2023-I

Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 20. Januar 2009, Az. IB4-1512.5-9

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 20. Januar 2009, Az. IB4-1512.5-9

(AllMBl. S. 90)

Zitiervorschlag: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen vom 20. Januar 2009 (AllMBl. S. 90), die durch Bekanntmachung vom 10. März 2010 (AllMBl. S. 87) geändert worden ist

---

An die Gemeinden

die Verwaltungsgemeinschaften

die Landkreise

die Bezirke

die kommunalen öffentlich-rechtlichen Verbände

die Rechtsaufsichtsbehörden

Inhaltsübersicht

1. Orientierungsdaten für die Haushaltplanung 2008 bis 2012*) Aufgehoben durch Bekanntmachung vom 10. März 2010 (AllMBl S. 87).

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

1.2 Ergebnisse der Steuerschätzungen

1.3 Entwicklung der Gewerbesteuerumlage

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

2.1 Strukturelle Änderungen

2.1.1

2.1.2

2.2 Stärkung der Investitionen

2.3 Stärkung der kommunalen Verwaltungshaushalte

3. Reform des kommunalen Haushaltsrechts – Einführung der doppelten kommunalen Buchführung

3.1 Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens

3.2 Haushaltsgliederung

3.3 Haushaltsmuster

4. Buchungshinweise zur Schülerbeförderung

5. Genehmigung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften – Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen (Art. 71, 72 GO, Art. 65, 66 LKrO, Art. 63, 64 BezO)

6. Maßnahmen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gemäß den §§ 46a oder 47 Kreditwesengesetz (KWG)

7. Umsetzung des einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) durch die Kommunen
8. Grenzen der Übertragung von Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörden auf Dritte
9. Rechtsaufsichtsbehörden
10. Aufhebung von Bekanntmachungen

1. Orientierungsdaten für die Haushaltplanung 2008 bis 2012*)

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

In seiner 108. Sitzung am 2. Juli 2008 hat der Finanzplanungsrat die aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte, die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei der Gestaltung der Haushalte 2009 und die mittelfristige Finanzplanung bis 2012 sowie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erörtert und festgestellt, dass es angesichts der demographischen Entwicklung, aber auch vor dem Hintergrund der Risiken hinsichtlich der weiteren weltwirtschaftlichen Entwicklung zur Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte keine Alternative gebe. Denn geringere Schulden heute bedeuten größere Handlungsspielräume morgen. Auf dem Weg zu einem strukturellen Haushaltsausgleich müsse daher die Zuwachsrate der Ausgaben mittelfristig deutlich unterhalb der Zuwachsrate der Gesamteinnahmen liegen.

Auch in seiner 109. Sitzung am 19. November 2008 hat der Finanzplanungsrat bekräftigt, dass die strukturelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte das vorrangige Ziel der Finanzpolitik in Deutschland bleibe. Es gelte, die bisherigen Konsolidierungserfolge in Bund, Ländern und Kommunen zu sichern und langfristig auszubauen. Im Jahr 2008 werde der Saldo des öffentlichen Gesamthaushalts ausgeglichen sein. Für 2009 zeichne sich aber ein ungünstigerer Saldo ab. Um eine weitere Verschlechterung der Finanzierungssalden zu vermeiden, müsse der Ausgabenanstieg eng begrenzt werden.

Nach dem Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Oktober 2008 geben die Entwicklungen bei der kommunalen Verschuldung vor dem Hintergrund der eingetretenen Wachstumsabschwächung und möglicherweise verstärkt eintretenden Steuerausfällen Anlass zur Besorgnis. Im Novemberbericht heißt es, der Staat werde wegen der Kapitalmarktkrise 2009 weniger Steuereinnahmen verbuchen. Das Minus lasse sich aber noch nicht verbindlich abschätzen. An dem Ziel solider Staatsfinanzen sollte deshalb – so die Bundesbank – auch vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen festgehalten werden.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen erscheint eine maßvolle kommunale Ausgabenpolitik weiterhin geboten. Maßstab für die kommunale (Neu-)Verschuldung bleibt die dauerhafte Leistungsfähigkeit, die es bei entsprechender Finanzausstattung der Kommune aber auch ermöglichen kann, durch zusätzliche Investitionen Nachfrage auf dem Markt zu schaffen.

