



Unser Zeichen: 902.00 Ri/In
Durchwahl: (0611) 1702-21
E-Mail: risch@hess-staedtetag.de

Datum: 16.01.2011
Rundschreiben 019-2011

Magistrate der Mitgliedstädte

- Kämmereien -
- Rechnungsprüfungsämter –
- Rechtsämter –
- Stadtkassen -

Hessische Gemeindeordnung und GemHVO Doppik geändert

Mit diesem Rundschreiben werden die konsolidierten Textfassungen der HGO, der GemHVO Doppik und der GemKVO übermittelt. Ergänzend werden die Änderungen im haushaltsrechtlichen Teil der HGO erläutert.

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 24.12.2011 ist das Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und zur Änderung anderer Gesetze in Kraft getreten. Wenige Tage später, am 31.12.2011, traten die neue GemHVO Doppik und die neue GemKVO in Kraft.

Beide Normen ändern das kommunale Haushaltsrecht. Daher erlauben wir uns zunächst, Ihnen die jetzt geltende Fassung der HGO sowie die jetzt geltende Fassung der GemHVO Doppik zu übersenden (**Anlagen 1 bis 3**).

Mit der Gesetzesänderung sind im Bereich des Haushaltsrechts einige Änderungen verbunden. Diese sind nachfolgend erläutert. Rein terminologische Änderungen sind nicht erwähnt.

§ 92 Abs. 2 HGO – die Doppik ist die einzig zulässige Art der Buchführung

Die in § 92 HGO vorgenommene Ergänzung um die Formulierung „und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung“ folgt daraus, dass die Doppik nunmehr die einzig zulässige Form der kommunalen Buchführung ist. Der bisherige zweite Titel des sechsten Teils wurde durch Artikel 1 Nr. 28 des Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze aufgehoben. Für die Anwender der Verwaltungsbuchführung besteht nach Artikel 15 Abs. 1 des Änderungsgesetzes eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2014.

§ 92 Abs. 3 HGO – Haushaltsausgleich präzisiert

In § 92 Abs. 3 HGO wird der bisher in § 92 Abs. 4 S. 1 HGO nur angedeutete und in den § 1114 b Abs. 4 HGO und 24 f. GemHVO Doppik geregelte Ausgleich des Haushalts nun deutlich präziser normiert. Dabei ist zunächst festzustellen, dass es für den Haushaltsausgleich im Sinne der HGO allein auf den Ausgleich des Ergebnishaushalts ankommt. Zwar ist in § 92 Abs. 3 S. 1 allgemein von Ausgleich des Haushalts die Rede, Satz 2 konkretisiert dies jedoch, indem nur vom Ergebnishaushalt gesprochen wird.

Nach der Hessischen Gemeindeordnung bestehen jetzt zwei Möglichkeiten des Haushaltsausgleichs. Zum einen gilt der Ergebnishaushalt als ausgeglichen, wenn das ordentliche Ergebnis ausgeglichen ist. Zum anderen gilt der Ergebnishaushalt ebenfalls als ausgeglichen, wenn das ordentliche Ergebnis durch Inanspruchnahme der Rücklagen ausgeglichen wird. Da der Gesetzgeber bewusst und trotz eines Hinweises im Gesetzgebungsverfahren darauf verzichtet hat, zwischen beiden Formen des Haushaltsausgleichs zu differenzieren und eine Hierarchie vorzusehen, ist davon auszugehen, dass beide Möglichkeiten gleichwertig sind.

