

IDR e.V. | Postfach 10 30 51 | 50470 Köln

**An das Hessische Ministerium
des Innern und für Sport**

**Friedrich-Ebert-Allee 12
65185 Wiesbaden
per Mail an poststelle@hmdis.hessen.de**

Landesgruppe Hessen

Anschrift
Geschäftsstelle:
Kranhaus 1
Im Zollhafen 18
50678 Köln

Tel.: 0221-949909652
Fax: 0221-949909900

Web: www.idrd.de
Mail info@idrd.de

Vereinsregister:
Berlin-Charlottenburg
Nr: VR 26323 B

5.9.2023

**Landesgruppensprecher
Hessen**

Matthias Prill
Christoph Kunstmann

Vorstand:

1. Vorsitzender
Hans-Dieter Wieden
2. Vorsitzender
Martin Wambach
Schatzmeister
Alexander Terpitz
Geschäftsführerin
Ina Eichhoff

Susann Bellmann
Marion Birnfeld
Andreas Großmann
Stefan Kaczyński
Thomas Knuth
Nina Kramer

Bankverbindung
Postbank
Konto: 572 403 102
BLZ: 100 100 10
IBAN:
DE15100100100572403102
BIC:
PBNKDEFF

Steuer-Nr: 214/5869/2126

**Kommunales Haushaltsrecht – Anhörungsverfahren zur Änderung
der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung der Änderung der Hessischen Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) Stellung zu nehmen.

Das „Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland e. V.“ (im Folgenden IDR genannt) ist die Vereinigung der deutschen Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen, der öffentlichen Rechnungsprüfungen sowie weiteren, in der Regel öffentlich-rechtlichen Organisationen, die gesetzlich mit der öffentlichen Rechnungs-, Abschlussprüfung oder der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung (öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung bzw. öffentliche Finanzkontrolle) beauftragt sind.

Das Institut der Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer e.V. (IdR) verfolgt das Ziel der Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle und will ihr eine Stimme geben.

Wir organisieren Fort- und Weiterbildungen und fördern den Erfahrungsaustausch mit allen Beteiligten der öffentlichen Finanzkontrolle.

Das IdR ist in Landesgruppen organisiert. Mitglieder sind Gemeinden, Städte und Landkreise sowie natürliche Personen. Für weitere Informationen wird auf die Homepage <https://www.idrd.de> verwiesen.

Wir begrüßen die Ziele der Änderungen der Hessischen GemHVO durch einen besseren Austausch von Daten und Informationen durch eine gemeinsam nutzbare Datenbank zu ermöglichen und hierfür die rechtlichen Grundlagen zu schaffen.

Wir verzichten in diesem Verfahren auf weitergehende Änderungsvorschläge, diese behalten wir uns für eine spätere Änderung der Vorschriften vor.

Insbesondere die Regelungen des Kassenrechts aber auch die Regelungen der §§ 24 und 25 Hessische GemHVO erachten wir als reformbedürftig.

Auch wenn dies nicht Gegenstand der geplanten Änderungen ist, nehmen wir zu der von den kommunalen Spitzenverbänden aufgrund einer Initiative des Hessischen Städte- und Gemeindebundes (HSGB) auf Grundlage des Versorgungskassengesetz - VKZVKG) vom 16. Februar 2023 (GVBl. 2023, S. 83) vorgeschlagenen Änderung des § 39 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO mit dem Ziel des Wegfalls der Pflicht zur Bildung von Pensionsrückstellungen im Falle der Mitgliedschaft in einer Versorgungskasse wie folgt Stellung:

Vorbemerkung:

Die Einführung der Doppik diene dem Zweck, Transparenz auch über zahlungsunwirksame Ressourcenverbräuche und so eine generationengerechtere Haushaltswirtschaft zu erreichen. Künftige Versorgungsverpflichtungen gegenüber aktiven Beamten sollten so perioden- und damit auch generationengerecht die Ressourcen in den Jahren in Anspruch nehmen, in denen die Beamten aktiv ihren Dienst zum Wohl unserer Bürger leisten. Der so offengelegten Ressourcenverbrauch sollte einer Überlastung kommender Generationen vorsorgen.