1.2 Ergebnisse der Steuerschätzungen

Im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen werden die Orientierungsdaten zur kommunalen Finanzplanung basierend auf der Steuerschätzung vom Mai 2008 bekannt gegeben:

	Steuerschätzung Mai 2008				
Geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Grundsteuer A	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Grundsteuer B	0,0%	2,2%	2,1%	2,1%	2,0%
Gewerbesteuer brutto	-10,1%	4,2%	5,8%	5,9%	7,2%
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	9,5%	1,9%	6,2%	6,5%	5,9%
Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer	3,4%	2,8%	3,1%	2,8%	2,9%
Hinweise: Die Steuereinnahmen wurden auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2008 geschätzt, **die über die üblichen prognostischen Unsicherheiten hinaus angesichts der aktuellen Konjunkturentwicklung mit besonderen Risiken behaftet ist.**					

Die Steuerschätzung wurde – wie üblich – auf der Basis des geltenden Steuerrechts durchgeführt.

Aufgrund der Steuerschätzungen vom November 2008 teilen wir im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen Folgendes mit:

	Steuerschätzung November 2008
Geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden	**2009**
Grundsteuer A	0,0%
Grundsteuer B	1,9%
Gewerbesteuer brutto	-4,0%
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	3,2%
Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer	2,4%

Hinweise:

Die Orientierungsdaten für 2009 basieren auf den Ergebnissen der Kurzfrist-Steuerschätzung vom November 2008, **die über die üblichen prognostischen Unsicherheiten hinaus angesichts der aktuellen Konjunkturentwicklung mit besonderen Risiken behaftet ist.**

Die Steuerschätzung wurde – wie üblich – auf der Basis des geltenden Steuerrechts durchgeführt. Die finanziellen Auswirkungen des Eigenheimrentengesetzes und des Gesetzes zur Modernisierung des Wagniskapitalmarktes sind berücksichtigt.

So stellte sich die Sachlage zum Zeitpunkt der Steuerschätzung dar. Wenngleich die allgemeinen Rahmenbedingungen (Nr. 1.1) Schätzungen erschweren, ist bereits absehbar, dass durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Entfernungspauschale vom 9. Dezember 2008 das erwartete Einkommensteueraufkommen 2009 erheblich sinken dürfte. Die finanziellen Auswirkungen der Rückkehr zur früheren Entfernungspauschale belaufen sich nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen für den Zeitraum 2007 bis 2009 auf 7,5 Mrd. €. Davon sollen von Januar bis März 2009 bis zu 3 Mrd. € an die Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen zurückfließen. Für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bedeutet dies, dass der von den Steuerschätzern prognostizierte Zuwachs für 2009 entfallen dürfte. Weitere Steuermindereinnahmen sind infolge des am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Maßnahmenpaketes der Bundesregierung zur „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung “ sowie in geringerem Umfang durch das Familienleistungsgesetz zu erwarten, die durch leichte Mehreinnahmen aufgrund des Jahressteuergesetzes 2009 jedoch nicht kompensiert werden. Außerdem sind durch die im Rahmen des Konjunkturpaketes II vorgesehenen Maßnahmen beim Einkommensteuertarif weitere Steuermindereinnahmen ab Mitte 2009 zu erwarten.

Unabhängig davon sind die Orientierungsdaten stets Durchschnittswerte und können damit nur Anhaltspunkte für die individuelle kommunale Finanzplanung geben. Es bleibt die Aufgabe jeder Kommune, anhand dieser Durchschnittswerte unter Berücksichtigung der örtlichen und strukturellen Gegebenheiten die für ihre Finanzplanung zutreffenden Einzelwerte zu ermitteln. Das gilt insbesondere für die Schätzungen der Gewerbesteuereinnahmen, die je nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten teilweise deutlich von der landesweit prognostizierten Entwicklung abweichen können.

1.3 Entwicklung der Gewerbesteuerumlage

Durch das Unternehmensteuerreformgesetz vom 14. August 2007 (BGBl S. 1912) erhöht sich zum Jahr 2009 die Basis-Gewerbesteuerumlage (§ 6 Abs. 3 des Gemeindefinanzreformgesetzes – GFRG) auf 32 Prozentpunkte.

