2023-I

Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 15. Februar 2012, Az. IB4-1512.5-9

(AllMBl. S. 167)

Zitiervorschlag: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen vom 15. Februar 2012 (AllMBl. S. 167)

An

die Gemeinden

die Verwaltungsgemeinschaften

die Landkreise

die Bezirke

die kommunalen öffentlich-rechtlichen Verbände

die Rechtsaufsichtsbehörden

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht

1. Orientierungsdaten

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

1.2 Ergebnisse der Steuerschätzungen

1.3 Entwicklung der Gewerbesteuerumlage

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

3. Derivative Finanzinstrumente

3.1 Beratungspflichten der Banken

3.2 Verjährungsfristen

3.3 Eigenverantwortung der Kommunen auch bei Einschaltung externer Berater

3.4 Derivatgeschäfte kommunaler Unternehmen

4. Buchungshinweise

4.1 Periodenabgrenzung in der Kameralistik

4.2 Verbuchung der Leistungen für Bildung und Teilhabe

4.3 Leistungen nach SGB II

4.4 Änderungen der kameralen Haushaltssystematik, Unterscheidung nach Leistungsempfängern im Sozialbereich

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

5.1 Muster für die Aufstellung doppischer Haushalte, Hinweise zur Zuordnung zum Produkt- und Kontenrahmenplan

5.2 Konsolidierter Jahresabschluss

5.3 Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens

6. EU-rechtliche Fragen/Umsetzung des einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) durch die Kommunen

7. Rechtsaufsichtsbehörden

8. Aufhebung von Bekanntmachungen

1. Orientierungsdaten*

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Zur konjunkturellen Lage konstatierte die Deutsche Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom August 2011 trotz der erwarteten Abschwächung der deutschen Konjunktur im Frühjahr 2011 eine weiterhin positive Grundtendenz. Das Ergebnis der Gemeindefinanzkommission vom 15. Juni 2011 zur stufenweisen Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung lasse wegen der geplanten Anhebung der Beteiligung des Bundes an diesen Kosten eine Entlastung der Kommunen bei den entsprechenden Sozialausgaben erwarten. In ihrem Monatsbericht vom Oktober 2011 bestätigt die Deutsche Bundesbank den positiven Trend der Entwicklung kommunaler Haushalte, verweist aber gleichzeitig ausdrücklich auf den hohen Schuldenstand. Auch die Haushaltsumfrage Mitte 2011 bei den bayerischen Kommunen deutet auf eine Verbesserung der Finanzlage hin. Allerdings sind in weniger finanzkräftigen Städten und Gemeinden infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise die Reserven aus früheren Jahren weitgehend aufgezehrt und müssen erst wieder aufgebaut werden. Deutschland weist zwar im vergangenen Jahr nach vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamts ein kräftiges Wirtschaftswachstum um 3,0 Prozent aus. Die Deutsche Bundesbank erwartet jedoch in ihrer Konjunkturprognose aus dem Dezember 2011, dass sich das Expansionstempo im Jahr 2012 durch eine „Durststrecke“ im Winter spürbar auf 0,6 Prozent verringern wird. Die Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung ist nach Ansicht der Deutschen Bundesbank außerdem derzeit außergewöhnlich groß. Eine maßvolle kommunale Ausgabenpolitik ist somit weiterhin erforderlich.

Maßstab für eine kommunale (Neu-)Verschuldung bleibt die dauernde Leistungsfähigkeit, die es bei entsprechender Finanzausstattung der Kommune ermöglichen kann, durch zusätzliche Investitionen die örtliche Wirtschaft zu stärken. Rechtsaufsichtlich beauflagte Sanierungskonzepte sind grundsätzlich fortzuführen. Für Kommunen mit Haushaltsproblemen muss es weiterhin oberstes Ziel bleiben, durch Einsparungen einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und eine geordnete Haushaltswirtschaft bzw. die dauernde Leistungsfähigkeit sicherzustellen. Sanierungskonzepte (z.B. Verbot der Netto-Neuverschuldung) sollten nur dann ausnahmsweise kurzfristig ausgesetzt werden, wenn für unabweisbare Maßnahmen eine Kreditfinanzierung unumgänglich ist. Die Genehmigung genehmigungspflichtiger Rechtsgeschäfte durch die Rechtsaufsicht darf den Zielen der Wiederherstellung einer geordneten Haushaltswirtschaft und der dauernden Leistungsfähigkeit nicht widersprechen (vgl. auch Art. 69 Abs. 4 Satz 3 GO, Art. 63 Abs. 4 Satz 3 LKrO, Art. 61 Abs. 4 Satz 3 BezO); dies ist ggf. durch geeignete Bedingungen und Auflagen sicherzustellen.

