfallen ist

## 2. Bilanzierung

- **Rückstellungen – Steuerkraftabhängige Umlagen**
  - **Bisher waren nur Instandhaltungsrückstellungen als Aufwandsrückstellungen zulässig**
  - **Nun auch für zukünftige Aufwendungen insbesondere aus dem GFG**
    - **Bsp. gestiegene Steuerkraft -> Reduktion der Schlüsselzuweisung und höhere Kreisumlage -> zukünftiger Aufwand im HHJ verursacht -> Rückstellungsbildung**
    - **Prognostizierte Mindereinnahmen sind weiterhin nicht rückstellungsfähig**



## 2. Bilanzierung

- **Rückstellungen - Ermittlung der Beihilferückstellungen**
  - **Bisher: Ermittlung als prozentualer Anteil der Rückstellungen für Versorgungsbezüge**
  - **Neu: Abweichend kann der Barwert für die gesamten zukünftigen Ansprüche auf Grundlage des Durchschnitts dieser Leistungen der vorangegangenen drei Haushaltsjahre ermittelt werden**
- **Rückstellungen – Anpassung von Pensionsrückstellungen**
  - **Bei Zuführungen auf Grund einer allgemeinen Besoldungsanpassung ratierliche Verteilung über die drei auf das Jahr der Anpassung folgenden Haushaltsjahre**

## 2. Bilanzierung

- **IDW Stellungnahme zum 2. NKFVG**
- **Entfernung des NKF von Rechnungslegungsgrundsätzen für allgemeine Zwecke**
- **Bei Sonderregelungen zur Steuerung von Investitionsverhalten, Liquiditäts- oder Haushaltsplanung, stellt sich die Frage, ob es sich nicht eher um ein sog. Regelwerk für einen speziellen Zweck handelt**
- **Das könnte der Fall sein, wenn die Vorschriften z.B. darauf ausgerichtet sind, den Haushaltsausgleich (positiv) zu beeinflussen oder den Aufstellern willkürlich ausübbare Ermessensspielräume einzuräumen**

## 2. Bilanzierung

- **IDW Stellungnahme zum 2. NKFVG**
- **„Wirklichkeitsprinzip“ eine solche Sondervorschrift?**
- **Sanierungsstau durch Veränderung der Rechnungslegungsgrundsätze zu begegnen, scheint aus Sicht des IDW nicht das richtige Mittel.**
- **Die Aktivierung von Instandhaltungsaufwendungen, die per Definition gerade nicht zu einer Verbesserung oder Erweiterung eines Vermögensgegenstands führen, durchbricht die Vorgabe der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten (AK/HK) als Obergrenze und führt damit zu nicht belastbaren Vermögenswerten.**

## 2. Bilanzierung

- **IDW Stellungnahme zum 2. NKFVG**
- **Eine solche Vorgehensweise dient damit nicht der transparenten Abbildung der wirtschaftlichen Lage. Auch können wir das Argument, die Aktivierung diene dem in § 1 GO etablierten Grundsatz der Generationengerechtigkeit nicht nachvollziehen.**
- **Die Anpassung der Rechnungslegungsgrundsätze hat Konsequenzen für die Prüfung. Nach den fachlichen Standards dürfen Wirtschaftsprüfer für einen „Abschluss für einen speziellen Zweck“ keinen „Bestätigungsvermerk“ erteilen.**

- 1. Historischer Ablauf des 2. NKFWG**
- 2. Bilanzierung**
- 3. Jahresabschluss**
- 4. Prüfungswesen**
- 5. Gesamtabschluss**
- 6. Inkrafttreten und Ausblick**

### 3. Jahresabschluss

- **Änderungen in § 95 GO n.F.**
- **Abs. 1: begriffliche Änderung**
- **Abs. 2 Inhalte (Ergebnis-/Finanz-/Teilrechnungen, Bilanz, Anhang) + LB (so auch § 38 KomHVO)**
- **Abs. 3 Angabe zu Gremien nun im Anhang (statt Lagebericht); feste Verweisung auf Stand des AktG;**
- **Abs. 4 Anlagen des Anhangs (Anlagen-, Forderungs-, Verbindlichkeitspiegel; neu Eigenkapitalspiegel und Übersicht über die in das folgende Jahr übertragene Haushaltsermächtigungen; in § 45 KomHVO angepasst)**
- **Änderungen in §75/96 GO n.F.**
- **§ 96 Abs. 1 S. 2 neu: soweit Fehlbeträge der letzten 3 Jahre der allg. Rücklage entnommen wurden, ist Jahresüberschuss dieser zuzuführen**
- **§ 75 Abs. 3 bei AGRL statt 1/3 EK nun Zuführung wenn allg.RL mind. 3 % der Bilanzsumme**