Nach § 92 Abs. 3 S. 1 HGO umfasst der Begriff des Haushaltsausgleich allerdings auch den Ausgleich der Fehlbeträge der Vorjahre. Diese Verpflichtung zum Ausgleich der Fehlbeträge aus den Vorjahren steht in engem Zusammenhang mit der Änderung des Abs. 4. Dem Gesetzgeber kommt es darauf an, die Betrachtung nicht auf das jeweilige Haushaltsjahr zu beschränken, sondern über die Pflicht zum Ausgleich der Fehlbeträge der Vorjahre auch Altdefizite zu erfassen bzw. über das vorsorgende Haushaltssicherungskonzept auch befürchtete Defizite zu erfassen. Welche zeitlichen Grenzen für die Berücksichtigung der Fehlbeträge der Vorjahre gelten, ergibt sich nicht aus dem Gesetz. Der Wortlaut des Gesetzes besagt aufgrund der Verwendung des Plurals nur, dass mehr als ein Vorjahr gemeint ist. Damit entsteht zwangsläufig eine Ungleichbehandlung zwischen den Kommunen, die ihr Haushaltswesen frühzeitig umgestellt haben und daher größere Fehlbeträge anhäufen konnten und den Kommunen, die die Umsetzungsfrist ausgenutzt haben. Die Pilotkommunen müssen daher auch Fehlbeträge aus dem Jahr 2001 ausgleichen. Eine Grenze besteht nur dann, wenn eine Kommune von dem Recht auf Verrechnung mit der Netto-Position nach § 25 Abs. 3 S. 2 HGO Gebrauch gemacht hat. Bereits verrechnete Fehlbeträge müssen nicht mehr ausgeglichen werden.

§ 92 Abs. 4 HGO – Haushaltssicherungskonzept präzisiert

Nach dem neu gefassten und auch gegenüber dem Gesetzentwurf noch einmal präzisierten § 92 Abs. 4 HGO ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn entweder der aktuelle Haushalt einen Fehlbetrag aufweist (Nr. 1) oder Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind (Nr. 2) oder im Ergebnis- und Finanzplanungszeitraum ein Fehlbetrag zu erwarten ist (Nr. 3). Die Pflicht zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes wird somit sowohl auf die Vergangenheit wie auf die Zukunft bezogen erweitert. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes erfolgt diese Änderung, um die Kommunen zu einer die stetige Aufgabenerfüllung sichernden Haushaltswirtschaft anzuhalten (LT-Drs. 18/4031 S. 47).

Maßgebliches Kriterium für die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes allein ist der vergangene, gegenwärtige oder zukünftig zu erwartende Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis. Der Gesetzgeber erwähnt in Nr. 1 und Nr. 3 zwar die Auszahlungen, die

Einnahmen und die Finanzplanung, verbindet damit allerdings nicht das Ziel, den Blick auch auf den Finanzhaushalt zu richten. Der ausschließliche Bezug auf das ordentliche Ergebnis folgt daraus, dass die in alle drei Varianten verwendeten Begriffe des Haushaltsausgleichs und des Fehlbetrages jeweils auf die Definition des Abs. 3 verweisen. Würde die Verwendung der Begriffe Einnahmen, Ausgaben und Finanzplanung dagegen als teilweiser Verweis auf den Finanzhaushalt bzw. die Ergebnisrechnung verstanden, würde dies zu dem wenig sachgerechten Ergebnis führen, dass für das jeweilige Haushaltsjahr auf Ergebnis- und Finanzhaushalt zu blicken ist, für die Vergangenheit allein der Ergebnishaushalt und die Ergebnisrechnung maßgeblich sind und es bei der Beurteilung der Zukunft wieder sowohl auf den Ergebnis als auch auf den Finanzhaushalt ankommt. Ein derart unsystematisches Vorgehen kann der Gesetzgeber nicht gewollt haben. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die in der Begründung des Gesetzentwurfes zum Ausdruck kommende Zielsetzung des Gesetzgebers einer den Finanzhaushalt einbeziehende Deutung nicht erfordert. Insofern der Finanzhaushalt einen Fehlbetrag aufweist, besteht für die Kommunalaufsicht die Möglichkeit einer Steuerung über die in § 105 Abs. 2 neu eingeführte Genehmigungspflicht für den Höchstbetrag der Kassenkredite.

§ 95 – Haushaltsplan (§ 114 b HGO a.F.)

Die Änderungen sind redaktioneller Natur und wurden durch die stärkere Orientierung am doppelten Sprachgebrauch sowie der vom Tarifrecht vorgegebenen Zusammenfassung der Angestellten und Arbeiter unter dem Begriff der Arbeitnehmer notwendig. Absatz 4 konnte entfallen, da der Haushaltsausgleich jetzt in § 92 Abs. 2 HGO geregelt ist.

§ 97 – Erlass der Haushaltssatzung (§ 114 d a.F. mit Verweis auf § 97 HGO a.F.)

Diese Regelung stimmt wortwörtlich mit der bisherigen Fassung des § 97 überein.

