

Begründung zur Verordnung über die selbständige Wirtschaftsführung kommunaler Einrichtungen (KomEinrVO) vom 28. Februar 2012 (Nds.GVBl. S. 24)

A. Allgemeiner Teil

1. Anlass, Ziele und Schwerpunkte

Abweichend von § 113 Abs. 1 Satz 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) vom 17.12.2010 (Nds.GVBl. S. 576), wonach der Haushaltsplan der Kommune alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Kommune voraussichtliche anfallenden Erträge und erwarteten Einzahlungen, die voraussichtlich entstehenden Aufwendungen und zu leistenden Auszahlungen sowie die voraussichtlich notwendigen Verpflichtungsermächtigungen im Einzelnen enthält, bestimmt § 139 Abs. 1 NKomVG, dass für kommunale Einrichtungen nach § 136 Abs. 3 NKomVG eine selbständige Wirtschaftsführung gestattet ist, wenn sich dies wegen der Art und des Umfangs der Einrichtung als notwendig erweist. Anstelle der Einbindung in den kommunalen Haushalt werden für diese Einrichtungen Sonderrechnungen geführt und nur die jeweils vorgesehenen Ergebnisse werden im Haushaltsplan der Kommune entsprechend veranschlagt. Die Entscheidung darüber, Einrichtungen wirtschaftlich selbständig zu führen, erfolgt durch einen Beschluss der Vertretung nach § 58 Abs. 1 Nr. 11 NKomVG. Vor ihrem Vollzug ist die Anzeigepflicht gemäß § 152 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NKomVG zu erfüllen. Mit dem Erlass dieser Verordnung kommt das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport dem Auftrag des Gesetzgebers nach, die selbständige Wirtschaftsführung für diese kommunalen Einrichtungen zu regeln (§ 139 Abs. 2 NKomVG).

Vergleicht man die rechtlichen Voraussetzungen vor der Einführung der kommunalen Doppik mit der heutigen Situation, so stellt man fest, dass mit dem neuen kommunalen Haushaltsrecht nunmehr die Möglichkeit besteht, für kommunale Einrichtungen Teilhaushalte mit eigenem Budget zu bilden (§ 4 der Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung, GemHKVO). Der Gesetzgeber hat jedoch die Möglichkeit beibehalten wollen, eine unabhängigere eigenständige Wirtschaftsführung bei Einrichtungen besonders zuzulassen, wenn Art und Umfang der Betätigung dies rechtfertigen. Er hat dabei angenommen, dass sich zum Betrieb dieser Einrichtungen Strukturen in der Organisation und in der Arbeit der kommunalen Vertretungen auf der Grundlage der Vorläuferverordnung herausgebildet haben, die zur Effizienz der so herausgelösten kommunalen Einrichtungen und deren Leistungen beigetragen haben (vergl. Begründung des Gesetzes zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 15/1680 S. 40). Die Anwendung eines von der kommunalen Doppik abweichenden Rechnungsstils ist dafür allerdings nicht länger vorgesehen. Bei Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen wird den Kommunen jedoch gestattet, die Buchführung und die Rechnungslegung bei diesen Einrichtungen allein nach den bundesrechtlichen Vorgaben einzurichten.

2. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen

Besondere Kosten entstehen nicht. Ebenso ergeben sich keine haushaltmäßigen Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

Aus Anlass der Umstellung des bisherigen Stils in der Rechnungsführung auf die kommunale Doppik entstehen einmalige Kosten. Dass dieser Aufwand zu gegebener Zeit noch entstehen würde, ist in den Kostendarstellungen des Einführungsgesetzes zur kommunalen Doppik und den Entscheidungen darüber bereits berücksichtigt worden.

3. Weitere Auswirkungen

Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und Auswirkungen auf Familien ergeben sich nicht.

4. Beteiligungsverfahren

Im Rahmen der Anhörung sind der Präsident des Landesrechnungshofs und die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände um Stellungnahme gebeten worden.