### 3. Jahresabschluss

- **Neben GO wurde auch KomHVO (alt: GemHVO) geändert**
- [wegfallen ist § 12 a.F. (Ziele, Kennzahlen zur Zielerreichung); neu: § 19 (Erläuterungen), § 23 (Überwachung der Forderungen) und § 35a (Bildung von Bewertungseinheiten)]
- **§ 38 (Jahreabschluss; alt 37): Begriff „gemeindlich“ statt „kommunal“**
- **§ 45 (Anhang; alt 44)**
  - **Nr. 10 Angaben zu Beteiligungen**
  - **Nr. 11 Erläuterung zu § 35a (Bildung von Bewertungseinheiten) und Angaben zum Gleichstellungsplan**
- **§ 46 (Anlagenspiegel; alt 45): Ist als Bruttoanlagenspiegel zu führen. Aktivierte Zinsen sind anzugeben.**
- **§ 50 (Gesamtabschluss; alt 49): neu KFR nach DRS 21/EK-Spiegel; kein Beteiligungsbericht; HGB mit Stand 23.06.2017**
- **§ 53 (Beteiligungsbericht; alt 52) mit Muster nach § 133 III GO**

- 1. Historischer Ablauf des 2. NKFWG**
- 2. Bilanzierung**
- 3. Jahresabschluss**
- 4. Prüfungswesen**
- 5. Gesamtabschluss**
- 6. Inkrafttreten und Ausblick**



## 4. Prüfungswesen

- **Neufassung der örtlichen Rechnungsprüfung § 101 GO NRW**
  - **Interkommunale Zusammenarbeit über die Kreisgrenzen hinaus möglich**
  - **Auch ohne eingerichtete Rechnungsprüfung kann ein geeigneter Bediensteter als Rechnungsprüfer bestellt werden (Charakter eines internen Revisors)**
  - **Explizite Regelungen zum Entzug der Leitung des RPA und zur Befangenheit**

## 4. Prüfungswesen

- **Prüfung von Eigenbetriebe § 103 GO NRW**
  - Grundsätzlich keine Prüfung mehr durch die GPA sondern durch WP oder GPA nach Beschlussfassung des Betriebsausschusses (§ 106 GO NRW a.F. gestrichen)
  - Übergangsregelung zu § 103 Abs. 1 GO NRW bis zum 31.12.2020 für die Prüfung der Jahresabschlüsse durch die GPA zur Vermeidung einer Deckungslücke bei der GPA (Art.10 des Gesetzes)
  - NKF-Eigenbetriebe können auch durch die örtliche Rechnungsprüfung selbst geprüft werden
  - Prüfung ob das von der Gemeinde zur Verfügung gestellte Eigenkapital angemessen verzinst wird

## 4. Prüfungswesen

- **Erweiterung der Aufgaben der Rechnungsprüfung**
  - **§ 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW – neue Pflichtaufgabe**  
**„die Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems“**
  - **§ 104 Abs. 2 Nr. 2 GO NRW – neue freiwillige Aufgabe**  
**„die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Eigenbetriebe und anderer Einrichtungen der Gemeinde nach § 107 Absatz 2“**

## 4. Prüfungswesen

- **Stärkung des Rechnungsprüfungsausschusses**
  - **§ 59 Abs. 4 GO**
  - **Der Rechnungsprüfungsausschuss prüft den Jahresabschluss der Gemeinde. Er bedient sich hierbei der örtlichen Rechnungsprüfung **oder eines Dritten gemäß § 102 Absatz 2****
  - **Keine Einbindung des Rechnungsprüfungsamtes notwendig**
  - **Verpflichtende Teilnahme an RPA-Sitzung und Berichtspflicht über wesentliche Ergebnisse, insbesondere Schwächen des rechnungslegungsbezogenen IKS**

## 4. Prüfungswesen

- **Stärkung des GPA**
  - **§ 105 GO NRW sowie § 2 und § 2a GPAG**
  - **Kompetenzzentrum für Kommunalberatung**
  - **Beratungs- und Koordinierungsstelle für den Bereich Informationstechnik**
  - **Kann Zertifikate für Produkte und Verfahren der Informationstechnologie vergeben**

- 1. Historischer Ablauf des 2. NKFWG**
- 2. Bilanzierung**
- 3. Jahresabschluss**
- 4. Prüfungswesen**
- 5. Gesamtabschluss**
- 6. Inkrafttreten und Ausblick**