§ 98 – Nachtragssatzung (§ 114 e HGO a.F.)

Die Änderung der Terminologie geht auf die aktuelle Wortwahl im Tarifrecht zurück. Für das nicht beamtete Personal einer Kommune verwendet die HGO jetzt durchgängig den Begriff Arbeitnehmer. Damit gleicht sich die HGO dem Sprachgebrauch anderer Gesetze an. Die Begründung des Gesetzentwurfes verweist insoweit auf das HPVG 2007, das HGIG 2006 sowie die GemHVO Doppik und die GemHVO-Vwbuchfg. 2009 (LT-Drs. 18/4031, S. 43).

§ 100 – Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen (§ 114 g HGO a.F.)

Die Regelung zum Verfahren bei überplanmäßigen und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen wurde verändert. Bisher war eine vorherige Zustimmung der Gemeindevertretung notwendig, wenn die Aufwendungen und Auszahlungen nach Umfang und Bedeutung erheblich sind. Nunmehr ist es ausreichend, dass sie nach Umfang oder Bedeutung erheblich sind. Mit dieser Änderung verschiebt der Gesetzgeber die Gewichte innerhalb der Kommune. Dies ist allerdings meist nicht von großer Relevanz, da die Stadtverordnetenversammlung die Entscheidung bereits in der Vergangenheit nach § 100 Abs. 1 S. 2 (§ 114 g Abs. 1 S. 1 a.F.) an sich ziehen konnte. Nunmehr wurde aus der Möglichkeit der Entscheidung eine pflichtige Zuweisung an die Stadtverordnetenversammlung.

§ 105 – Kassenkredite (§ 114 I HGO a.F.)

Trotz erheblicher Proteste der kommunalen Spitzenverbände hat sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, den Höchstbetrag der Aufnahme von Kassenkrediten im neu eingefügten Abs. 2 des § 105 HGO unter den Vorbehalt der Genehmigung zu stellen. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist darauf, dass die Wiedereinführung der Genehmigungspflicht notwendig geworden sei, um die im bundesweiten Vergleich eher hohe Aufnahme von Kassenkrediten zu begrenzen (LT-Drs. 18/4031 S. 48, zu Nr. 36). Der Gesetzgeber sieht durch das Ausmaß der kumulierten Kassenkredite die kommunale Handlungsfähigkeit gefährdet. Damit ist zukünftig jegliche Kreditaufnahme genehmigungspflichtig. Der Zuvor bestehende Unterschied zwischen Kasse- und Investitionskrediten ist aufgehoben.

§ 106 – Liquiditätssicherung, Rücklagen, Rückstellungen (§ 114 m HGO a.F.)

Der Gesetzgeber hat die Regelung zur Bildung von Rückstellungen für Aufwendungen konkretisiert. Rückstellungen können demnach nur für Aufwendungen gebildet werden, deren Höhe oder Zeitpunkt ihres Eintritts unbestimmt ist. Der Begriff der ungewissen Verbindlichkeiten richtet sich weiterhin nach § 249 HGB. Er wird durch die allein auf den Begriff der Aufwendungen bezogene Gesetzesänderung (LT-Drs. 18/4031 S. 48, zu Nr. 37) nicht berührt.

§ 108 – Erwerb und Verwaltung von Vermögen – Wertansätze (§ 114 HGO o a.F.)

Nach Abs. 3 S. 2 sind Rückstellungen nunmehr in der nach sachgerechter Beurteilung angemessener Höhe zu bilden. Dabei ersetzt der Begriff „angemessen“ den Begriff „notwendig“. Die Begründung verweist auf den geänderten Wortlauf des § 106 Abs. 4 (LT-Drs. 18/4031 S. 49, zu Nr. 38) und möchte so die Einschätzungsbefugnis der Gemeinde betonen. Im Übrigen ist der Normtext unverändert.

§§ 109 – 111 (§§ 114 p – 114 r HGO a.F.)

Die Änderungen in diesen Paragraphen sind redaktioneller Natur und gehen zumeist auf eine Verschiebung der tarifrechtlichen Terminologie zurück.

§ 112 – Jahresabschluss, konsolidierte Jahresabschluss und Gesamtabchluss (§ 114 s HGO a.F.)