Dazu ist die Finanzierung dieser Ressourcenverbräuche in der Regel durch öffentliche Einnahmen, wie Steuern, Gebühren und Beiträge sowie privatrechtliche Entgelte durch die jeweils aktuelle Generation zu gewährleisten. Unsere Bürger und Bürgerinnen oder auch die Mitglieder der jeweiligen Körperschaften dürfen daher erwarten, dass öffentliche Mittel gesetzeskonform und wirtschaftlich eingesetzt werden sowie Transparenz über die Mittelverwendung besteht.

Als Stimme der öffentlichen Finanzkontrolle können wir daher nur dafür werben, die mit der Einführung der Doppik verbundenen Ziele durch die Streichung eines nicht unwesentlichen Ressourcenverbrauchs nicht voreilig aufzugeben. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das finanzielle Handeln und die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und Rechnungslegung unter Berücksichtigung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfordert eine wohlüberlegte und gut abgewogene Rechtsbildung.

Vor dem Hintergrund unserer Verantwortung für die leitenden Organe und Personen bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichts-, Steuerungs- und Finanzverantwortung empfehlen wir zumindest bis auf Weiteres, von einer diesbezüglichen Änderung des § 39 GemHVO abzusehen. Für eine vertiefte Diskussion stehen unsere Mitglieder wie auch wir als IDR gerne beratend zur Seite.

Dies vorausgeschickt, geben wir vorbehaltlich einer eingehenden Bewertung des Vorschlags, die uns aufgrund der kurzen Vorlaufzeit nicht möglich war, folgende Stellungnahme ab:

- Nach einer ersten Bewertung ist mit dem VKZVKG entgegen der Auffassung des HSGB keine wesentliche Änderung der materiellen Sachlage bei der Versorgung der hessischen Beamtinnen und Beamten verbunden. Das Ziel, das die Versorgungskassen *„sämtliche Versorgungsleistungen, die vom Mitglied für die der Kasse zugeführten Bediensteten nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder einer entsprechenden dienstvertraglichen Regelung zu erbringen sind, einschließlich der Hinterbliebenenversorgung und eines nach der Entlassung aus dem Beamtenverhältnis gem. dem Hessischen Beamtenversorgungsgesetz zustehenden Übergangsgeldes und Altersgeldes“* übernehmen, war sinngemäß schon seither in den Satzungen der Versorgungskassen (VK) enthalten (z. B. § 2 Abs. 1 der Satzung der Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau, Wiesbaden; § 2 Abs. 1 der Satzung der KVK Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck). Das VKZVKG ändert, soweit ersichtlich, nichts am Status der bestehenden Mitgliedschaften.
- Es ist nicht erkennbar, dass durch das VKZVKG eine gesetzliche Möglichkeit für die kommunalen Dienstherrn eröffnet wurde, die Versorgungsansprüche ihrer Beamtinnen und Beamten mit befreiender Wirkung auf eine Versorgungskasse zu übertragen. Insbesondere ist dazu unseres Erachtens die Formulierung in § 2 Abs. 3 VKZVKG, dass *„die Versorgungskassen (...) zur Festsetzung der Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilfeleistungen im eigenen Namen berechtigt, wenn und soweit ihnen das Mitglied die Befugnis durch schriftliche Vereinbarung überträgt“*, nicht hinreichend, da dies nach unserem Verständnis nur die Berechtigung zur verwaltungsmäßigen Abwicklung beinhaltet.
- Sollte eine solche Delegation möglich sein, wäre unseres Erachtens eine Transformation der bisherigen, in geringem Umfang (durch die Versorgungsrücklage nach dem Hessischen Versorgungsrücklagengesetz) liquiditätsgedeckten Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen in eine Rückstellung für Umlagenfinanzierungsverpflichtungen zu prüfen, sofern dadurch der Aufbau eines Kapitalstocks bei der Versorgungskasse erreicht werden kann bzw. muss.
- In § 2 Abs. 3 der Satzung der KVK Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich ausgeführt, dass *„die Versorgungskasse (...) aufgrund landesrechtlicher Bestimmungen oder vertraglicher Regelungen Versorgungslasten von Mitgliedern, die an der Aufbringung der Mittel im Rahmen der Umlagegemeinschaft (Abschnitt IV, §§ 27 – 32) beteiligt sind, als eigene Verpflichtungen übernehmen, wenn sich daraus keine Belastung der übrigen Mitglieder ergibt oder eine vollständige Kapitaldeckung gewährleistet ist (...)“*. Abgesehen davon, dass im VKZVKG derzeit eine Grundlage für eine solche Anspruchsübernahme nicht erkennbar ist, wird hieraus deutlich, dass das bisher vorherrschende Prinzip der umlagefinanzierten Abschnittsdeckung (vgl. z. B. §§ 27 ff. der Satzung der Versorgungskasse Kurhessen-Waldeck) für eine vollständige Übernahme der Versorgungslasten durch die VK nicht ausreicht. Nicht an dieser Stelle betrachtet werden soll, wie die Versorgungskassen solche übernommenen Verpflichtungen in ihren Bilanzen auszuweisen hätten.