1.2 Ergebnisse der Steuerschätzungen

Die Steuerschätzung vom November 2011 hat nach Auskunft des Staatsministeriums der Finanzen für die bayerischen Kommunen Folgendes ergeben:

Geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden	Steuerschätzung November 2011					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grundsteuer A	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Grundsteuer B	4,4 %	2,0 %	1,9 %	1,9 %	1,9 %	1,8 %

Gewerbesteuer brutto	12,1 %	5,9 %	3,9 %	4,0 %	4,0 %	3,5 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7,1 %	5,2 %	6,7 %	5,9 %	5,6 %	5,2 %
Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer	5,7 %	3,2 %	2,8 %	3,0 %	3,0 %	3,1 %
Hinweise: Die geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen basiert auf den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2011. Die Steuerschätzung wurde – wie üblich – auf der Basis des geltenden Steuerrechts durchgeführt.						

Die Orientierungsdaten sind 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

Die Basis-Gewerbesteuerumlage beträgt wie im Vorjahr 35 Prozentpunkte.

Die Erhöhungszahl für den Landesvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) beträgt im Jahr 2012 voraussichtlich fünf Prozentpunkte.

Der Vervielfältiger 2012 setzt sich somit wie folgt zusammen:

Bundesvervielfältiger (§ 6 Abs. 3 GFRG)		14,5 Prozentpunkte
Landesvervielfältiger (§ 6 Abs. 3 GFRG)		
Basis-Umlage Land	20,5 Prozentpunkte	
erhöhte Umlage	29,0 Prozentpunkte	
	49,5 Prozentpunkte	
Erhöhungszahl (§ 6 Abs. 5 GFRG)	5,0 Prozentpunkte	
		54,5 Prozentpunkte
Vervielfältiger insgesamt		69,0 Prozentpunkte

---

* **[Amtl. Anm.:]** Aufgehoben durch Bekanntmachung vom 26. Februar 2013 Az.: IB4-1512.5-9

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich wird sich 2012 vorbehaltlich der Beschlussfassung durch den Bayerischen Landtag wie folgt entwickeln:

Kommunaler Finanzausgleich	Haushalt	Entwurf	Veränderung 2012	
Stand: 13. Dezember 2011	2011	2012	gegen 2011	
MR-Beschluss	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %
A. Leistungen aus den Steuerverbünden				
I. Allg. Steuerverbund (2011: 12,2 %; 2012: 12,5 %)	(2.976,785 3)	(3.231,204 0)	(254,418 7)	(8,5 %)
abzgl. 1. Umschichtung Art. 10 FAG für Schulen u. a.	(–157,342 0)	(–237,342 0)	(–80,000 0)	(50,8 %)
2. Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke	(–59,100 0)	(–51,600 0)	(7,500 0)	(–12,7 %)
3. Umschichtung Investitionspauschale	(–173,300 0)	(–255,000 0)	(–81,700 0)	(47,1 %)
verbleiben für die Schlüsselmasse	2.587,043 3	2.687,262 0	100,218 7	3,9 %
davon 1. Schlüsselzuweisungen	(2.581,193 3)	(2.681,362 0)	(100,168 7)	(3,9 %)
2. Bayer. Komm. Prüfungsverband	(3,050 0)	(3,100 0)	(0,050 0)	(1,6 %)
3. Bayer. Selbstverwaltungskolleg	(0,200 0)	(0,200 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
4. Schulkosten für Kinder abgelehnter Asylbewerber	(2,600 0)	(2,600 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
II. Kfz-Steuerersatzverbund (51 %)	(790,474 3)	(786,086 0)	(–4,388 3)	(–0,6 %)
davon 1. Abwasserförderung (StMUG)	121,250 0	101,250 0	–20,000 0	–16,5 %
2. ÖPNV-Gesetz – Festbetrag (StMWIVT)	51,300 0	51,300 0	0,000 0	0,0 %
3. ÖPNV-Investitionsförderung	67,700 0	65,100 0	–2,600 0	–3,8 %
4. komm. Straßenbau nach BayGVFG (OBB)	30,000 0	30,000 0	0,000 0	0,0 %
5. Straßenbau und -unterhalt	246,324 3	244,536 0	–1,788 3	–0,7 %
6. kommunale Umgehungsstraßen (OBB)	(17,900 0)	(27,900 0)	(10,000 0)	(55,9 %)
7. Verstärkung Art. 15 FAG für Bezirke	(256,000 0)	(266,000 0)	(10,000 0)	(3,9 %)
III. Grunderwerbsteuerverbund (8/21)	384,381 0	434,666 7	50,285 7	13,1 %
IV. Einkommensteuerersatz	454,574 4	508,038 4	53,464 0	11,8 %
B. Leistungen außerhalb der Steuerverbünde				
1. Finanzzuweisungen – Kopf-Beträge	421,600 0	421,600 0	0,000 0	0,0 %
2. Gebührenaufkommen der Landkreise	190,000 0	196,500 0	6,500 0	3,4 %
3. Geldbußen und Verwarnungsgelder	56,000 0	55,000 0	–1,000 0	–1,8 %
4. Nutzungsentgelt Datenbank BAYERN-RECHT	0,130 0	0,130 0	0,000 0	0,0 %
5. Zuw. für Verbraucherschutz und Heimaufsicht	56,800 0	56,800 0	0,000 0	0,0 %
6. Zuweisungen für Wasserwirtschaftsämter	2,330 0	2,330 0	0,000 0	0,0 %
7. Krankenhausfinanzierung nach dem BayKrG	450,000 0	430,000 0	–20,000 0	–4,4 %
8. Zuweisung nach Art. 10 FAG für Schulen u. a.	250,600 0	330,600 0	80,000 0	31,9 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(93,258 0)	(93,258 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(157,342 0)	(237,342 0)	(80,000 0)	(50,8 %)
9. Zuweisungen zu Kindertageseinrichtungen	15,000 0	15,000 0	0,000 0	0,0 %
10. Investitionspauschale	173,300 0	255,000 0	81,700 0	47,1 %
Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(173,300 0)	(255,000 0)	(81,700 0)	(47,1 %)
11. Zuweisungen für Abfall und Altlasten (StMUG)	3,780 0	3,780 0	0,000 0	0,0 %
12. Zuweisungen zur Schülerbeförderung	289,000 0	301,000 0	12,000 0	4,2 %
13. Bedarfs-/Konsolidierungszuweisungen	25,600 0	25,600 0	0,000 0	0,0 %
14. Zuweisung an die Bezirke	583,581 7	623,581 7	40,000 0	6,9 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(268,481 7)	(305,981 7)	(37,500 0)	(14,0 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(59,100 0)	(51,600 0)	(–7,500 0)	(–12,7 %)
c) Mittel aus KfzSt-Ersatzverbund	(256,000 0)	(266,000 0)	(10,000 0)	(3,9 %)
15. Jugendhilfeausgleich	16,870 0	16,870 0	0,000 0	0,0 %
16. Abgeltung urheberrechtl. Ansprüche	2,960 0	3,130 0	0,170 0	5,7 %
17. Zuweisung nach dem EntflechtungsG	276,135 0	276,135 0	0,000 0	0,0 %
davon a) Straßen (OBB)	(129,000 0)	(129,000 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
b) ÖPNV (StMWIVT)	(147,135 0)	(147,135 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
18. Belastungsausgleich Hartz IV (StMAS)	93,000 0	92,000 0	–1,000 0	–1,1 %
19. kommunale Umgehungsstraßen (OBB)	20,000 0	30,000 0	10,000 0	50,0 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(2,100 0)	(2,100 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
b) Mittel aus KfzSt-Ersatzverbund	(17,900 0)	(27,900 0)	(10,000 0)	(55,9 %)
C. FA-Leistungen insgesamt	**6.869,259 7**	**7.257,209 8**	**387,950 1**	**5,6 %**
Kommunalanteil am KHG	–219,521 2	–194,548 8	24,972 5	–11,4 %
Bundesleistungen nach dem EntflechtungsG	–276,135 0	–276,135 0	0,000 0	0,0 %
D. Reine Landesleistungen	**6.373,603 5**	**6.786,526 0**	**412,922 6**	**6,5 %**

Hinweis: Die Übersicht wurde maschinell erstellt. Dabei wurde jede Zahl „spitz" errechnet und anschließend ab- oder aufgerundet. Hierdurch können die Summen der gerundeten Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

Mit insgesamt rd. 7,3 Milliarden Euro erhalten die Kommunen 2012 den bisher höchsten Betrag an Finanzausgleichsleistungen. Der Aufwuchs gegenüber 2011 beträgt 388,0 Millionen Euro bzw. 5,6 Prozent. Die reinen Landesleistungen des kommunalen Finanzausgleichs 2012 steigen um 6,5 Prozent oder 412,9 Millionen Euro auf 6.786,5 Millionen Euro.

Der kommunale Finanzausgleich setzt Schwerpunkte sowohl bei der Stärkung der Verwaltungshaushalte der Kommunen – vor allem durch den deutlichen Aufwuchs bei den Schlüsselzuweisungen – als auch bei der Investitionsförderung.

