



Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg
Postfach 601165 | 14411 Potsdam

An

die Landkreise und kreisfreien Städte
im Land Brandenburg

die der Rechtsaufsicht des Ministeriums des Innern
und für Kommunales unterliegenden Zweckverbände

die kreisangehörigen Gemeinden, Ämter und
Zweckverbände im Land Brandenburg

über

die Landräte als allgemeine untere Landesbehörden

nachrichtlich:

Landkreistag Brandenburg
Jägerallee 25
14469 Potsdam

Städte- und Gemeindebund Brandenburg
Stephensonstraße 4
14482 Potsdam

Potsdam, 10. April 2019

**Rundschreiben in kommunalen Angelegenheiten zur Anwendung des dop-
pischen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sowie Änderung des
§ 42 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans
der Gemeinden (KomHKV)**

Zur einheitlichen Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften werden mit
diesem Rundschreiben Ausführungen sowie Hinweise zu Themen gegeben, die
vermehrt nachgefragt wurden. Zudem soll über die Änderung der KomHKV (Sig-
natur) informiert werden.

Henning-von-Tresckow-Straße 9-13
14467 Potsdam

Bearb.: Ref. 32
Gesch.Z.: 32-313-38
Hausruf: 0331 866 2320
Fax: 0331 293 788
Internet: <https://mik.brandenburg.de>
Komm.Wirtschaft-Finzen@mik.brandenburg.de

Bus und Straßenbahn: Alter Markt/Landtag
Bahn und S-Bahn: Potsdam Hauptbahnhof



Das Rundschreiben richtet sich nicht nur an die unmittelbaren Anwender des doppelten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, sondern auch an die Rechnungsprüfungsämter und die Kommunalaufsichtsbehörden. Ich bitte daher die Hauptverwaltungsbeamten, dieses Schreiben auch diesem Personenkreis zur Kenntnis zu geben.

I. Änderung des § 42 KomHKV - Signatur

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben wiederholt darauf hingewiesen, dass die bisherige Verpflichtung im automatisierten Anordnungswesen qualifizierte oder fortgeschrittene Signaturen einsetzen zu müssen, einen hohen Verwaltungsaufwand und hohe Kosten verursacht. Es wurde daher gefordert, die Möglichkeit zum Einsatz einfacher Signaturen zu schaffen. Der Landkreistag Brandenburg, der Städte- und Gemeindebund Brandenburg und der Fachverband der Kommunalkassenverwalter e.V. haben sich dafür ausgesprochen, die Verwendung der einfachen Signatur zuzulassen.

Durch das Außerkrafttreten des Signaturgesetzes aufgrund der Durchführung der Verordnung 910/2014/EU lief der in § 42 Abs. 4 KomHKV enthaltene Verweis auf das Signaturgesetz ins Leere.

Der Ordnungsgeber hat nunmehr die Regelungen des § 42 Abs. 4 KomHKV dahingehend überarbeitet. Die geänderte Verordnung ist im GVBl. II Nr. 19 vom 8. März 2019 bekannt gemacht worden und kann unter folgendem Link abgerufen werden:

https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBl_II_19_2019.pdf

Nach der neuen Regelung kann bei automatisierten Verfahren anstelle der im schriftlichen Feststellungs- und Freigabeverfahren zu leistenden Unterschrift **eine** elektronische Signatur eingesetzt werden. Der Verweis auf das Signaturgesetz ist gestrichen worden. Zur einheitlichen und einfachen Handhabung sind in § 2 KomHKV unter den Nr. 41 bis 43 Definitionen für die unterschiedlichen Arten von Signaturen aufgenommen worden. Damit können die Gemeinden und Gemeindeverbände nunmehr im Feststellungs- und Freigabeverfahren über die Art der dabei einzusetzenden Signaturen (einfache, fortgeschrittene oder qualifizierte) in eigener Verantwortung entscheiden.

Beim Einsatz automatisierter Verfahren müssen, unabhängig von der Art der verwendeten Signaturen, die hohen Sicherheitsanforderungen im kommunalen Kassen- und Rechnungswesen weiterhin beachtet werden. Dazu gehört, dass elektronische Signaturen mindestens während der Dauer der Aufbewahrungsfristen nachprüfbar sein müssen. Dies ist im neu aufgenommenen Absatz 4a des § 42 KomHKV geregelt.

Darüber hinaus wird nochmals deutlich gemacht, dass das Nähere zur Sicherung und Kontrolle der Verfahren durch den Hauptverwaltungsbeamten in einer Dienst-anweisung zu regeln ist. § 44 Absatz 2 KomHKV bleibt unberührt.

II. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Aus dem kommunalen Raum wurde die Frage gestellt, ob Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen/außerordentlichen Ergebnisses (Überschussrücklagen) zum Abbau eines in der Eröffnungsbilanz (EöB) entstandenen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages verwendet werden dürfen. Hierzu gebe ich folgenden Hinweis:

Gemäß § 57 Abs. 5 KomHKV ist ein das Eigenkapital übersteigender Fehlbetrag am Schluss der Bilanz unter Nr. 4 als „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen. Diese Regelung gilt sowohl für die laufenden Jahresabschlüsse als auch für die EöB (§ 67 Abs. 1 KomHKV).

Besondere Regelungen für die Auflösung (den Abbau) einer in der EöB nach § 57 Abs. 5 KomHKV gebildeten Position auf der Aktivseite bestehen nicht. Ein „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ in der EöB ist eine sich rein rechnerisch ergebende Korrekturgröße zum Eigenkapital, die weder als Vermögensgegenstand noch als Bilanzierungshilfe anzusehen ist und auch nicht mit dem Jahresfehlbetrag bzw. Bilanzverlust des Haushaltsjahres verwechselt werden darf.

In § 26 Abs. 1 KomHKV ist zum Ausgleich von Fehlbeträgen geregelt: Übersteigt der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge den Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen, ist der Unterschiedsbetrag (Überschuss), soweit er nicht zur Abdeckung von Fehlbeträgen des ordentlichen Ergebnisses aus Vorjahren benötigt wird, der aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage zuzuführen.

Diese Regelung ist der handelsrechtlichen Regelung des § 268 Abs. 3 HGB nachgebildet. Nicht geregelt ist, ob nach § 26 Abs. 1 KomHKV nur die aus der Ergebnisrechnung in den Jahresabschluss einfließenden Fehlbeträge der Ausgleichspflicht unterliegen oder ob auch die in der EöB auf der Passivseite auszuweisende Position „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszugleichen ist.

Eine Ausgleichspflicht der sich in der EöB ergebenden Unterdeckung des Eigenkapitals in Folgejahren ist der Regelung des § 26 Abs. 1 KomHKV dem Wortlaut nach nicht zu entnehmen. Die Bilanzposition der EöB stellt kein Ergebnis der Ergebnisrechnung dar, die erst in Folge der Umstellung der Haushaltswirtschaft nach dem Stichtag der EöB aufgenommen wird.

Wenn der auf der Aktivseite auszuweisende „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ als negatives Rechnungsergebnis der Haushaltsführung in kameraler Zeit und als Fehlbetrag im Sinne von § 26 Abs. 1 KomHKV angesehen wird, könnte eine entsprechende Verlustabdeckung über die nachfolgenden ordentlichen Überschüsse der Ergebnisrechnung und/oder den ordentlichen und außerordentlichen Rücklagen in Betracht gezogen werden.

Auch in der kameralen Rechnungslegung wurde der Begriff „Fehlbetrag“ für die Überschreitung der Soll-Ausgaben gegenüber den Soll-Einnahmen verwendet (s. § 22 GemHV a.F. i. V. m. § 41 Nr. 8 GemHV a.F.). Allerdings besteht für Brandenburg keine Verpflichtung die kameralen Altfehlbeträge in die EöB aufzunehmen. Diese sind gemäß § 67 Abs. 9 KomHKV nur im Anhang der EöB als Übersicht der Entwicklung in den letzten drei (kameralen) Haushaltsjahren anzugeben.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Ausgleich eines in der EöB ausgewiesenen „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages“ durch Überschüsse der Folgejahre in den haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht explizit geregelt ist und weder eine eindeutige Pflicht noch ein eindeutiges Verbot dieser Verfahrensweise daraus abgeleitet werden kann. Die Entscheidung, ob in den kommenden Jahren ein Ausgleich des in der EöB der Körperschaft ausgewiesenen „nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages“ durch vorhandene oder noch entstehende Überschüsse vorgenommen wird, obliegt daher der Entscheidung der Körperschaft.

III. Grundsatz der Gesamtdeckung gemäß § 22 KomHKV

Aus Anlass verschiedener Anfragen aus dem kommunalen Raum soll nachfolgend auf die Finanzierung von investiven Auszahlungen durch Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit klarstellend eingegangen werden.

Dem Grundsatz der Gesamtdeckung gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 2 – 4 KomHKV entsprechend dienen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts insgesamt zur Deckung der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie darüber hinaus für die Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit. Die danach verbleibenden Finanzmittelüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit dienen insgesamt zur Deckung der übrigen Auszahlungen des Finanzhaushalts (Auszahlungen aus Investitionstätigkeit).

