

S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Empfänger
der SHGT – info – intern
- Ämter
- Gemeinden
- Zweckverbände
im Verbandsbereich des SHGT

24105 Kiel, 21.08.2023

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: 21.03.01 Ka/Pe
Zuständig: Herr Karstens
Telefon/Durchwahl: 67

SHGT - info-intern Nr. 191/23 Landesverordnung zur Änderung der GemHVO Doppik – Einführung einer Ausgleichsrücklage

Mit Datum vom 14. Juli 2023 hat die Ministerin für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport, Frau Sütterlin die Landesverordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO Doppik) erlassen. Diese wurde am 17.08.2023 im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes verkündet und tritt zum 01.01.2024 in Kraft (**GVOBI Schl.-H. Ausgabe Nr. 11, Kiel, 17. August 2023, Seite 370 ff**).

Die Verordnung führt damit die Ausgleichsrücklage und damit den sogenannten fiktiven Haushaltsausgleich ab dem Haushaltsjahr 2024 ein. Aufgrund der Übergangsregelung in § 60 kann dieses Instrument auch bereits für den Haushalt 2024 genutzt werden.

Der SHGT begrüßt die Einführung einer Ausgleichsrücklage gerade im Hinblick auf die umlagefinanzierten Haushalte und deren bisherigen Schwierigkeiten, eine adäquate haushaltstechnische Berücksichtigung in Bezug auf die Umlagebeiträge zu ermöglichen. Zugleich bleibt die Kritik an der Mindesthöhe des Eigenkapitals bei umlagefinanzierten Haushalten (s. u.).

Von den Kreisen (Kreisverwaltung und Kreistag) ist auch weiterhin zu berücksichtigen, dass die Festlegung der Kreisumlage, so wie sie durch die Rechtsprechung gefestigt ist, auf dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) basiert und dabei nicht durch die haushaltsrechtlichen Regelungen dominiert wird.

Ausgangslage:

In den letzten Monaten hat die Arbeitsgruppe AG-Gemeindehaushaltsrecht u. a. aufgrund zweier Aufträge aus dem Koalitionsvertrag 2022 in kurzen Abständen getagt.

Dabei geht es im Wesentlichen um folgende Themenfelder:

- Einführung einer Ausgleichsrücklage und eines fiktiven Haushaltsausgleiches in der GemHVO
- Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzungsquote bei den Investitionen
- Sonstige Weiterentwicklung des Gemeindehaushaltsrechts

Der SHGT hat sich zu allen Punkten aktiv eingebracht und vor allem Probleme und Vorschläge aus der Praxis aufgegriffen.

Einführung einer Ausgleichsrücklage und eines fiktiven Haushaltsausgleiches

Auszug aus dem Koalitionsvertrag:

„Wir werden die Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) dahingehend ergänzen, dass den Kommunen ermöglicht wird, im Rahmen ihrer Haushaltsplanungen eine Entnahme aus der Ergebnisrücklage und der allgemeinen Rücklage vorzunehmen, sofern eine angemessene Eigenkapitalquote gewahrt ist. Für diesen Zweck wird eine Ausgleichsrücklage geschaffen, die in der Bilanz als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen ist.

Nach der Neuregelung gilt der Haushalt einer Kommune auch dann als ausgeglichen, wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden können (sogenannter „fiktiver“ Haushaltsausgleich). In diesem Fall besteht gegenüber der Aufsichtsbehörde lediglich eine Anzeigepflicht.“

Hintergrund des Auftrages ist vor allem die bisher nicht zulässige (planmäßige) Nutzung der bisherigen Rücklagen bei temporären Defiziten sowie die daraus entstehende Genehmigungspflicht von Kreditaufnahmen. Vor allem hat dieses die Diskussion um die Festsetzung der Kreisumlage vorangebracht, da es mehrfach hohe Überschüsse in den Jahresabschlüssen der Kreise gab, und diese Finanzmittel so faktisch und unnötig dem kreisangehörigen Raum entzogen wurden.

Sehr unterschiedliche Auffassungen gab und gibt es zwischen den kommunalen Gruppen vor allem zu der Frage der Mindesthöhe der Allgemeinen Rücklage („angemessene Eigenkapitalquote“).