Der vorliegende Entwurf einer Verordnung zur Festsetzung der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 GFRG im Jahr 2009 sieht auf der Grundlage des geltenden Rechts eine Erhöhung des Landesvervielfältigers zur Berechnung der Gewerbesteuerumlage um fünf Prozentpunkte vor.

Nach dem Entwurf in der vorliegenden Fassung setzt sich der Vervielfältiger 2009 wie folgt zusammen:

Bundesvervielfältiger (§ 6 Abs. 3 GFRG)	13 %-Punkte

Landesvervielfältiger (§ 6 Abs. 3 GFRG):		
Basis-Umlage Land	19 %-Punkte	
erhöhte Umlage	29 %-Punkte	
	48 %-Punkte	
Erhöhungszahl (§ 6 Abs. 5 GFRG) lt. Entwurf	5 %-Punkte	
		53 %-Punkte
Vervielfältiger insgesamt		66 %-Punkte

*) **[Amtl. Anm.:]** Aufgehoben durch Bekanntmachung vom 10. März 2010 (AllMBl S. 87).

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich wird sich 2009 vorbehaltlich der Beschlussfassung durch den Bayerischen Landtag wie folgt entwickeln:

Kommunaler Finanzausgleich Stand: 16. Dezember 2008 Kabinettsbeschluss	NHH 2008 Mio. €	sperrebereinSoll 2008 [1] Mio. €	Entwurf 2009 Mio. €	Veränderung 2009 gegen 2008 Mio. €	 in %
A. Leistungen aus den Steuerverbünden					
I. Allg. Steuerverbund (2008: 11,70 %; 2009: 11,94 %)	(2.837,642 4)		(3.055,868 4)	(218,226 0)	(7,7%)
abzgl. 1. Umschichtung Art. 10 FAG für Schulen u. a.	(-130,380 0)		(-186,604 9)	(-56,224 9)	(43,1%)
2. Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke	(-104,100 0)		(-104,100 0)	(0,000 0)	(0,0%)
3. Einmalige Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke	(0,000 0)		(-6,000 0)	(-6,000 0)	–
4. Umschichtung Investitionspauschale	(-155,000 0)		(-173,300 0)	(-18,300 0)	(11,8%)
5. Umschichtung Verwaltungsschule (einmalig 2008)	(-5,000 0)		(0,000 0)	(5,000 0)	(-100,0%)
verbleiben für die Schlüsselmasse	2.443,162 4		2.585,863 5	142,701 1	5,8%
davon 1. Schlüsselzuweisungen	(2.437,598 6)		(2.580,183 5)	(142,584 9)	(5,8%)
2. Bayer. Komm. Prüfungsverband	(2,790 0)		(2,880 0)	(0,090 0)	(3,2%)
3. Bayer. Selbstverwaltungskolleg	(0,173 8)		(0,200 0)	(0,026 2)	(15,1%)
4. „Schulkosten für Kinder abgelehnter Asylbewerber"	(2,600 0)		(2,600 0)	(0,000 0)	(0,0%)
II. Kfz-Steuerverbund (2008: 50 %; 2009: 51 %)	(761,034 7)		(798,128 7)	(37,094 0)	(4,9%)
davon Beteiligung am Mautausgleich der Länder (wie vor)	(0,000 0)		(17,850 0)	(17,850 0)	–
abzgl. Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke	(-233,000 0)		(-236,000 0)	(-3,000 0)	(1,3%)
verbleiben	(528,034 7)		(562,128 7)	(34,094 0)	(6,5%)
davon 1. Abwasserförderung (StMUG)	141,250 0		141,250 0	0,000 0	0,0%
2. kommunale Umgehungsstraßen (OBB)	17,900 0		17,900 0	0,000 0	0,0%
3. ÖPNV-Gesetz – Festbetrag (StMWIVT)	51,300 0		51,300 0	0,000 0	0,0%
4. ÖPNV-Investitionsförderung	71,500 0		71,500 0	0,000 0	0,0%
5. komm. Straßenbau nach BayGVFG (OBB)	0,000 0		30,000 0	30,000 0	–
6. Straßenbau und -unterhalt	246,084 7		250,178 7	4,094 0	1,7%
III. Grunderwerbsteuerverbund (8/21)	419,714 3		386,190 5	-33,523 8	-8,0%
IV. Zuweisung „Familienleistungsausgleich"	384,680 0		416,236 8	31,556 8	8,2%
B. Leistungen außerhalb der Steuerverbünde					
