	Gemeindevorstandsvorlage	
	Vorlagen-Nr.: GV/0460/2016-2021	**Vorlagenbearbeitung:** Horst Schlicht
Aktenzeichen: FD I/3-20.44.0	**Federführung:** Fachdienst I/3	**Datum:** 01.02.2018

Geprüfter Jahresabschluss der Gemeinde Niedernhausen zum 31.12.2015
Beschlussfassung und Entlastung gemäß § 114 HGO
hier: Kernhaushalt (ohne Eigenbetrieb Gemeindewerke)

Beratungsfolge	**Behandlung**
Gemeindevorstand	nicht öffentlich
Haupt- und Finanzausschuss	öffentlich
Gemeindevertretung	öffentlich

Beschlussvorschlag:

1. Der maßgebliche prozentuale Schwellenwert für die Bildung von Rückstellungen für den Finanzausgleich nach § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO wird auf der Grundlage des Berechnungsschemas des Hessischen Städte und Gemeindebundes, bei durchschnittlichen Steuereinnahmen der **drei vorangegangenen Jahre**, beginnend mit dem Jahresabschluss **zum 31.12.2016**, auf **25 %** festgesetzt.

2. Der Gemeindevertretung wird empfohlen, wie folgt zu beschließen:

   Der vom Rechnungsprüfungsamt geprüfte Jahresabschluss zum 31. Dezember 2015 wird gemäß § 114 Absatz 1 HGO beschlossen und dem Gemeindevorstand Entlastung erteilt.

   Der Beschluss über den Jahresabschluss ist gemäß § 114 Absatz 2 HGO öffentlich bekannt zu machen und auszulegen. Die Beschlussfassung der Gemeindevertretung ist zusammen mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts unverzüglich der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Reimann
Bürgermeister

Finanzielle Auswirkung: -entfällt-

Teilhaushalt:
Sachkonto / I-Nr.:
Auftrags-Nr.:

Sachverhalt:

I. Die Gemeinde hat zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Der Jahresabschluss besteht gemäß § 112 HGO aus

1. der Vermögensrechnung (Bilanz),

2. der Ergebnisrechnung,

3. der Finanzrechnung

und ist durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern.

Dem Jahresabschluss sind als Anlagen beizufügen

1. ein Anhang, in dem die wesentlichen Posten des Jahresabschlusses zu erläutern sind, mit Übersichten über das Anlagevermögen, die Forderungen und die Verbindlichkeiten sowie

2. eine Übersicht über die in das folgende Jahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen.

Der vorläufige Jahresabschluss zum 31.12.2015 wurde vom Gemeindevorstand am 23.05.2016 nach § 112 Absatz 9 HGO formell aufgestellt und festgestellt. Die Unterrichtung der Gemeindevertretung erfolgte am 13.07.2016. Am 25.05.2016 wurde der Jahresabschluss beim Rechnungsprüfungsamt des Rheingau-Taunus-Kreises (RPA) per E-Mail zur Prüfung angemeldet und vorgelegt.

Nach § 128 HGO prüft das RPA den Jahresabschluss mit allen Unterlagen daraufhin, ob

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
- der Jahresabschluss nach § 112 HGO ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellt,
- ob der Bericht nach § 112 HGO eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde Niedernhausen vermittelt.

Für das Verfahren zur Prüfung des Jahresabschlusses 2015 wurden die erweiterten Prüfungsaufgaben im Sinne des § 131 Abs. 1 Ziffer 5 HGO zu Grunde gelegt, das heißt, dass das Augenmerk vermehrt auf Schwerpunktprüfungen in Bezug auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gelegt wurde.

Die Prüfung des Jahresabschlusses 2015 erfolgte mit Unterbrechungen **in der Zeit vom 12.07.2017 bis 13.10.2017**.

Der vorliegende Jahresabschluss 2015 der Gemeinde Niedernhausen ist, neben der Eröffnungsbilanz, der zehnte vom RPA geprüfte kaufmännische, nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung aufgestellte, Jahresabschluss.

II. Das Ergebnis der Prüfung ist im Schlussbericht vom **20.10.2017** auf Seite 10 und 11 wie folgt zusammengefasst:

„Prüfungsergebnis:

Der vorliegende Jahresabschluss 2015 ist aus den Zahlen des Jahresabschluss 2014 sowie der Buchführung und den Vermögens- und Schuldenverzeichnissen des Berichtsjahres grundsätzlich richtig entwickelt worden.

Im Rahmen der Prüfung hat sich folgende wesentliche Feststellung ergeben:

- *Rückstellung für den Finanzausgleich (Seite 14)*

Die Bildung einer Rückstellung für den Finanzausgleich in Höhe von 1.123.800,-- € wäre erforderlich gewesen. Aufgrund der Erhöhung des Schwellenwertes, entgegen des Grundsatzes der Bilanzkontinuität, sowie eines Berechnungsfehlers in der seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes zur Verfügung gestellten Berechnungstabelle, wurde allerdings seitens der Gemeinde auf die Bildung der Rückstellung verzichtet.