– Der Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund wird von 12,2 Prozent auf 12,5 Prozent angehoben. Dadurch ergibt sich eine dauerhafte strukturelle Verbesserung für die Kommunen.

– Die Schlüsselzuweisungen, die die größte Einzelleistung im kommunalen Finanzausgleich darstellen, steigen um 100,2 Millionen Euro (3,9 Prozent) auf 2.681,4 Millionen Euro.

– Die Bildungsinfrastruktur hat hohe Priorität. Die Investitionen in Schulhausbau und Kindertageseinrichtungen steigen um insgesamt 80 Millionen Euro auf über 345 Millionen Euro. Um dies zu finanzieren, ist eine moderate Kürzung bei der Krankenhausfinanzierung von 20 Millionen Euro erforderlich. Davon kommen den Kommunen 10 Millionen Euro durch eine Senkung der Krankenhausumlage wieder zugute.

– Die Investitionspauschalen zur Unterstützung der Kommunen bei kleineren Investitionen werden um 81,7 Millionen Euro auf 255 Millionen Euro erhöht. Die Erhöhung kommt insbesondere einer deutlichen Anhebung der nach der Finanzstärke gestaffelten Mindestinvestitionspauschalen zugute. Das stärkt insbesondere die Investitionskraft der kleineren Gemeinden und unter diesen ganz besonders der strukturschwachen, da die Mindestinvestitionspauschale nach der Umlagekraft gestaffelt ist. Der Mindestbetrag bei durchschnittlicher Umlagekraft steigt von 26.000 Euro auf 68.000 Euro. Um die Anhebung der Investitionspauschalen und damit der Mindestinvestitionspauschalen in diesem Umfang umsetzen zu können, werden die investiven Mittel bei der Abwasserförderung durch eine moderate Absenkung des Ansatzes um 20 Millionen Euro auf gut 101 Millionen Euro zeitlich gestreckt. Damit ist keine Einsparung für den Freistaat verbunden. Diese Mittel kommen den Kommunen in voller Höhe bei den Investitionspauschalen zugute.

– Die Zuweisungen für kommunale Umgehungsstraßen werden um 10 Millionen Euro auf insgesamt 30 Millionen Euro erhöht.

– Die Zuweisungen an die Bezirke steigen um 40 Millionen Euro auf 623,6 Millionen Euro an. Dies trägt den gestiegenen Sozialkosten der Bezirke Rechnung.

– Die Überlassungsbeträge bei der Grunderwerbsteuer sollen um 50,3 Millionen Euro auf 434,7 Millionen Euro anwachsen.

– Die Zuweisungen des Einkommensteuerersatzes sollen um 53,5 Millionen Euro auf 508,0 Millionen Euro steigen. Darin enthalten ist auch der auf die Gemeinden entfallende Teil des vom Bund geleisteten Ausgleichs für die durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 bewirkten Steuermindereinnahmen mit rund 18 Millionen Euro im Jahr 2012.

– Um 12 Millionen Euro werden die pauschalen Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung auf 301 Millionen Euro erhöht. Damit wird auch bei wachsender Belastung der Kommunen für die Schülerbeförderung eine durchschnittliche Ausgleichsquote von 60 Prozent gehalten.

3. Derivative Finanzinstrumente

3.1 Beratungspflichten der Banken

Unter Nr. 6.2 der Bekanntmachung vom 10. März 2010 (AllMBl S. 87, im Internet unter http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/) haben wir auf ein Urteil des OLG Bamberg vom 11. Mai 2009 (Az.: 4 U 92/08) hingewiesen. Inzwischen hat der BGH mit Urteil vom 22. März 2011 (Az.: XI ZR 33/10) die Schadenersatzpflicht von Banken bei Verletzung von Beratungspflichten im Zusammenhang mit der Empfehlung eines Spread Ladder Swap-Vertrages bejaht. Solche komplexen und

risikoreichen Geschäfte bayerischer Kommunen sind uns nicht bekannt. Inwieweit vergleichbare Pflichten auch bei anders – evtl. auch einfacher – strukturierten derivativen Finanzinstrumenten bestehen, ist offen.