1. Finanzzuweisungen – Kopf-Beträge	420,300 0		421,100 0	0,800 0	0,2%
2. Gebührenaufkommen der Landkreise	185,000 0		185,000 0	0,000 0	0,0%
3. Geldbußen und Verwarnungsgelder	54,000 0		47,100 0	-6,900 0	-12,8%
4. Nutzungsentgelt Datenbank BAYERN-RECHT	0,120 5		0,120 5	0,000 0	0,0%
5. Zuw. für Verbraucherschutz und Heimaufsicht	56,300 0		56,800 0	0,500 0	0,9%
6. Zuweisungen für Wasserwirtschaftämter	2,330 0		2,330 0	0,000 0	0,0%
7. Krankenhausfinanzierung nach dem BayKrG	477,550 3		500,000 0	22,449 7	4,7%
8. Zuweisung nach Art. 10 FAG für Schulen u. a.	215,000 0	205,597 8	250,600 0	35,600 0	16,6%
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(84,620 0)	(75,217 8)	(63,995 1)	(-20,624 9)	(-24,4%)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(130,380 0)	(130,380 0)	(186,604 9)	(56,224 9)	(43,1%)
9. Zuweisungen zu Kindertageseinrichtungen	18,870 0	16,773 3	15,000 0	-3,870 0	-20,5%
10. Investitionspauschale	155,000 0		173,300 0	18,300 0	11,8%
Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(155,000 0)		(173,300 0)	(18,300 0)	(11,8%)
11. Zuweisungen für Abfall und Altlasten (StMUG)	4,000 0	3,777 8	3,780 0	-0,220 0	-5,5%
12. Zuweisungen zur Schülerbeförderung	263,000 0		271,000 0	8,000 0	3,0%
13. Allgemeine Bedarfszuweisungen	13,000 0	11,555 6	11,600 0	-1,400 0	-10,8%
14. Konsolidierungshilfe	9,000 0	8,000 0	10,000 0	1,000 0	11,1%
15. Sozialhilfeausgleich an die Bezirke	580,000 0		580,000 0	0,000 0	0,0%
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(242,900 0)		(233,900 0)	(-9,000 0)	(-3,7%)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(104,100 0)		(104,100 0)	(0,000 0)	(0,0%)
c) Einmalige Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(0,000 0)		(6,000 0)	(6,000 0)	–
d) Umschichtung aus Kfz-Steuerverbund	(233,000 0)		(236,000 0)	(3,000 0)	(1,3%)
16. Jugendhilfeausgleich	20,451 7		20,451 7	0,000 0	0,0%
17. Abgeltung urheberrechtl. Ansprüche	1,925 0		3,294 0	1,369 0	71,1%
18. Zuweisung nach dem EntflechtungsG	243,460 0		236,135 0	-7,325 0	-3,0%
davon a) Straßen (OBB)	(120,000 0)		(130,000 0)	(10,000 0)	8,3%
b) ÖPNV (StMWIVT)	(123,460 0)		(106,135 0)	(-17,325 0)	-14,0%
19. Belastungsausgleich Hartz IV (StMAS)	101,700 0		94,500 0	-7,200 0	-7,1%
20. Verwaltungsschule (einmalig 2008)	10,000 0		0,000 0	-10,000 0	-100,0%
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(5,000 0)		(0,000 0)	(-5,000 0)	(-100,0%)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(5,000 0)		(0,000 0)	(-5,000 0)	(-100,0%)
C. FA-Leistungen insgesamt	**6.606,598 9**		**6.832,530 7**	**225,931 8**	**3,4%**
Kommunalanteil am KHG	-238,845 0		-250,547 6	-11,702 6	4,9%
Bundesleistungen nach dem EntflechtungsG	-243,460 0		-236,135 0	7,325 0	-3,0%
D. Reine Landesleistungen	**6.124,293 9**		**6.345,848 1**	**221,554 2**	**3,6%**
Entlastung Bezirke „Wassergesetz"	0,000 0		9,000 0	9,000 0	–
Auswirkung Sperrekürzung	-14,165 6		0,000 0	14,165 6	-100,0%
E. Gesamtbilanz	**6.110,128 3**		**6.354,848 1**	**244,719 8**	**4,0%**

1) Diese Spalte setzt die zum Haushaltsjahr 2009 vorgesehene Absenkung der haushaltsgesetzlichen Sperre bereits für das Jahr 2008 um.