Im Übrigen vermittelt der vorgelegte Jahresabschluss, seine Anlagen und der Anhang mit hinreichender Sicherheit ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der sonstigen Risiken der Gemeinde Niedernhausen. Buchführung und Belegwesen entsprechen den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung."

Weiterhin wird hierzu vom Rechnungsprüfungsamt in der Gesamtbeurteilung auf Seite 4 angemerkt:

„Durch den Verzicht auf die Bildung einer Rückstellung gemäß § 39 Abs. 1 Ziffer 7 GemHVO wurde der Jahresabschluss nicht zutreffend dargestellt."

III. Zu den Feststellungen bzw. dem RPA-Prüfungsergebnis nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

Das Vorgehen der Gemeinde war sachgerecht und korrekt. Dies wird wie folgt begründet:

1. Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) des jeweiligen Haushaltsjahres, berechnet sich auf der Grundlage der Steuererträge des 2. Halbjahres des Vorvorjahres und der Steuererträge des 1. Halbjahres des Vorjahres. Für das Haushaltsjahr 2015 waren das die Steuererträge im Zeitraum vom 01.07.2013 bis 30.06.2014.

2. Aufgrund dieser KFA-Berechnungssystematik zahlen die Kommunen die **Umlagen also aufgrund von Steuererträgen, die nicht mit dem jeweiligen Haushaltsjahr deckungsgleich** sind. Dies ist aber auch nicht anders zu regeln.

Wenn man nunmehr davon ausgeht, dass die Steuererträge in aller Regel jährlich steigen (Ausnahmen: z.B. bei Senkung der Einkommensteuer durch den Bund, globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2007-2009) hat dies zwangsläufig zur Folge, dass die Umlagezahlungen im lfd. Wirtschaftsjahr **nicht kongruent** mit den in dieser Periode anfallenden Steuererträgen und die tatsächlichen Umlagenkosten **nicht im Ergebnis** abgebildet sind.
Nach kaufmännischen Grundsätzen sind hierfür grundsätzlich Rückstellungen zu bilden, die in die Ergebnisrechnung fließen und für ein „perioden-gerechtes" Ergebnis im Haushaltsabschluss führen.

3. Die Gemeinde hat daher in den Haushaltsjahren 2006-2014 nach kaufmännischen Grundsätzen die **erforderlichen Rückstellungen** ordnungsgemäß gebucht. Eine Ausnahme bilden die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 mit rückläufigen Steuererträgen infolge der Finanzkrise; hier waren keine Rückstellungen zu bilden.
Durch diese Vorgehensweise sind die jährlichen Ergebnisbelastungen (Saldo aus der Auflösung der Altrückstellung und der neuen Rückstellungsbildung) moderat ausgefallen.

4. Ab dem **Haushaltsjahr 2012** hat sich aufgrund der **Überarbeitung der Gemeindehaushaltsverordndung (GemHVO)** jedoch Wesentliches geändert:

Gemäß § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO sind für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs Rückstellungen zu bilden, wenn ***„ungewöhnlich hohe Steuererträge"*** des laufenden Jahres aufgrund der Systematik des Finanzausgleichs im folgenden Jahr zu **ungewöhnlich hohen Umlagezahlungen** führen.

Wie die Rückstellung berechnet werden muss, ist **gesetzlich nicht geregelt**. Dies gilt entsprechend für den Begriff des Vorliegens von „ungewöhnlich hohen Steuererträgen", der von jeder Kommune auszulegen bzw. zu definieren ist.

Diese gesetzliche Vorgabe führte dazu, dass die bisherige Praxis der KFA-Rückstellungsbildung, die sich – aus Sicht der Verwaltung – bewährt hatte, neu überdacht werden musste. Intention des Gesetzgebers ist es nunmehr, nur noch in Ausnahmefällen Rückstellungen für Kreis- und Schulumlage zu bilden.

5. Zur Rückstellungsberechnung stellt der HSGB seinen Mitgliedern ein Berechnungsschema im Excel-Format zur Verfügung.
„Ungewöhnlich hohe" Steuereinnahmen können nach Auffassung der Geschäftsstelle des HSBG frühestens bei Abweichungen von mehr als 10% der Steuereinnahmen von einem Durchschnittswert der zurückliegenden Jahre angenommen werden.

Vertretbar erscheint auch eine **Abweichung von 25% als Schwellenwert, lt. HSGB**.

Rechtsgrundlagen:

a) Rückstellungen sind in Höhe des Betrages anzusetzen, der nach *„sachgerechter Beurteilung angemessen ist"* (§ 108 Abs. 3 Satz 2 HGO).
b) Die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme ist aufgrund *„objektiver und erkennbarer Tatsachen"* zu beurteilen (Auszug aus Hinweis Nr. 1 zu § 39 GemHVO).

6. Die Gemeinde muss bei dieser Berechnung eine Art Wesentlichkeitsschwelle/ Schwellenwert in Prozent festlegen. Es werden seitens des Gesetzgebers weder Vorgaben noch Empfehlungen über die genaue **Höhe des Schwellenwertes** noch über die Festlegung **des Berechnungszeitraumes** gegeben.