Während durch den Präsidenten des Landesrechnungshofs keine ergänzenden Hinweise gegeben worden sind, hat die Arbeitsgemeinschaft in zwei Fällen Änderungen angeregt. Zum einen hält sie die Auffassung nicht für richtig, mit dem Erlass dieser Verordnung sei die in § 130 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG bestimmte Voraussetzung einer gesetzlich vorgeschriebenen Sonderrechnung für die nach § 139 NKomVG geführten Einrichtungen erfüllt. Deshalb sei der Verzicht auf die fakultative Möglichkeit zur Einrichtung einer Sonderkasse nicht gerechtfertigt und eine entsprechende Regelung solle auch diesmal wieder getroffen werden (§ 6 der bisherigen Verordnung). Dieser Auffassung steht jedoch entgegen, dass mit dieser Verordnung u.a. auch Bestimmungen über die Erstellung eines eigenen Jahresabschlusses (§ 4) und darüber, dass ein verbleibender Überschuss auf neue Rechnung vorzutragen ist (§ 5 Abs. 1 Satz 4), getroffen werden. Um dies entsprechend leisten zu können, muss das Führen einer Sonderrechnung unabhängig vom allgemein die Haushaltsführung der Kommune unterstützenden Rechnungswesen vorgesehen sein. Dies ist vorliegend auch der Fall. § 1 Satz 1 der Verordnung trifft mit dem Verweis auf die Bestimmungen über die Haushaltswirtschaft für die Kommunen, die Anordnung, die wegen der Art und des Umfangs der Einrichtung notwendige besondere wirtschaftliche Führung auf der Grundlage des gemeindlichen Haushaltsrechts eigenständig durchzuführen. Diese Handhabungsweise dient dem Zweck, jederzeit die wirtschaftliche Lage der Einrichtung unabhängig beurteilen zu können und sie im jährlichen Rechenschaftsbericht auch zutreffend klar für sich darstellen zu können. Die Bedeutung, die die entsprechend betroffenen Einrichtungen wirtschaftlich für die Kommunen innehaben, rechtfertigt diese Sonderstellung. Die Begründung zu § 1 ist zur Klarstellung entsprechend ergänzt worden.

Ein weiterer Hinweis der Arbeitsgemeinschaft betrifft die in der Entwurfsfassung zunächst noch vorgesehene Regelung zur Erstellung eines Lageberichts. Angeregt worden ist die begriffliche und inhaltliche Anpassung dieser zunächst beabsichtigten Bestimmung an § 57 GemHKVO. Die Anregung ist aufgenommen worden und hat zum Wegfall der vorgesehenen Bestimmung geführt. Nunmehr findet dafür § 57 GemHKVO in Verbindung mit § 1 Satz 1 der Verordnung Anwendung.

B. Besonderer Teil

Allgemeines

Mit dieser Verordnung wird die Einrichtung nach § 139 NKomVG als Organisationsform erhalten. Allerdings ist der Umfang der Bestimmungen verringert worden. Es gelten nunmehr die Bilanzierungsvorschriften des kommunalen Haushaltsrechts. Die Möglichkeit, der Wirtschaftsführung von Einrichtungen, die auf der Grundlage von § 139 Abs. 1 NKomVG geführt werden, ein HGB-gestütztes Rechnungswesen zu Grunde zu legen, besteht nach Einführung der kommunalen Doppik - abgesehen von den Sonderfällen bei Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen (vergl. § 1 Satz 2 und Begründung zu § 1) - nicht mehr.

Eine besondere Vorschrift für das Kassenwesen ist nicht aufgenommen worden und wird auch nicht benötigt. Mit Inkrafttreten der Verordnung werden die Voraussetzungen für die

Einrichtung einer Sonderkasse (§ 132 NKomVG) erfüllt. Ob es bei Einrichtungen aus Gründen einer einheitlichen Liquiditätsplanung im Interesse der wirtschaftlichen Betriebsführung geboten ist, keine Verbindung mit der Kommunalkasse vorzunehmen (§ 13 Abs. 2 der bisherigen Verordnung) ist nunmehr in eigener Verantwortung der Kommune zu entscheiden. Einer Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde, wie bisher vorgeschrieben, bedarf es dazu nicht. Ebenso ist keine eigene Vorschrift für die Erstellung eines Lageberichts oder eines Rechenschaftsberichts aufgenommen worden. Jährliche Rechenschaftsberichte zur Wirtschaftsführung der Einrichtungen sind gemäß § 57 GemHKVO in Verbindung mit § 1 Satz 1 der Verordnung zu erstellen.

Zu § 1:

Satz 1 bestimmt, dass für die Wirtschaftsführung der Einrichtungen nach § 139 Abs. 1 NKomVG die allgemeinen Bestimmungen zur kommunalen Haushaltsführung, die auch der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommune zu Grunde liegen, angewendet werden. Nur einige wenige Bestimmungen sind daneben zusätzlich noch erforderlich und werden von dieser Verordnung getroffen. Handelt es sich bei den von Satz 1 betroffenen Einrichtungen um Krankenhäuser und Pflegeheime, finden im Einzelnen abweichende Vorschriften nach Bundesrecht Anwendung. Die nach Landesrecht geltenden Regelungen zur Haushaltsführung müssten an sich dennoch angewendet werden (§ 1 Abs. 1 Satz 2 der Pflege-Buchführungsverordnung und § 1 Abs. 1 Satz 2 Krankenhaus-Buchführungsverordnung). Deshalb bestimmt Satz 2, dass insoweit ausschließlich nach den Bestimmungen des Bundesrechts verfahren werden muss.