Der Finanzausgleich insgesamt steigt um 225,9 Mio. € oder 3,4 Prozent auf 6,833 Mrd. €. Die reinen Landesleistungen des kommunalen Finanzausgleichs 2009 erhöhen sich gegenüber 2008 um 3,6 Prozent oder 221,6 Mio. € auf 6,346 Mrd. €. In der Gesamtbilanz ergeben sich unter Berücksichtigung der Absenkung der haushaltsgesetzlichen Sperre und der Entlastung der Bezirke von den Unterhaltskosten für Gewässer zweiter Ordnung 6,355 Mrd. € und eine Zuwachsrate von de facto 4,0 Prozent.

Die Zuwachsrate ist auch vor dem Hintergrund der bereits in den letzten Jahren erheblichen Zuwächse im kommunalen Finanzausgleich zu sehen (reine Landesleistungen: 2007: 7,6 Prozent, 2008: 11,0 Prozent).

Ähnlich wie in den Vorjahren liegen die Schwerpunkte sowohl in einer Stärkung der Verwaltungshaushalte der Kommunen – vor allem durch steigende Schlüsselzuweisungen – als auch in einer Verbesserung der Investitionsförderung.

2.1 Strukturelle Änderungen

2.1.1

Der Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund wird von 11,7 Prozent auf 11,94 Prozent angehoben. Damit kommt der Finanzminister einer zentralen Forderung der kommunalen Spitzenverbände entgegen. Die Kommunen partizipieren dauerhaft in einem gegenüber den letzten Jahren gestiegenen Umfang am Steueraufkommen des Landes.

2.1.2

Der Kommunalanteil am Kfz-Steuerverbund wird von 50 Prozent auf 51 Prozent erhöht. Dadurch wird es möglich, ergänzende Fördermittel für den Kommunalstraßenbau nach dem Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bereitzustellen.

2.2 Stärkung der Investitionen

Die Mittel für die Investitionsförderung steigen gegenüber dem Vorjahr insgesamt sperrebereinigt um 118 Mio. €. Gestärkt werden die kommunalen Investitionen vor allem in den wichtigen Bereichen Bildung, Gesundheit und ländlicher Raum.

2.3 Stärkung der kommunalen Verwaltungshaushalte

Die Schlüsselzuweisungen steigen um 142,6 Mio. € oder 5,8 Prozent auf insgesamt 2,580 Mrd. €. Dies dient insbesondere der Stärkung der Verwaltungshaushalte finanzschwacher Kommunen. Der Sozialhilfeausgleich an die Bezirke wird betragsmäßig bei 580 Mio. € unverändert belassen, obwohl der Freistaat die Unterhaltskosten für Gewässer zweiter Ordnung ab dem Jahr 2009 in Höhe von 9 Mio. € von den Bezirken übernehmen wird. Um 8 Mio. € werden die Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung auf 271 Mio. € erhöht. Damit werden steigende Belastungen der Kommunen für die Schülerbeförderung berücksichtigt.

3. Reform des kommunalen Haushaltsrechts – Einführung der doppelten kommunalen Buchführung

Unter Nr. 3 der Bekanntmachung von 6. Februar 2008 (AllMBl S. 152) hatten wir zuletzt über den Stand der Reform des kommunalen Haushaltsrechts informiert. Näheres dazu findet sich weiterhin im Internet unter: http://www.stmi.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/detail/08206/

3.1 Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens

Die vollständige Erfassung und sachgerechte Bewertung kommunalen Vermögens ist Voraussetzung einer Rechnungslegung nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung. Die Ergebnisse sind zu Beginn des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungsführung nach den Regeln der doppelten kommunalen Buchführung in der Eröffnungsbilanz (§§ 91 bis 93 KommHV-Doppik) und danach zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres fortlaufend (§ 85 KommHV-Doppik) darzustellen.

Die Bewertungsrichtlinie – BewertR –, deren Entwurfsfassung schon zur Verfügung stand, wurde inzwischen bekanntgemacht (Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 29. September 2008, AllMBl S. 558). Sie soll den Kommunen die Bilanzierung erleichtern.