- Auch wenn ausdrücklich zu begrüßen ist, dass mit dem VKZVKG nunmehr eine Grundlage für die Beamtenversorgung in Hessen und einen Rechtsrahmen für die Tätigkeit der Versorgungskassen geschaffen wurde, bleibt der Dienstherr bis auf Weiteres in der Versorgungsverpflichtung und damit auch in der Finanzierungsverpflichtung für die Versorgung seiner Beamtinnen und Beamten. Auch
- Wenn der HSGB in seinem Vorschlag zur Stellungnahme gegenüber dem HMDIS ausführt, dass *„angesichts dieser Aufgabenbeschreibung ist klar, dass bei Mitgliedschaft in der Versorgungskasse eine Inanspruchnahme der Gemeinde selbst für Versorgungsleistungen nicht ernsthaft in Betracht kommt“*, ist dem nur unter der Bedingung zuzustimmen, dass dies eine kontinuierliche langfristige Umlagezahlung voraussetzt; andernfalls würde das Abschnittsdeckungsprinzip zusammenbrechen.
- Nach unserer Auffassung sollte deshalb ungeachtet des VKZVKG das eingangs erläuterte Ziel der Haushaltsrechtsreform, eine generationengerechte Darstellung des Ressourcenverbrauchs zu erreichen, im Fokus bleiben. Für zukünftige, überwiegend wahrscheinliche Zahlungsverpflichtungen, deren Ursache in der Gegenwart liegt und die betraglich nicht unbeachtlich sind), müssen daher Rückstellungen gebildet werden. Gehört die Kommune einer Versorgungskasse an, stellen die Pensionsrückstellungen das wirtschaftliche Surrogat für die langfristige Umlagefinanzierung der Pensionen und somit die Umlagezahllast dar. Gehört die Kommune einer solchen nicht an, bildet sie ebenfalls Pensionsrückstellungen in Höhe der (gutachtlich ermittelten) Versorgungslasten. Befreien kann sich eine Kommune von ihrer Versorgungspflicht nur durch Zahlung einer Abfindung, wie dies im Falle eines Dienstherrnwechsels aufgrund des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages vorgesehen ist.

Wir schlagen deshalb vor und bitten, die Entscheidung des Verordnungsgebers auf eine der folgenden Änderungen zu vertagen, wenn etwa im Zuge der Novellierung des Kassenrechts eine weitere Änderung der GemHVO möglich ist.

Für weitere Erläuterungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung und hoffen, dass unsere Anregungen Beachtung finden.

Wieden

Hans-Dieter Wieden

IDR Vorsitzender

Matthias Prill

Sprecher der IDR Landesgruppe Hessen