Zu § 2:

Für die Einrichtung ist ein eigener Haushaltsplan aufzustellen. Der Begriff Wirtschaftsplan wird dafür nicht länger verwendet. Die Verwendung des Begriffs „Haushaltsplan“ anstelle von „Wirtschaftsplan“ erleichtert die Verständlichkeit der Zusammenhänge, die bei der Planerstellung und später bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung nach den Bestimmungen der GemHKVO zu beachten sind. Auch unter seiner neuen Bezeichnung Haushaltsplan gehört der Haushaltsplan für die Einrichtung zu den Anlagen des Haushaltsplans der Kommune gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 GemHKVO.

Mit seinem Inhalt tritt der Haushaltsplan der Einrichtung an die Stelle der ansonsten vorzunehmenden entsprechenden Einzelveranschlagungen im Haushaltsplan der Kommune. Die Aufstellung erfolgt gemäß den Regelungen über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan der Kommune, soweit diese Verordnung nichts Abweichendes bestimmt. Dies ist z.B. bei Abs. 1 Satz 2 der Fall. Diese Regelung tritt hier an die Stelle von § 113 Abs. 2 Satz 2 NKomVG. Gestützt auf § 112 Abs. 2 Satz 2 NKomVG bestimmt Abs. 3 aus Gründen der Transparenz verpflichtend, dass in der Haushaltssatzung der Kommune die in Abs. 3 Nrn. 1 bis 4 genannten Beträge, die der Wirtschaftsführung der Einrichtung zu Grunde liegen, gesondert genannt werden.

Zu § 3:

Die Finanzplanung ist nach § 118 NKomVG i.V.m. § 130 Abs. 3 NKomVG vorgeschrieben. Die Vorschrift gewährleistet, dass sie zugleich ein Teil der entsprechenden Gesamtplanung der Kommune bleibt. Darüber hinaus findet § 9 Abs. 1 bis 4 GemHKVO (i.V.m. § 1) Anwendung.

Zu § 4:

Die Regelung in § 4 stellt klar, dass der Jahresabschluss der Einrichtung gesondert aufzustellen ist, dabei zugleich aber auch einen Teil des Jahresabschlusses der Kommune dar-

stellt. Die Maßgabe für die Erstellung eines eigenen Jahresabschlusses für die Einrichtung folgt aus der Entscheidung, für sie einen eigenen Haushaltsplan aufzustellen.

Der Jahresabschluss der Einrichtung unterliegt wie auch die übrigen Angelegenheiten bei den von dieser Verordnung erfassten Einrichtungen den entsprechend einschlägigen Prüfungsbestimmungen des Achten Teils, Viertes Abschnitt NKomVG.

Zu § 5:

Bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung nach dem neuen kommunalen Haushaltsrecht kann es am Schluss des Haushaltsjahres abrechnungstechnisch zu Überschüssen kommen. Mit Blick auf das kommunale Abgabenrecht ergibt sich daraus aber kein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot. § 5 trifft die näheren Bestimmungen zu deren Verwendungsmöglichkeit. Dabei ist in der Reihenfolge der Sätze 2 bis 5 zu verfahren.

Durch die Formulierung in Abs. 1 Satz 2 werden Gewinne erfasst, die entstehen, weil bei der Kalkulation Abschreibungen von den Wiederbeschaffungskosten oder den ungekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten angesetzt sind, obwohl

- im Jahresabschluss die Abschreibungen von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten zu berechnen sind, bei der Kalkulation aber Abschreibungen von den Wiederbeschaffungswerten berechnet worden sind oder
- Anlagen mit Beiträgen, Zuweisungen oder Zuschüssen Dritter finanziert wurden und im Jahresabschluss in das Jahresergebnis nur Abschreibungen von den gekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten eingehen, da entweder
 - a) die Anlagen mit den gekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten angesetzt wurden und die Abschreibungen von diesem Betrag zu berechnen sind oder
 - b) die Anlagen mit den ungekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten angesetzt wurden und die Abschreibungen hiervon zu berechnen sind, der Betrag aber durch die anteilige Auflösung des anzusetzenden Passivpostens im Ergebnis auf den Betrag einer Abschreibung von den gekürzten Anschaffungs- oder Herstellungskosten reduziert wird.