Unabhängig von der haushaltsrechtlichen Bewertung ist im Falle der Veräußerung von Vermögensgegenständen der „volle Wert“ nach den Kommunalgesetzen (Art. 75 Abs. 1 Satz 2 GO, Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LKrO, Art. 67 Abs. 1 Satz 2 BezO) anzusetzen. Dabei ist vom Verkehrswert auszugehen, vgl. Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 15. Mai 1992 (AllMBl S. 535), sowie vom

europäischen Beihilfenrecht, vgl. Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (97/c 209/03, ABl C 209 S. 3).

3.2 Haushaltsgliederung

Die doppelte kommunale Buchführung stellt nicht Einnahmen und Ausgaben, sondern kommunale Leistungen in den Mittelpunkt der Betrachtung. Im Haushaltsplan tritt deshalb an die Stelle der bisherigen Haushaltsgliederung in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte die an Produkten orientierte Gliederung in Hauptproduktbereiche, Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte; an die Stelle der Gruppierung (Hauptgruppe, Gruppe, Untergruppe) treten Konten (Kontenklassen, Kontengruppe, Kontenart, Konto, Unterkonto).

Mit Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 1. Oktober 2008 (AllMBl S. 584) wurde – vor allem entsprechend den Erfordernissen der Bundesstatistik – die Mindestgliederung für Produkte und Konten verbindlich festgelegt. Diese Mindestgliederung kann nach den örtlichen Erfordernissen erweitert werden. Ist eine Zuordnung nicht eindeutig möglich, so ist auf den überwiegenden sachlichen Gehalt abzustellen. Die erweiterte Produkt- und Kontengliederung im Internet (s. o.) ist nicht verbindlich; sie soll eine Hilfestellung für Erweiterungen und für die Zuordnung bieten, bis Zuordnungshinweise vorliegen.

3.3 Haushaltsmuster

Zu den Mustern für Haushaltsunterlagen werden inzwischen die kommunalen Spitzenverbände angehört. Die Muster sollen den Einstieg in die doppelte kommunale Buchführung erleichtern und die inter- und intrakommunale Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten ermöglichen. Die Kommunen sind gut beraten, wenn sie sich bereits jetzt an den Entwürfen im Internet (s. o.) orientieren. Sie ersparen sich auf diese Weise später Anpassungen an das dann geltende Recht.

4. Buchungshinweise zur Schülerbeförderung

Wie bereits unter Nr. 5.5 der Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 6. Februar 2007 (AllMBl S. 187) möchten wir noch einmal darauf hinweisen, dass die Kosten der Schülerbeförderung unabhängig davon, ob die Kommune ihr Haushaltswesen nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung oder der Kameralistik führt, getrennt nach

- notwendiger Schülerbeförderung (Art. 10 FAG); getrennt nach Schülerbeförderung mittels ÖPNV und mittels freigestelltem Schülerverkehr,
- freiwilliger Schülerbeförderung und
- Schülerspezialverkehr (z.B. Beförderung auf Unterrichtswegen)

auszuweisen sind. Soweit eigene Haushaltsstellen dafür (noch) nicht vorgesehen sind, bitten wir, zumindest durch entsprechende Nebenaufzeichnungen sicherzustellen, dass am Jahresende die Kosten entsprechend nachgewiesen werden können.

5. Genehmigung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften – Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen (Art. 71, 72 GO, Art. 65, 66 LKrO, Art. 63, 64 BezO)

Wie bereits mit Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 6. Februar 2008 (AllMBl S. 152) möchten wir noch einmal darauf hinweisen, dass in die Würdigung kommunaler Haushalte und insbesondere in die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit auch die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen und die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte einzubeziehen sind. Die bisherigen kameralen Übersichten über die dauernde Leistungsfähigkeit (Muster zu § 4 Nr. 4 KommHV-Kameralistik) und über den Stand der Schulden (Muster zu § 2 Abs. 2 Nr. 3 KommHV-Kameralistik) werden insoweit konkretisiert. Die Entwürfe dazu finden sich ebenso wie die Entwürfe entsprechender Muster für die doppelte kommunale Buchführung (s. o. Nr. 3.3) im Internet (s. o.).