Das Land hat vor, gerade zu den Themen „Investitionsquote“ und „Ausgleichsrücklage“ Regionalkonferenzen im Herbst 2023 durchführen und so den Austausch mit der Praxis verstärkt zu suchen. Diese Foren sollten für einen konstruktiven Meinungsaustausch gerade in Hinblick auf die Problemstellungen aus der Praxis (z.B. Frist zur Erstellung des Jahresabschlusses, s.u.) mit dem MIKWS und den Kommunalaufsichtsbehörden genutzt werden.

Zur Landesverordnung:

Zunächst wird die Bezeichnung der Verordnung in GemHVO geändert, da ab 2024 nur noch das doppelte Rechnungswesen zulässig ist. Die Landesverordnung behandelt insbesondere zwei Kategorien an Änderungen:

- Redaktionelle Änderungen und Folgeänderungen (z. B. Statistik)
- Die Änderungen zum fiktiven Haushaltsausgleich / Ausgleichsrücklage sowie die dadurch notwendigen Folgeänderungen

Grundsätzlich wird die Einführung der Ausgleichsrücklage begrüßt, sie folgt den Anforderungen der Kommunen aus den letzten Jahren. Dabei hat dieses zwei Gesichtspunkte:

- Die Inanspruchnahme („Fiktiver Haushaltsausgleich“) in der Gemeinde selber als konsequenter Schritt in Bezug auf eine praxisnahe Umsetzung, die auch das Genehmigungsverfahren vereinfacht bzw. nicht notwendig macht.
- Die Auswirkung auf die Kreisumlage in Bezug auf die Möglichkeit, eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage einzuplanen und damit den Haushaltsausgleich herzustellen, um die Kreisumlage nicht unnötig hoch zu halten.

Zu berücksichtigen ist, dass zum 01.01.2024 eine Neuverteilung der Eigenkapitalpositionen im Rahmen der Vorgaben der Verordnung notwendig wird. Dafür ist gemäß § 60 Abs.3 GemHVO im Rahmen des Haushalts 2024 ein entsprechender Beschluss zu treffen.

Im Einzelnen:

- Nr. 10: § 25 Abs. 3 GemHVO: Danach muss die **Allgemeine Rücklage** bei Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich einen Bestand von mindestens 20 % der Bilanzsumme ausweisen (notwendiges Eigenkapital).
Die Höhe des notwendigen Eigenkapital ist insbesondere bei umlagefinanzierten Haushalten (Kreise) problematisch, da dann die Gefahr besteht, dass bei einigen Kreisen zunächst das Ansammeln von Finanzmittel erfolgt und so noch mehr Finanzmittel aus dem kreisangehörigen Bereich entzogen werden. Das Land hat von einer unterschiedlichen Festlegung für umlagefinanzierte und sonstige Haushalte abgesehen und als Kompromiss einen Mindestbestand von 20% angesetzt. Nach Auffassung des SHGT ist das nicht zielführend und die Argumentation (unterschiedliche Festlegung rechtlich kritisch, erschwert die Diskussion um die Kreisumlage) trifft aus hiesiger Sicht auch nicht zu. Der SHGT hat sich dafür eingesetzt, für umlagefinanzierte und sonstige Haushalte als Voraussetzung der Inanspruchnahme einen Bestand der Allgemeinen Rücklage von lediglich 10 % festzulegen.
- Nr. 11: § 26 Abs. 3 GemHVO: **Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ist nur bei positivem Finanzmittelbestand** (kein Bestand an Kassenkrediten oder Abdeckung der Kassenkredite innerhalb von vier Wochen nach dem Bilanzstichtag) zulässig.
Der Vorschlag des SHGT war es, diese Vorgabe zu streichen oder zu ersetzen. Der Rückgriff auf den stichtagsbezogenen Kassenkreditbestand entspricht nicht der Denkklogik der Bilanzierungsabsicht, nach der die Finanzmittel nur einen Aspekt unter mehreren darstellen. Dass ausreichend Finanzmittel zur Zahlungsfähigkeit vorhanden sein müssen, ist bereits in § 27 geregelt. Vorgeschlagen wurde ein Verweis auf § 27. Alternativ wurde folgendes vorgeschlagen: „Der Haushaltsausgleich nach Abs.1 Satz 2 ist nur zulässig, wenn dadurch ein positiver Finanzmittelbestand grundsätzlich nicht gefährdet ist. Kurzfristige Bestände an Kassenkrediten zur Liquiditätsüberbrückung durch Zahlungsverchiebungen hemmen den Ausgleich nach Satz 1 nicht.“ Diesem wurde nur bedingt gefolgt. Die Loslösung vom Stichtag 31.12.ist zu begrüßen, die vier Wochen-Frist ist ggf. zu kurz gegriffen, dieses muss die Praxis zeigen.
- Nr. 18: § 44 Abs. 2: GemHVO: **Aufstellung des Jahresabschlusses** innerhalb von drei Monaten.