Auch gibt es keine Empfehlung, **wer** diese Parameter festlegt.

Nach dem **Grundsatz der Bewertungsstätigkeit** sollen die Berechnungsmodalitäten grundsätzlich auch für die folgenden Abschlüsse bindend sein.

Weiterhin wird lediglich seitens des HSGB empfohlen, die Eckpunkte des gewählten Verfahrens im Anhang anzugeben. In der veröffentlichten Mustertabelle ist beispielhaft vom HSGB ein **Schwellenwert von 10%** angenommen worden, dieser wurde von der

Gemeinde in den Jahresabschlüssen **2013 und 2014** übernommen.

7. Im Abschluss **2015** wurde durch die Verwaltung ein Schwellenwert von **15 %** angenommen, um auf die Bildung einer Rückstellung in Höhe von 1,1 Mio. EUR verzichten zu können.

Dies wurde und wird als sachgerecht aus folgenden Gründen angesehen:

a) Die Steuererträge im Jahresabschluss 2015 stiegen lediglich um 3,13% gegenüber dem Planansatz und um 13,86 % gegenüber dem Durchschnittswert der zurückliegenden 5 Jahre (also durchschnittlich 2,77 %/Jahr).
Dies stellt nach Auffassung der Verwaltung keine „ungewöhnliche Höhe“ dar.

Hinweis:
Erschwerend kommt hinzu, dass die vom HSGB zur Verfügung gestellte Excel-Tabelle einen Rechenfehler enthielt. Bei korrekter Berechnung hätte sich ein Anstieg um 16,09 % ergeben.
Für die grundsätzliche Betrachtung der Problemstellung ist dies jedoch nicht von Relevanz.

b) Die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs basiert auf den Planungsdaten des HMdF. Das heißt, die Aufwendungen für Kreis- und Schulumlage werden im **jeweiligen Haushaltsplan** (unabhängig von den Berechnungszeiträume **geplant und durchfinanziert**.

c) Die Bildung einer nicht zahlungswirksamen Rückstellung von 1,1 Mio. EUR für die Kreis- und Schulumlage in 2015 hätte dazu geführt, dass das Haushaltsjahr 2015 anstatt eines Jahresüberschusses von 74 T€ einen Jahresfehlbetrag von rd. 1 Mio. EUR ausgewiesen hätte.

Die Auflösung der Rückstellung im Haushaltsjahr 2016 hätte eine Verbesserung in gleicher Höhe bedeutet, da im Abschluss 2016 (bei einem Anstieg der Steuereinnahmen um 14,60 % im vorangegangen 5-Jahreszeitraum) keine Rückstellung zu bilden war.

Nach Auffassung der Verwaltung hätte daher die Bildung einer Rückstellung in dieser Größenordnung, die Aussagekraft des Jahresabschlusses 2015 (und nachfolgend 2016) gleichermaßen beeinträchtigt.

d) Ferner ist anzumerken, dass eine Korrekturbuchung im Jahresabschluss 2015 ohnehin nicht erforderlich wäre, weil die Ergebnisauswirkung lediglich 2,01% der Bilanzsumme und 4,5% der ordentlichen Aufwendungen beträgt und damit als nachrangig (unter 5%, sog. „Wesentlichkeitsgrenze“ gemäß Fachliteratur) anzusehen ist.

8. Im Ergebnis werden seitens der Verwaltung die sehr vage formulierten und gesetzlich nicht geregelten externen „Empfehlungen“ als praxisfern angesehen.

Gleichwohl wird im Hinblick auf künftige Prüfungen der Jahresabschlüsse durch das RPA vorgeschlagen, die Eckpunkte des gewählten Verfahrens, also die **Festlegung des Durchschnittzeitraums** und die Höhe des anzuwendenden **Prozentsatzes des Schwellenwertes** vom Gemeindevorstand verbindlich beschließen zu lassen.

Verwaltungsseitig wird für etwaige künftige KFA-Rückstellungen vorgeschlagen, den **Schwellenwert** auf **25 %** auf der Basis der Steuerträge der letzten vorangegangenen **drei Haushaltsjahre** festzusetzen.
Hierbei soll das Berechnungsschema des HSGB Verwendung finden; der seinerzeitige

hinterlegte Formelfehler ist zwischenzeitlich bereinigt.

IV. Nach Abschluss der Prüfung durch das Prüfungsamt legt der Gemeindevorstand den Jahresabschluss mit dem Schlussbericht des RPA der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vor (§ 113 HGO).
Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

Der Beschluss der Gemeindevertretung über den Jahresabschluss sowie die Entlastung ist öffentlich bekannt zu machen. Im Anschluss an die Bekanntmachung ist der Jahresabschluss mit dem Rechenschaftsbericht an sieben Tagen öffentlich auszulegen und mit dem Schlussbericht des RPA unverzüglich der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Schlicht	Franz
Amtsrat	Oberamtsrat

Anlagen:
Jahresabschluss Gemeindehaushalt 2015 mit Prüfbericht RPA