Die Vorlagepflicht für die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse bzw. entsprechender kurzgefasster Übersichten gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 KommHV-Kameralistik, § 1 Abs. 3 Nr. 7 KommHV-Doppik richtet sich nach dem Umfang der kommunalen Beteiligung (über 50 v. H.). Mit Blick auf die gesamtschuldnerische Haftung im Rahmen von gemeinsamen Kommunalunternehmen kann es rechtsaufsichtlich geboten sein, sich die Wirtschaftspläne im Rahmen der Haushaltswürdigung der beteiligten Kommune unabhängig vom Umfang der Beteiligung vorlegen zu lassen. Kommunalunternehmen und gemeinsame Kommunalunternehmen unterliegen im Übrigen der Rechtsaufsicht, der es unbenommen ist, im Rahmen ihres Informationsrechts Unterlagen (einschließlich Wirtschaftsplänen) anzufordern.

Hinsichtlich der Genehmigung von Geschäftsbesorgungsverträgen, insbesondere soweit sie mit Forwarddarlehen verbunden sind, verweisen wir auf Nr. 6 der Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 6. Februar 2007 (AllMBl S. 187). Soweit die entsprechenden Verträge nicht sicherstellen, dass jeweils der aktuelle Stand der Verpflichtungen (alle Verpflichtungen aus dem Grundgeschäft einschließlich Nebenverpflichtungen, die den kommunalen Haushalt belasten können) bzw. Veränderungen zeitgerecht mitgeteilt wird, werden entsprechende Auflagen erforderlich sein.

6. Maßnahmen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gemäß den §§ 46a oder 47 Kreditwesengesetz (KWG)

Vorsorglich möchten wir auf die Möglichkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bzw. der Bundesregierung hinweisen, Maßnahmen gemäß den §§ 46a oder 47 Kreditwesengesetz zu ergreifen. Es kann im Einzelfall geboten sein, dass die Anordnungsbefugten vor Überweisung auf Konten insbesondere bei deutschen Niederlassungen ausländischer Kreditinstitute prüfen, ob gegen diese solche Maßnahmen der BaFin ergriffen wurden. Wegen der näheren Einzelheiten verweisen wir auf die Veröffentlichungen der BaFin im Internet unter:
http://www.bafin.de/cln_109/nn_721290/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Mitteilungsblaetter/BaFinJournal/2008/bj__1008,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/bj_1008.pdf

7. Umsetzung des einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) durch die Kommunen

Das neue europäische Zahlungsverkehrssystem SEPA (Single Euro Payment Area) soll durch einheitliche rechtliche Regelungen und Zahlungsinstrumente, neue Verfahren und Datenstrukturen einen europaweiten Binnenmarkt für den unbaren Zahlungsverkehr schaffen. Dieser Eurozahlungsverkehrsraum wurde unter Teilnahme der 27 Mitgliedsstaaten der EU, der EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz zum 1. Januar 2008 gebildet. Die drei neuen paneuropäischen Zahlungsinstrumente SEPA-Überweisung, SEPA-Lastschrift und SEPA-Kartenzahlungen werden von den teilnehmenden Banken schrittweise eingeführt und können von den Kunden sowohl für den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr als auch für nationale Transaktionen eingesetzt werden.

Mit der Einführung des Euro als gemeinsame Währung zum 1. Januar 1999 sowie der Euro-Banknoten und Euro-Münzen zum 1. Januar 2002 wurden wichtige Grundlagen für den einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraum gelegt. Damit war jedoch keine Schaffung eines Binnenmarktes für den unbaren europaweiten Zahlungsverkehr verbunden. Solange jedes Euroland noch über einen eigenen nationalen Markt mit eigenen technischen Standards (Bankleitzahl, Kontonummer, Datenformate, DV-Verfahren) verfügt, bestehen deutliche Unterschiede in den einzelnen Zahlungsverkehrsinstrumenten (Scheck, Überweisung, Kartenzahlung und Lastschrift). Diese Lücke soll jetzt durch die Schaffung eines einheitlichen Zahlungsverkehrsraums mit einheitlichen paneuropäischen Instrumenten und Verfahren geschlossen werden.

Zur Identifizierung von Überweisenden und Begünstigtem werden künftig nicht mehr die herkömmliche Bankleitzahl und Kontonummer angegeben, sondern

– IBAN (International Bank Account Number) des Empfängers und

– BIC (Banc Identifier Code) des Kreditinstituts des Empfängers.