In den Regelungen des konsolidierten Jahresabschlusses sind wesentliche Änderungen erfolgt. Dies betrifft zunächst den Konsolidierungskreis. Die Regelung zur Konsolidierung kommunaler Stiftungen orientiert sich zukünftig am Sprachgebrauch des Stiftungsgesetzes und spricht daher von örtlichen Stiftungen. In den Konsolidierungskreis werden zukünftig nicht mehr alle rechtlich selbständigen kommunalen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung einbezogen (so § 114 s Abs. 5 Nr. 4 a.F.). Vielmehr werden von den örtlichen Stiftungen nach § 18 HeStiftG und § 120 HGO nur solche einbezogen, die von der Gemeinde errichtet wurde, von dieser verwaltet wird und in die sie Vermögen eingebracht hat. Damit ist der Anwendungsbereich faktisch auf die Stiftungen beschränkt, die von der Kommune errichtet wurden. Die insbesondere in einzelnen Städten sehr bedeutsamen örtlichen Stiftungen, die auf eine bürgerschaftliche oder kirchliche Grundlage zurückblicken, werden daher nicht vom Konsolidierungskreis erfasst. Insofern

nähert sich die HGO dem Entwurf der Verwaltungsvorschriften zum 10. Abschnitt der GemHVO Doppik an (Nr. 2.8 zu § 53).

Darüber hinaus regelt die HGO die Methodik der Konsolidierung neu. Mit der Neufassung des Abs. 7 S. 1 sind drei wesentliche Änderungen verbunden. Zum einen wird der Verweis in das HGB in einen starren Verweis auf die zum 6.12.2011 geltende Fassung umgewandelt. Diese Klarstellung des Rechtscharakters ist zu befürworten. Sie hat allerdings zur Folge, dass die Konsolidierung – entgegen des Entwurfs der Verwaltungsvorschriften zum 10. Abschnitt der GemHVO Doppik – nach dem HGB in der Fassung des BilMOG erfolgt. Insofern muss der Entwurf der VV umfassend überarbeitet werden. Zum anderen verzichtet die HGO auf einen Verweis auf § 308 HGB und durch den erläuternden Nachsatz auf eine Bewertung nach der Neubewertungsmethode, sondern erklärt die Buchwertmethode zur weiterhin zulässigen Bewertungstechnik. Schließlich verzichtet das HGB auf den in der Altfassung enthaltenen und im Gesetzentwurf zunächst vorgesehenen Verweis auf § 309 HGB. Dadurch wird der Umgang mit den Unterschiedsbeträgen erheblich vereinfacht.

§ 121 ff. – Wirtschaftliche Betätigung

Zu den Änderungen im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung verweisen wir auf das Rundschreiben RS-015-2012. Der dort enthaltene Anwendungshinweis widmet sich umfänglich der Frage, in welcher Grenze eine wirtschaftliche Betätigung zulässig ist.

§ 126 a – Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts

Zur Anstalt des öffentlichen Rechts folgen Hinweise nach.

§§129 S. 2, 131 – Rechnungsprüfungsamt

Mit der Einfügung des neuen Satz 2 wird die Möglichkeit eröffnet, ein gemeinsames Rechnungsprüfungsamt nach den Vorschriften des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit zu errichten. Dies ist für kreisangehörige Kommunen eine interessante Option, deren Vor- und Nachteile vor einer Entscheidung intensiv abgewogen werden müssen. Die Änderungen des § 131 HGO sind größtenteils redaktioneller Natur. Bemerkenswert ist allein die Änderung der Nr. 3. Diese lässt für die Kassenprüfung bei Zahlstellen mit geringem Umsatz die organisationsinterne Prüfung zu. Dies wird im Regelfall die Prüfung durch die jeweilige Vorgesetzte / den Vorgesetzten sein. In der Begründung des Gesetzentwurfes wird noch einmal herausgehoben, dass sich das Rechnungsprüfungsamt in diesem Fall von der Wirksamkeit der Kassenprüfung überzeugen muss. Dies ist allerdings nur eine klarstellende Erwähnung, da sich diese Prüfbefugnis bereits aus den gesetzlichen Aufgaben nach § 131 HGO ergibt.

Informationen zur GemHVO Doppik folgen nach. Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen geholfen zu haben und stehen für Rückfragen selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Ben Michael Risch
Referatsleiter

Anlagen