3.2 Verjährungsfristen

Bei der Durchsetzung möglicher Ansprüche aus der Verletzung von Beratungspflichten sind zudem die einschlägigen Verjährungsfristen zu beachten. Nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 195 ff. BGB gilt eine Verjährungsfrist von drei Jahren ab dem Schluss des Jahres, in dem die Kommune die Falschberatung erkennt oder hätte erkennen müssen. Unabhängig von dieser Kenntnis verjähren die Schadenersatzansprüche in zehn Jahren von ihrer Entstehung an. Ob bei Derivatgeschäften ggf. auch kürzere spezialgesetzlich geregelte Verjährungsfristen einschlägig sein können, bedarf der Prüfung im Einzelfall. § 37a WpHG a. F. etwa regelte eine Verjährungsfrist von drei Jahren. Fristbeginn war der Zeitpunkt des Erwerbs des Wertpapiers, über das der Anleger unzureichend aufgeklärt oder beraten worden ist. Ob Derivatgeschäfte den Erwerb eines Wertpapiers zum Gegenstand haben, was Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Spezialvorschrift wäre, ist strittig. Gefestigte Rechtsprechung dazu liegt bislang nicht vor.

3.3 Eigenverantwortung der Kommunen auch bei Einschaltung externer Berater

Die immer wieder bekannt werdenden z. T. beträchtlichen Verluste – auch bei Einschaltung externer Berater – erfordern es, noch einmal die Eigenverantwortung der Kommune bei der Entscheidung über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente und die Notwendigkeit ausreichenden eigenen Fachwissens in der Kommune hervorzuheben (vgl. Schreiben vom 8. November 1995, Az.: IB4-1513, aktualisiert mit Schreiben vom 14. September 2009, im Internet unter http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/). Das gilt gerade auch bei der Einschaltung externer Berater (vgl. Nr. 6.2 der o. a. Bekanntmachung). Ob die zuständigen Bediensteten der Kommune über ausreichende Fachkenntnisse verfügen, muss die Kommune eigenverantwortlich beurteilen. Ggf. muss sie für eine ausreichende Qualifikation (z.B. durch Schulungen und Fortbildungen) sorgen. Angesichts der schwierigen Materie kann es auch geboten sein, sich entsprechend dem vorhandenen Fachwissen auf einfacher strukturierte Geschäfte und eine risikoärmere Zinssteuerungsstrategie (z.B. Zinssicherung statt Zinsoptimierung) zu beschränken. Dies gilt insbesondere auch bei knapper Personalausstattung.

3.4 Derivatgeschäfte kommunaler Unternehmen

Da – wie sich in der kommunalen Praxis ebenfalls gezeigt hat – nicht nur eigene Derivatgeschäfte der Kommune, sondern – z.B. über Einstands- bzw. Nachschusspflichten – auch solche Geschäfte kommunaler Unternehmen die Haushaltswirtschaft bzw. die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune beeinträchtigen können, weisen wir erneut darauf hin, dass kommunale Unternehmen im Rahmen ihrer öffentlichen Zweckbestimmung nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie dem Gebot der Minimierung finanzieller Risiken zu führen sind. Das gilt u. a. auch hinsichtlich des Einsatzes von Derivaten. Zudem endet die Verantwortung der Kommune nicht mit der Errichtung, Übernahme oder Beteiligung an einem kommunalen Unternehmen. Auf die Erfordernisse einer dem Umfang der unternehmerischen Beteiligungen angemessenen Beteiligungsverwaltung bzw. eines entsprechenden Beteiligungscontrollings haben wir unter Nr. 6.3 der Bekanntmachung vom 10. März 2010 (AllMBl S. 87) hingewiesen.

Im Einzelfall kann es geboten sein, bei der Erteilung von Kreditgenehmigungen durch Nebenbestimmungen darauf hinzuwirken, dass die kommunale Beteiligungskontrolle, gerade auch was den Einsatz derivativer Finanzinstrumente zur Zinssteuerung betrifft, ausreichend wahrgenommen wird.

4. Buchungshinweise

4.1 Periodenabgrenzung in der Kameralistik

Während die doppelte kommunale Buchführung eine Periodenabgrenzung vorsieht, werden in der Kameralistik Einnahmen und Ausgaben vielfach ohne genauen Bezug zu ihrer zeitlichen Verursachung erfasst. Vor allem bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen für die Gewerbesteuerumlage gibt es daher immer wieder Probleme. § 6 Abs. 2 GFRG hebt auf das Istaufkommen der Gewerbesteuer im Erhebungsjahr ab, ohne dass dieser Begriff im Gemeindefinanzreformgesetz oder im Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) näher definiert wäre.

Mit Schreiben vom 10. Juni 2011 (Az.: IB4-1512.3-37) hatten wir unter Nr. 3 bereits erläutert, wie insoweit zu verfahren ist. Wegen verschiedener Rückfragen weisen wir noch einmal auf Folgendes hin:

Für die zeitliche Abgrenzung bei der kameralen Rechnungslegung und damit für die Gewerbesteuerumlage gelten die Regelungen der KommHV-Kameralistik, und zwar § 66 KommHV-Kameralistik über den Buchungstag, § 74 KommHV-Kameralistik über den Abschlusstag sowie §§ 78 und 79 Abs. 1 KommHV-Kameralistik über den kassenmäßigen Abschluss und die Haushaltsrechnung.