SEPA betrifft somit Kreditinstitute, Wirtschaftsunternehmen und Verbraucher ebenso wie die öffentliche Hand und damit auch die Kommunen und ihre Bewirtschaftungs-, Anordnungs- und Kassenverfahren.

Den rechtlichen Rahmen für SEPA bildet die EU-Richtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt PSD (Payment Service Directive). Die Mitgliedstaaten sind beauftragt, die Richtlinie sobald wie möglich, spätestens aber zum 1. November 2009 in nationales Recht umzusetzen.

Die Umsetzung in deutsches Recht bleibt noch abzuwarten. Die Richtlinie enthält keine Vorgaben für die Abschaltung bestehender nationaler Verfahren. Die Kommunen sind jedoch gut beraten, sich vorzubereiten, sich mit ihren Kreditinstituten abzustimmen und intern insbesondere die (software-)technischen und organisatorischen Fragen zu klären.

Die Ziele und Grundsätze des neuen europäischen Zahlungsverkehrsraums erläutert die Deutsche Bundesbank im Internet unter: http://www.bundesbank.de/zahlungsverkehr/zahlungsverkehr_sepa.php.

8. Grenzen der Übertragung von Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörden auf Dritte

Kommunale Privatisierungsüberlegungen richten sich zunehmend – auch wegen entsprechender Angebote verschiedener Inkassounternehmen – auch auf die Vollstreckung kommunaler Forderungen.

Wenngleich gegen die Übertragung von Hilfstätigkeiten im Rahmen einer Auftragsdatenverarbeitung (z.B. Erstellung von Mahnschreiben, Entgegennahme von Geldern) keine Bedenken bestehen, soweit bereichsspezifische Vorschriften berücksichtigt werden, zeigt sich in der Verwaltungspraxis zunehmend, dass die Vertragsgestaltungen im Einzelfall kommunalrechtlich, datenschutzrechtlich und vollstreckungsrechtlich bzw. verfassungsrechtlich problematisch sein können.

Um übertragbare Hilfstätigkeiten handelt es sich, wenn jeder einzelne Schritt von der Kommune vorgegeben wird und diese jede einzelne Entscheidung selbst trifft. Wird dagegen die konkrete Vorgehensweise gegenüber dem Schuldner vom Inkassounternehmen bestimmt, z.B. durch die ausschließliche Wahrnehmung von Korrespondenz und Kontakten mit dem Schuldner und die Sammlung von Informationen über dessen Vermögenslage sowie durch den Abschluss von Ratenzahlungsvereinbarungen, so ist die Grenze zulässiger Aufgabenübertragung in aller Regel überschritten. Eine solche Einbindung Privater in das Vollstreckungsverfahren ist ohne gesetzliche Ermächtigung nicht möglich.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat sich im Übrigen in seinem 21. Tätigkeitsbericht 2004 Nr. 11.6 dafür ausgesprochen, dass die Kommunen ihre Forderungen selbst beitreiben sollen, weil bei einer Inanspruchnahme privater Inkassounternehmen diesen schutzwürdige personenbezogene Daten der Schuldner bekannt werden können.

Haushaltsrechtlich verlangt das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dass die Einbeziehung privater Inkassounternehmen ein mindestens ebenso wirtschaftliches Ergebnis erwarten lässt wie das herkömmliche Verfahren (Wirtschaftlichkeitsvergleich). Ein pauschaler Verzicht auf einen bestimmten Teil der Forderungen (als Provision für das Inkassounternehmen) wird deshalb und wegen der Verpflichtung in § 25 KommHV-Doppik und § 25 KommHV-Kameralistik, Forderungen vollständig einzuziehen, problematisch sein, wenn sich der Verwaltungsaufwand bei der Kommune und die Forderungsausfallquote nicht deutlich reduzieren.

9. Rechtsaufsichtsbehörden

Die Rechtsaufsichtsbehörden legen bei ihrer rechtsaufsichtlichen Tätigkeit die vorstehenden Ausführungen zugrunde, wobei örtliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind.

10. Aufhebung von Bekanntmachungen

Nr. 1 der Bekanntmachung vom 6. Februar 2008 (AllMBl S. 152) wird aufgehoben.

Günter Schuster

Ministerialdirektor