Weiter ergeben sich Gewinne durch die nach kommunalem Abgabenrecht gebotene Verzinsung des Eigenkapitals. Unter den Begriff „aufgewandtes Kapital“ im Sinne des § 5 Abs. 2 Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) fallen auch die Eigenkapitalanteile, so dass die Gebühren auch diese Kostenbestandteile umfassen. In der Ergebnisrechnung nach dem neuen Haushaltsrecht werden dagegen auf der Aufwandseite nur Zinsen auf das Fremdkapital berücksichtigt.

Gewinne können sich bei kostenrechnenden Einrichtungen ferner einstellen, wenn die tatsächlichen Erträge höher oder die Aufwendungen niedriger als kalkuliert ausfallen und sich dadurch Überschüsse ergeben. Dies ist z.B. bei Krankenhäusern denkbar.

Zu § 6:

Da der Haushaltsplan ausgeglichen sein soll (§ 110 Abs. 4 und 5 NKomVG, i.V.m. § 130 Abs. 3 NKomVG), hat dies zur Folge, dass bei Einrichtungen, die sich nicht kostendeckend führen lassen, schon bei der Planerstellung ein Betrag zum Ausgleich der Deckungslücke zu veranschlagen ist. Möglich ist es auch, den Ausgleich aus den Rücklagen vorzusehen, es sei denn, diese werden für einen anderen Zweck benötigt. Stellt sich ein Jahresverlust gleichwohl ein, soll er unverzüglich aus Haushaltsmitteln der Kommune abgedeckt werden, wenn Gewinne in den folgenden Jahren nicht zu erwarten sind. Sind die Voraussetzungen nach

Satz 2 erfüllt, sind die entsprechenden Maßnahmen im Haushaltsplan des auf das entsprechende Jahr folgenden Haushaltsjahres auszuweisen. Ggf. kann auch eine Haushaltsplanänderung aus diesem Anlass erforderlich sein (§ 2 Abs. 4 Nr. 1). Gelingt der Ausgleich des Verlustes bis zum Ablauf des darauf folgenden Jahres erneut nicht, muss er aus dem Haushalt der Kommune erfolgen.

Zu § 7:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Die bisher für die selbständige Wirtschaftsführung kommunaler Einrichtungen anzuwendenden Vorschriften werden aufgehoben. Sie sind vollständig entbehrlich, da das ihnen zu Grunde liegende Rechnungsführungssystem nach dem Handelsgesetzbuch nunmehr durch die Maßgabe, nach dem doppelischen System des neuen kommunalen Haushaltsrechts zu verfahren, ersetzt werden muss.

II. Gesetzesfolgenabschätzung

Wirksamkeitsprüfung

Ziel der Verordnung ist, für besondere Fälle, bei denen die Art und der Umfang einer kommunalen Einrichtung dies rechtfertigt, eine selbständige Wirtschaftsführung zuzulassen, die in eigenständiger Weise und unabhängig von der Haushaltsausführung der Kommune im Übrigen erfolgt. Das Ziel wird mit den in dieser Verordnung enthaltenen Vorschriften erreicht. Würde die Verordnung nicht erlassen, käme die wirtschaftliche Führung der von den Vorschriften erfassten Einrichtungen nur mit Maßnahmen der normalen Bewirtschaftung des Haushalts der Kommunen in Betracht. Dies hätte eine zu enge Einbindung in die Bewirtschaftungsabläufe für den kommunalen Haushalt und Koppelung an die Verwaltung zur Folge und würde dem Ziel einer Wirtschaftsführung mit höherer Flexibilität für die von der Einrichtung wahrgenommenen Tätigkeiten widersprechen.

Finanzfolgenabschätzung

Finanzfolgen für das Land

Die Verordnung hat keine finanziellen Auswirkungen auf das Land.

Finanzfolgen für die Kommunen

Finanzielle Belastungen für die kommunalen Haushalte ergeben sich durch diese Verordnung nicht. Die Neufassung der Verordnung behält die in der Vorläuferverordnung enthaltenen Bestandteile zur Flexibilisierung bei. Einige Vorschriften konnten sogar entfallen bzw. vereinfacht werden, weil das modernisierte, doppelische Rechnungswesen für die kommunalen Haushalte als zugrundeliegendes System verwendet wird und u.a. Verweise auf Elemente für die Rechnungsführung nach dem HGB entbehrlich geworden sind. Das Vorhalten besonderer personeller Kapazitäten, die über das entsprechende Wissen verfügen, wird damit entbehrlich.