– Als Isteinnahmen sind danach in der Jahresrechnung die Gewerbesteuereinzahlungen und -erstattungen mit Buchungstag im jeweiligen Jahr nachzuweisen (§ 66 KommHV-Kameralistik).

– Entsprechendes gilt für Anpassungen von Vorauszahlungen (§ 19 Abs. 3 GewStG).

– Rückzahlungen sind buchungsmäßig dem Jahr zuzuordnen und in der Meldung an das Finanzamt München, Abteilung Erhebung, für das Jahr zu berücksichtigen, in dem sie istmäßig tatsächlich geleistet werden.

– Gewerbesteuerzahlungen aufgrund von Festsetzungen (z.B. Steuermessbescheid, Vorauszahlungsbescheid), die vor Jahresende auf Fälligkeiten des folgenden Jahres geleistet werden, müssen istmäßig dem neuen Jahr zugeordnet werden; andernfalls fehlt es in der Jahresrechnung an der Übereinstimmung zwischen Soll und Ist.

– Freiwillige Gewerbesteuerzahlungen ohne vorherige Änderung des Steuermessbescheides oder Erlass eines gesonderten Vorauszahlungsbescheides (z.B. aufgrund einer Betriebsprüfung), die den Umfang nach § 19 Abs. 2 und 3 GewStG übersteigen, sind als Isteinnahmen des Haushaltsjahres zu erfassen, in dem sie eingegangen sind. Freiwillige Gewerbesteuerzahlungen in diesem Sinn sind auch Zahlungen auf eine Veranlagung, die im Zeitraum zwischen der Bekanntgabe und der Beendigung einer Aussetzung der Vollziehung (§ 361 AO) geleistet werden.

– Dies gilt auch für die vom Finanzamt München, Abteilung Erhebung, im Dezember geleisteten Abschlagszahlungen der Gemeindeanteile an der Einkommen- bzw. Umsatzsteuer auf das vierte Quartal sowie für die bei der Abschlagszahlung im Voraus für das vierte Quartal verrechnete Gewerbesteuerumlage. Diese Zahlungen sind bereits im laufenden Jahr zu verbuchen, da sie dort auch kassenwirksam sind. Die im Januar und Februar des Folgejahres erstellte Abrechnung durch das Finanzamt München, Abteilung Erhebung, ist dann jedoch entsprechend haushalts- und buchungsmäßig im neuen Rechnungsjahr zu berücksichtigen.

Soweit Kommunen ihre Bücher aus technischen Gründen vor dem 31. Dezember abschließen und Zahlungen vor Jahresende dem neuen Jahr zuordnen oder die Zahlungen nach dem Abschlusstag noch in den Büchern des abgelaufenen Jahres nachweisen, müssen sie diese von der zeitlichen Zuordnung der KommHV-Kameralistik abweichende und damit unrichtige Zuordnung bei der Meldung an das Finanzamt München, Abteilung Erhebung, berichtigen.

4.2 Verbuchung der Leistungen für Bildung und Teilhabe

Mit Schreiben vom 10. Juni 2011 (Az.: IB4-1512.3-37) haben wir unter Nr. 1 auf Folgendes hingewiesen:

Mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch wird den kommunalen Aufgabenträgern in den Jobcentern das sog. Bildungs- und Teilhabepaket als neue Aufgabe im SGB II übertragen. Dazu wird der neue Unterabschnitt 4 „Leistungen für Bildung und Teilhabe“ in das Gesetz eingeführt. Im SGB XII sind die Leistungen für Bildung und Teilhabe innerhalb des Dritten Kapitels als Abschnitt 3 eingefügt worden. Entsprechende Ansprüche ergeben sich auch aus § 6b Bundeskindergeldgesetz (BKGG) und § 2 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Für Grundleistungsbezieher nach dem AsylbLG können die Bildungsleistungen entsprechend des Bildungs- und Teilhabepakets über § 6 AsylbLG gewährt werden.

Als Ausgleich für den Sach- und Verwaltungsaufwand der Kommunen im SGB II und BKGG (nicht SGB XII) hat der Bund die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 46 SGB II für die Jahre 2011 und 2012 um 6,6 Prozentpunkte (5,4 Prozentpunkte für Sachkosten, 1,2 Prozentpunkte für Verwaltungskosten) erhöht (§ 46 Abs. 5 und 6 SGB II). Ab dem Jahr 2013 wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft anpassen und zwar in Abhängigkeit von der Entwicklung der Sachkosten der Bildungs- und Teilhabeleistungen im SGB II und BKGG (§ 46 Abs. 7 SGB II). Die Länder müssen die Gesamtausgaben für die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sowohl nach § 28 SGB II als auch nach § 6b BKGG bis zum 31. März des Folgejahres ermitteln und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales mitteilen (§ 46 Abs. 8 SGB II).