Hier wird auf folgenden grundsätzlichen Änderungsvorschlag des SHGT verwiesen:

„Nach § 91 Abs. 2 GO ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen. Darauf hat die Kommunalaufsicht nochmals hingewiesen. Dieses ist bei Ämtern aber weder zeitgemäß, noch notwendig. Im Handelsrecht gibt es deutlich längere Fristen. Durch die Umsatzbesteuerung (§ 2 und 2b UStG) wird dieses praktisch auch noch längere Zeiten in der Aufstellung benötigen. In den Ämtern ist es faktisch so, dass die Aufstellung der Jahresabschlüsse nach Buchungsschluss (ca. Mitte Februar) bis zum Beginn der Haushaltsplanung erfolgt. Das macht auch Sinn, da so die Jahresplanung der HH-Mitarbeiter sinnvoll getaktet werden kann und zugleich die Jahresergebnisse aber zur Haushaltsaufstellung vorliegen, so dass die relevanten Daten (IST Vorvorjahr) im Haushaltsplan vorhanden sind. Hier ist auch die – kommunalrechtlich gewollte – Größe der Verwaltungen mit oft über 15 und bis zu 34 Gemeinden zu berücksichtigen. Somit ist es erforderlich, realistische Anforderungen aufzustellen und dann ggf. auch die Fehlbetragsantragsstellung entsprechend nach hinten zu verschieben.“ Der Vorschlag wurde bisher vom MIKWS nicht übernommen, wurde aber bereits für weitere Änderungen von hier eingebracht.

- Nr. 21 und Nr. 22 §§ 51 und 52 GemHVO: **Erläuterungspflichten**
Die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ist als Vorgang von besonderer Bedeutung sowohl im Bilanzanhang als auch Lagebericht zu erläutern. Dieses ist sachgerecht und folgt dem Transparenzgebot.
- Nr. 27 § 60 GemHVO: **Übergangsregelungen**
In der Übergangsregelung wird deutlich gemacht, dass **die (planerische) Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage bereits für die Haushaltsplanung 2024** möglich ist. Basis für die Neuaufteilung der Eigenkapitalpositionen ist dann der Jahresabschluss 2022. Dieses wird auch in § 60 Abs. 3, letzter Satz deutlich: *„Der Beschluss nach Satz 3 ist bereits im Jahr 2023 nach dem Beschluss über den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2022 zulässig, so dass eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage nach § 26 Abs. 1 Satz 2 bereits für die Haushaltsplanung 2024 berücksichtigt werden kann.“*

Die Bekanntmachung ist hier erreichbar:

https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Service/GVOBI/GVOBI/2023/gvobl_11_2023.pdf?blob=publicationFile&v=2

Änderung von Verwaltungsvorschriften

Das MIKWS hat unter Beteiligung der Arbeitsgruppe auch die Ausführungsanweisung zur GemHVO und die entsprechenden Muster sowie der Verwaltungsvorschrift Kontenrahmen überarbeitet. Dabei hat sich die Überarbeitung nicht nur auf die Rechtsfolgeänderungen und die redaktionellen Änderungen beschränkt. Zu begrüßen ist u.a. die vorgesehene Verdichtung der Verwaltungsvorschrift Kontenrahmen sowie die Reduzierung der Redundanzen in den Erläuterungen.

Diese Verwaltungsvorschriften sollen Anfang September bekanntgeben werden.