Die Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit, aus der Finanzierungstätigkeit und aus der Auflösung von Liquiditätsreserven dienen insgesamt zur Deckung der Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit, der Finanzierungstätigkeit und für den Erwerb von Liquiditätsreserven.

Gemäß § 76 BbgKVerf hat die Gemeinde durch eine angemessene Liquiditätsplanung jederzeit ihre Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Sie kann Kassenkredite aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Aus dieser gesetzlichen Regelung folgt, dass Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit nach Deckung der Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit zur Tilgung von Kassenkrediten einzusetzen sind. Andernfalls würde die Gemeinde Kassenkredite in Anspruch nehmen, obwohl andere Mittel zur Verfügung stehen. Verbleibende Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit stehen nur in dem Umfang zur Finanzierung der Investitionstätigkeit zur Verfügung, wie keine Kassenkredite in Anspruch genommen werden.

Für die investiven Auszahlungen folgt aus der Pflicht zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit gemäß § 76 BbgKVerf, dass Auszahlungen in diesem Bereich nur insoweit geplant werden dürfen, wie Zahlungsmittel für deren Deckung vorhanden sind. Hier kommen vorrangig investive Einzahlungen, Finanzmittelüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit, Zahlungsmittelbestände aus Vorjahren, eine Inanspruchnahme der Mittel der Sonderrücklage oder grundsätzlich nachrangig eine Aufnahme von Investitionskrediten in Betracht.

Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit dürfen jedoch nur insoweit zur Deckung der Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit herangezogen werden, wie tatsächlich Finanzmittelüberschüsse vorhanden sind. Ist der Zahlungsmittelbestand negativ bzw. nimmt eine Gemeinde Kassenkredite gemäß § 76 BbgKVerf in Anspruch sind Finanzmittelüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit grundsätzlich nicht vorhanden. Die Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sind vorrangig zur Verminderung der Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten zu verwenden und stehen in diesem Umfang zur Investitionsfinanzierung nicht zur Verfügung.

Andernfalls würden Investitionsmaßnahmen, die aus Zahlungsmittelüberschüssen aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert würden, unzulässig indirekt über Kassenkredite finanziert werden. Denn in dem Umfang, in dem diese Zahlungsmittelüberschüsse nicht zur Rückführung des Kassenkredites, sondern zur Investitionsfinanzierung eingesetzt werden, nimmt die Gemeinde notwendiger Weise weiterhin Kassenkredite in Anspruch.

In diesem Fall würde auch der in § 74 Abs. 2 BbgKVerf normierte kommunalaufsichtliche Genehmigungsvorbehalt für den im Rahmen der Haushaltssatzung festzusetzenden Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen umgangen. Eine fehlerbehaftete Darstellung der Finanzierung der investiven Auszahlungen im Finanzhaushalt in Verbindung mit einer unterlassenen Festsetzung eines erforderlichen Gesamtbetrages der Kreditaufnahmen in der Haushaltssatzung stellt einen schwerwiegenden Rechtsverstoß dar.

Ebenfalls könnte zur Finanzierung der investiven Auszahlungen eine im Jahresabschluss vorhandene Sonderrücklage aus investiven Schlüsselzuweisungen eingesetzt werden, da diese Mittel für investive Maßnahmen separiert sind. In diesem Fall würde sich die Inanspruchnahme des Kassenkredites in zulässiger Weise erhöhen/der Zahlungsmittelbestand sinken.

Ein verbleibender negativer Saldo aus der Investitionstätigkeit (Maximalbetrag der Kreditaufnahme) ist dagegen grundsätzlich durch eine Aufnahme von Investitionskrediten zu finanzieren. Gemäß § 74 Abs.1 BbgKVerf dürfen Kredite nur unter der Voraussetzung des § 64 Abs. 3 BbgKVerf für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen aufgenommen werden. Danach darf die Gemeinde Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung).

IV. Kreditgewährung unter Gemeinden und Gemeindeverbänden

Die Anforderungen an Kreditvergaben zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden im Kontext eines Liquiditätsmanagements zur Vermeidung von Verwahrrentgelten und der Erzielung von Zinserträgen wird bundesweit diskutiert. Dies bildet den Anlass, nachfolgende Hinweise zu geben.