Für die Anpassung sind die Sachkosten für Bildungs- und Teilhabeleistungen im SGB II und BKGG des Vorjahres maßgeblich. Eine Anpassung gemäß der Entwicklung der Verwaltungskosten für Bildung und Teilhabe erfolgt nicht. Folglich müssen Sachkosten und Verwaltungskosten unterschieden werden. Darüber hinaus muss feststellbar sein, welchem Rechtskreis (SGB II oder SGB XII, BKGG, AsylbLG) die verausgabten Bildungs- und Teilhabeleistungen (Sachkosten) zuzuordnen sind. Die Kommunen haben deshalb die Bildungs- und Teilhabeleistungen vollständig und ausreichend differenziert nachzuweisen.

Sachkosten sind die nach SGB II, SGB XII, § 6b BKGG und §§ 2 und 6 AsylbLG gewährten Leistungen. Davon zu unterscheiden sind die Verwaltungskosten, die der Kommune im Zusammenhang mit der Erbringung dieser Leistungen entstehen. Unter Nrn. 1.1.5 und 1.2.5 des Schreibens vom 10. Juni 2011 hatten wir dazu Buchungshinweise gegeben.

Soweit eine Zuordnung der Verwaltungskosten nicht zweifelsfrei möglich ist, kann es vertretbar sein, diese zusammengefasst zu verbuchen, wenn insbesondere die Zuordnung zu den einzelnen Rechtskreisen nachvollziehbar dokumentiert wird. Dies darf aber nicht dazu führen, dass Verwaltungskosten bei den Sachkosten verbucht werden.

4.3 Leistungen nach SGB II

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen weist darauf hin, dass die Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 5 SGB II nur Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II – mit Ausnahme der Leistungen nach § 22 Abs. 6 und 8 SGB II – sowie Leistungen nach § 27 Abs. 3 SGB II erfasst. Zur Sicherstellung einer vollständigen und ordnungsgemäßen Erstattung müssen deshalb diese Beträge jeweils nachvollziehbar belegt werden können, soweit bei Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Kameralistik keine entsprechenden Untergruppen und bei Haushaltsführung nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung keine entsprechenden Unterkonten geführt werden.

4.4 Änderungen der kameralen Haushaltssystematik, Unterscheidung nach Leistungsempfängern im Sozialbereich

Mit Schreiben vom 10. Juni 2011 (Az.: IB4-1512.3-37) haben wir unter Nr. 1.4 darauf hingewiesen, dass bei den Untergruppen 690, 691, 692, 693, 730, 735, 740, 745, 783, 784 und 785 die vierstelligen Untergruppen (6901 bis 6907 usw.) zur Aufteilung der Leistungsempfänger nach Staatsangehörigkeit, ausländerrechtlicher

Stellung usw. entfallen. Diese Vereinfachung gilt generell für den Einzelplan 4 und nicht nur für den Bereich der Bildungs- und Teilhabeleistungen.

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

Über den Stand der Reform des kommunalen Haushaltsrechts informieren wir weiterhin im Internet unter http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/detail/08206/.

5.1 Muster für die Aufstellung doppischer Haushalte, Hinweise zur Zuordnung zum Produkt- und Kontenrahmenplan

Im Vorgriff auf die amtliche Bekanntmachung sind im Internet unter http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/detail/08206/ die aktuellen Musterentwürfe für die Aufstellung doppischer Haushalte (Stand: 1. Dezember 2011) veröffentlicht; Hinweise zur Zuordnung zum Konten- und Produktrahmen (Stand: 1. Dezember 2011) werden in Kürze veröffentlicht. Die Kommunen können sich aufwendige Umstellungsarbeiten ersparen, wenn sie sich bereits jetzt an den Entwürfen orientieren.

5.2 Konsolidierter Jahresabschluss

Nach Art. 102a GO, Art. 88a LKrO, Art. 84a BezO sind Kommunen, die ihr Haushaltswesen auf die doppelte kommunale Buchführung umgestellt haben, zur Erstellung von konsolidierten Jahresabschlüssen verpflichtet. Der konsolidierte Jahresabschluss stellt die Kommune und die mit ihr verbundenen rechtlich selbstständigen und unselbstständigen Einheiten so dar, als ob es sich um eine wirtschaftliche Einheit handeln würde (Einheitstheorie). Auf diese Weise soll – entsprechend einem Kernziel der Reform des kommunalen Haushaltsrechts – u. a. der mit der Ausgliederung und der Aufgabenerledigung außerhalb des kommunalen Haushalts verbundene Verlust an Steuerungs- und Informationsmöglichkeiten zumindest teilweise kompensiert werden. Auf den konsolidierten Jahresabschluss kann deshalb nicht verzichtet werden.