## 5. Gesamtabschluss

- **DER ZANKAPFEL SCHLECHTHIN**
- **Strittige Positionen: Ausschuss HKBWohnen 09.11.2018**
- **Änderungen in § 116 GO n.F.**
  - **Abs. 1 begriffliche Änderungen**
  - **Abs. 2 Inhalt (Gesamtergebnisrechnung, -bilanz, -Anhang, neu: Kapitalflussrechnung und Eigenkapitalspiegel; zusätzlich Lagebericht)**
  - **Abs. 3 ist modifizierter bisheriger Abs. 2**
  - **Abs. 4-6 sind neu: Verpflichtungen der einzubeziehenden Aufgabenbereiche auf Einreichung der Abschlussunterlagen.**
  - **Abs. 7 (ähnlich § 95) Information zu Gremien im Anhang (statt Lb)**

## 5. Gesamtabschluss

- **Änderungen in § 116 GO n.F.**
  - **Abs. 8 (bisher Abs. 5) Frist mit 9 Monaten unverändert**
  - **Abs. 9 (bisher Abs. 6) Neuer Verweis für die Prüfung § 59**



## 5. Gesamtabchluss

- **Neu § 116a GO n.F. (Größenabhängige Erleichterungen)**
  - **Abs. 1 Befreiungskriterien (2 Treffer an 2 Stichtagen)**
    - **Bilanzsumme < 1,5 Mrd.€**
    - **< 50 % Erträge**
    - **< 50 % Bilanzsumme**
  - **Abs. 2 Entscheidung Rat/Mitteilung Aufsicht**
  - **Abs. 3 Statt GA dann Beteiligungsbericht § 117**
- **Statt vieler Beispiele: Verweis auf Rechner der GPA:**  
[https://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/2-nkfwg-pflicht-zur-aufstellung-eines-gesamtabchlusses-/6\\_218.html](https://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/2-nkfwg-pflicht-zur-aufstellung-eines-gesamtabchlusses-/6_218.html)

## 5. Gesamtabschluss

- **Neu § 116b GO n.F. (Verzicht auf Einbeziehung)**
  - **Keine Einbeziehung wenn bei der Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der VFE von untergeordneter Bedeutung (bisher in § 116 Abs. 3 GO a.F. geregelt)**
  - **Neu: Trägerschaft an Sparkassen nicht zu konsolidieren**
  - **Prüfschema nach Gesetzesbegründung**
    - **a) Grundsatz Aufstellungspflicht § 116**
    - **b) Wahlrecht nach § 116 a greift nicht**
    - **c) § 116b als Erleichterung**

## 5. Gesamtabschluss

- **Änderungen in § 117 GO n.F. (Beteiligungsbericht)**
  - **Abs. 1 Klarstellung GA oder Beteiligungsbericht**
  - **Abs. 2 Zusammenstellung Informationen**
    - **Beteiligungsverhältnisse**
    - **Jahresergebnisse**
    - **Übersicht Verbindlichkeiten/Entwicklung EK**
    - **Darstellung der Finanz- und Leistungsbeziehungen**

## 5. Gesamtabschluss

- **DER KOMPROMISS ZUM BEERDIGEN DES GESAMTABSCHLUSSES**
- **Wer bisher Kosten/Mühen... gespart hat, wird belohnt; keine Sanktionen**
- **NRW als Vorreiter bei der Doppik nun mit Auflösungserscheinungen**
  - **Art. 7: Änderung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse (25.06.2015)**
    - **Letzte Änderung v. 07.04.2017 (Verlängerung der Befristung vom 30.06.2017 auf 30.06.2019)**
    - **Nun reicht es JA 2010 und 2018 zu prüfen**
    - **Für 2011-2017 nur Erstellung; keine Prüfung; so wird beschleunigt!**
    - **Gilt ab 01.01.2019 und ist bis 31.12.2021 befristet**

- 1. Historischer Ablauf des 2. NKFWG**
- 2. Bilanzierung**
- 3. Jahresabschluss**
- 4. Prüfungswesen**
- 5. Gesamtabschluss**
- 6. Inkrafttreten und Ausblick**

## 6. Inkrafttreten und Ausblick

- **Das 2. NKFVG wurde am 12.12.2018 beschlossen und am 18.12.2018 verkündet**
- **Die KomHVO wurde mit gleichen Datum beschlossen und am 19.12.2018 veröffentlicht**
- **Es existiert keine gesetzliche Übergangsregelung**
  - **Haushaltsausführung 2019 hat nach dem 2. NKFVG zu erfolgen auch wenn der HHPlan nach dem alten Rechtsstand beschlossen wurde**
- **Es fehlen wesentliche Muster und Anwendungshinweise**
- **Ob zeitnah von Seiten des Ministeriums eine Art Handreichung oder von der GPA ein neuer NKF-Kommentar erscheint ist derzeit ungewiss**
- **Regelung zum Gesamtabschluss auch vor dem Hintergrund der EPSAS fraglich**



***Vielen Dank für Ihr Interesse***

*Dipl.-Kaufmann*

**Wolfgang Illies**

*Wirtschaftsprüfer, Steuerberater*