Gemäß § 92 Abs. 6 Satz 1 BbgKVerf darf eine Gemeinde Bankunternehmen nicht gründen, übernehmen oder betreiben. Die Anlage von Kassenbeständen bei einer anderen Gemeinde bzw. die Aufnahme eines Kassenkredits bei einer anderen Gemeinde wird dadurch aber grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Beschränkungen ergeben sich jedoch aus dem Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz - KWG). Bereits im Runderlass zum Kreditwesen der Gemeinden und Gemeindeverbände vom 11. September 2015 ([ABl./15, \[Nr. 39\]](#), S.851) wurde ausgeführt, dass es für die Gewährung von Darlehen zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden beziehungsweise die Anlage vorübergehender Zahlungsmittelbestände bei anderen Gemeinden und Gemeindeverbänden nach den Regelungen des KWG einer Erlaubnis bedarf, wenn diese auf Dauer angelegt sind und der Gewinnerzielungsabsicht dienen.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat mit dem „Merkblatt Kreditgeschäft“ vom Mai 2016 Hinweise zur Definition und einer Erlaubnispflicht eines Kreditgeschäftes veröffentlicht (https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Merkblatt/mb_090108_tatbestand_kreditgeschaef.html).

Danach ist die Gewährung von Gelddarlehen ein Kreditgeschäft im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 KWG. Für die Bestimmung, was Gelddarlehen im Sinne des Tatbestands sind, ist grundsätzlich das Zivilrecht maßgeblich. Ein Gelddarlehen gewährt danach, wer einen privatrechtlichen Darlehensvertrag im Sinne von § 488 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) als Darlehensgeber schließt. Die Gelder müssen auch rückzahlbar sein. Verlorene Zuschüsse sind daher kein Darlehen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 KWG.

Gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 KWG bedarf es der schriftlichen Erlaubnis der BaFin, wer im Inland gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Bankgeschäfte betreiben oder Finanzdienstleistungen erbringen will. Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäfte werden, auch wenn der Umfang dieser Geschäfte objektiv keinen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, gewerbsmäßig betrieben, wenn der Betrieb auf eine gewisse Dauer angelegt ist und der Betreiber ihn mit der Absicht der Gewinnerzielung verfolgt. Die Absicht der Gewinnerzielung kann sich nicht nur aus einer Zinsvereinbarung, sondern bereits aus der Vermeidung von Negativzinsen und / oder Verwarentgelten ergeben.

Alternativ gilt das Kriterium des Erfordernisses eines in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetriebs. Hierbei ist es unerheblich, ob tatsächlich ein in kaufmännischer Weise eingerichteter Geschäftsbetrieb geführt wird. Maßgeblich ist, ob die Einrichtung eines solchen Betriebs objektiv erforderlich ist. Dies ist im Einzelfall einzuschätzen und kann sich beim gleichzeitigen Betreiben mehrerer Bankgeschäfte auch bei einem vergleichsweise geringen Umfang ergeben.

Wird lediglich das Kreditgeschäft betrieben, ist nach dem Merkblatt ein in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetriebs regelmäßig erforderlich

- bei mehr als 100 Darlehen oder
- bei einem Gesamtdarlehensvolumen von über 500.000,00 € bei mindestens 21 Darlehen.

Beruhet eine Darlehensvergabe auf der Anwendung öffentlich-rechtlicher Bestimmungen und setzt auf einem Verwaltungsverfahren auf, dass mit einem Verwaltungsakt oder dem Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abgeschlossen wird, wertet die BaFin diese Darlehen grundsätzlich nicht als Kreditgeschäft. So sieht die BaFin Darlehensgeschäfte zwischen Zweckverbänden und ihren Mitgliedsgemeinden grundsätzlich nicht als ein gemäß § 32 KWG erlaubnispflichtiges Betreiben von Bankgeschäften an, soweit die Zweckverbände öffentliche Aufgaben erfüllen und die Darlehen der Deckung eines notwendigen kurzfristigen oder außerplanmäßigen Liquiditätsbedarfes dienen. Diese dürften jedoch nur eine

nachrangige Rolle einnehmen, soweit der Finanzbedarf eines Zweckverbandes (ausreichende Bemessung einer Verbandsumlage) regulär gedeckt wird.

Für eine abschließende aufsichtsrechtliche Beurteilung einer möglichen Erlaubnispflicht der beabsichtigten Rechtsgeschäfte ist im Einzelfall die BaFin zu kontaktieren

(https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/Kontakt/Erlaubnispflicht/erlaubnispflicht_node.html).

In Zweifelsfällen entscheidet gemäß § 4 KWG die Bundesanstalt, ob ein Unternehmen den Vorschriften dieses Gesetzes unterliegt. Ihre Entscheidungen binden die Verwaltungsbehörden.

Im Auftrag

Stolper

Hinweis: Dieses Dokument wurde am 10. April 2019 durch Herrn Frank Stolper elektronisch schlussgezeichnet.

MIK.Brandenburg.de