Ein konsolidierter Jahresabschluss ist erst ab dem fünften Haushaltsjahr zu erstellen, das dem Haushaltsjahr der Einführung der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung folgt, nicht jedoch vor dem 1. Januar 2012. Die Rechtsaufsicht kann auf Antrag einen späteren Zeitpunkt bestimmen, wenn eine vollständige Konsolidierung noch nicht möglich ist (§ 99 Abs. 1 KommHV-Doppik). Damit soll den Schwierigkeiten Rechnung getragen werden, die sich bei der erstmaligen Erstellung des konsolidierten Jahresabschlusses ergeben können. Kommunen, die seit dem Haushaltsjahr 2007 oder früher ihre Haushaltsführung nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung gestalten, sollen sich mit der Rechtsaufsicht in Verbindung setzen. Wir halten es für vertretbar, die Frist zunächst bis 2015 zu verlängern.

Um die Kommunen dabei zu unterstützen, über den konsolidierten Jahresabschluss mit vertretbarem Verwaltungsaufwand Steuerungsinformationen zu erhalten, war zunächst geplant, in Anlehnung an entsprechende Kompendien in anderen Ländern einen „theoretischen“ Konsolidierungs-Leitfaden zu erstellen. Inzwischen zeigt sich aber, dass praxistaugliche Informationen eher von einem Modellprojekt zu erwarten sind, in dem die Erstellung konsolidierter Jahresabschlüsse tatsächlich erprobt wird. Die Projektarbeit soll noch im ersten Quartal 2012 begonnen werden.

5.3 Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens

Unter Nr. 7.2.2.3 der Bekanntmachung zur Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens (Bewertungsrichtlinie – BewertR) vom 29. September 2008 (AIIMBl S. 558) wird auf die

Wertermittlungsverordnung (WertV) verwiesen. Diese wurde inzwischen mit Wirkung vom 1. Juli 2010 aufgehoben und durch die Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung – ImmoWertV) vom 19. Mai 2010 (BGBl I S. 639) ersetzt. Im Vorgriff auf die Änderung der BewertR kann die ImmoWertV herangezogen werden.

6. EU-rechtliche Fragen/Umsetzung des einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) durch die Kommunen

Unter Nr. 9.2 der o. a. Bekanntmachung vom 10. März 2010 hatten wir über den geplanten einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraum – Single Euro Payment Area (SEPA) – informiert.

Die Europäische Kommission hat am 16. Dezember 2010 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der technischen Vorschriften für Überweisungen und Lastschriften in Euro mit Endterminen für die SEPA-Migration vorgelegt. Das Europäische Parlament hat die Verordnung am 14. Februar 2012 verabschiedet. Die Zustimmung des Rates steht noch aus.

Als Enddatum ist einheitlich der 1. Februar 2014 vorgesehen. Das bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt alle Kundenaufträge und zwischenbetriebliche Zahlungen als SEPA-Transaktionen abgewickelt werden. National existierende Lastschrift-Autorisierungen, wie z.B. Einzugsermächtigungen, können somit weiter genutzt werden. Das wird allen Marktteilnehmern erhebliche Aufwände ersparen, die für die Einholung neuer SEPA-Mandate angefallen wären.

Zudem wird die Angabe des BIC zusätzlich zur IBAN (International Bank Account Number) gänzlich entfallen. Die konkreten Auswirkungen und Folgen bleiben zu prüfen. Die erforderliche Umstellung aller Bewirtschaftungs-, Anordnungs- und Kassenprogramme sollte rechtzeitig vorbereitet werden.

Aktuelle Informationen der Deutschen Bundesbank dazu finden sich im Internet unter http://www.bundesbank.de/zahlungsverkehr/zahlungsverkehr_sepa.php.

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband gibt in seinem Geschäftsbericht 2010 Hinweise zum Einsatz von Electronic-Banking-Systemen (im Internet unter http://www.bkpv.de/ver/pdf/gb2010/gruschka.pdf) und geht dabei auch auf Fragen zum Thema SEPA ein.

7. Rechtsaufsichtsbehörden

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

8. Aufhebung von Bekanntmachungen

Nr. 1 der Bekanntmachung vom 16. März 2011 (AllMBl S. 167) wird aufgehoben.

Günter Schuster

Ministerialdirektor