2023-I

Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 26. Februar 2013, Az. IB4-1512.5-9

(AllMBl. S. 156)

Zitiervorschlag: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen vom 26. Februar 2013 (AllMBl. S. 156)

An

die Gemeinden

die Verwaltungsgemeinschaften

die Landkreise

die Bezirke

die kommunalen öffentlich-rechtlichen Verbände

die Rechtsaufsichtsbehörden

Inhaltsübersicht

1. Orientierungsdaten

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

1.2 Fiskalvertrag

1.3 Ergebnisse der Steuerschätzungen

1.4 Entwicklung der Gewerbesteuerumlage

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

2.1 Volumen

2.2 Allgemeiner Steuerverbund/Schlüsselzuweisungen

2.3 Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen

2.4 Investitionsförderung

2.5 Sonstige Verbesserungen

2.6 Fazit

3. Genehmigungsfähigkeit von Bürgschaften; Bürgschaftsmuster einzelner Banken

4. Kommunales Beteiligungsmanagement

5. Genehmigung von Kreditaufnahmen und kreditähnlichen Rechtsgeschäften – rentierliche Schulden

6. Hinweise zur doppelten kommunalen Buchführung

6.1 Konsolidierter Jahresabschluss

6.2 Ergebnisneutrale Berichtigung der Eröffnungsbilanz

6.3 Grundstücke des Umlaufvermögens

6.4 Bilanzielle Behandlung entschädigungsloser Übergänge kommunalen Vermögens auf Dritte bei straßenrechtlichen Umstufungen

6.5 Bilanzielle Behandlung des bei einem Sanierungstreuhänder im Sinn des § 159 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 in Verbindung mit § 150 BauGB gebildeten Sanierungstreuhandvermögens

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

8. Rechtsaufsichtsbehörden

9. Aufhebung von Bekanntmachungen

1. Orientierungsdaten

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Wirtschaftskrise wirkte sich 2009 und 2010 auch auf die Kommunen aus. Die Defizite gingen dabei im Wesentlichen auf die geringeren Steuereinnahmen und auf stärker steigende Sozialausgaben zurück. In den Jahren 2011 und 2012 hat sich die finanzielle Lage der Kommunen insgesamt deutlich verbessert. Die Kommunen haben wie Bund und Länder von der guten Konjunktur profitiert.

Die konjunkturelle Dynamik hat jedoch im Verlauf des Jahres 2012 in Deutschland kontinuierlich nachgelassen. Die Wirtschaftsleistung ist gegen Ende des Jahres sogar geschrumpft. Aufgrund der Schwächephase im Winterhalbjahr 2012/2013 rechnet die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht für das Gesamtjahr 2013 nur mit einer geringen Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,4 Prozent. Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland wird auch im Jahr 2013 maßgeblich vom weiteren Verlauf der noch anhaltenden Staatsschuldenkrise in Europa abhängen. 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 aber auch ermöglichen kann, durch zusätzliche Investitionen die örtliche Wirtschaft zu stärken. Rechtsaufsichtlich beauflagte Sanierungskonzepte sind grundsätzlich fortzuführen. Für Kommunen mit Haushaltsproblemen muss es jedoch 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) können nur dann ausnahmsweise kurzfristig ausgesetzt werden, wenn für unabweisbare Maßnahmen eine Kreditfinanzierung unumgänglich ist. Die Genehmigung genehmigungspflichtiger Rechtsgeschäfte durch die Rechtsaufsicht darf aber 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 Fiskalvertrag

Am 29. Juni 2012 hat der Deutsche Bundestag mit einer Zweidrittelmehrheit dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, dem sog. Fiskalvertrag (im Internet unter http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf), zugestimmt. Zu den Auswirkungen des Fiskalvertrags auf die Kommunalfinanzen vgl. BT-Drs. 17/10074. Zum Stand der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vgl. BT-Drs.17/11939. Hierzu befindet sich derzeit ein neuer Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen (vgl. BT-Drs. 17/12058) im Gesetzgebungsverfahren.

1.3 Ergebnisse der Steuerschätzungen

Auf die Ergebnisse der Steuerschätzungen vom Mai 2012 hatten wir mit Schreiben vom 29. August 2012 hingewiesen. Die Steuerschätzung vom Oktober 2012 hat nach Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen für die bayerischen Kommunen Folgendes ergeben:

Geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Grundsteuer A	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Grundsteuer B	1,9 %	2,4 %	1,9 %	1,9 %	1,8 %	1,8 %
Gewerbesteuer brutto	5,6 %	1,5 %	3,5 %	3,4 %	3,1 %	2,9 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7,9 %	5,8 %	5,7 %	5,5 %	5,2 %	4,9 %
Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer	3,5 %	3,4 %	3,1 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %
Hinweise: Die geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen basiert auf den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Oktober 2012. 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.

1.4 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 2013 fünf Prozentpunkte.

Der Vervielfältiger 2013 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

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich wird sich 2013 wie folgt entwickeln:

Kommunaler Finanzausgleich Stand: 13. Dezember 2012 endgültig	NTHH 2012 Mio. €	DHH 2013 Mio. €	Veränderung 2013 gegen 2012 Mio. €	 in %
A.Leistungen aus den Steuerverbünden				
I.Allg. Steuerverbund (2012: 12,5 %; 2013: 12,75 %)	(3.231,204 0)	(3.618,351 2)	(387,147 2)	(12,0 %)
abzgl. 1. Umschichtung Art. 10 FAG für Schulen u. a. (= B.8b)	(–237,342 0)	(–302,342 0)	(–65,000 0)	(27,4 %)
2. Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke (= B.13b)	(–51,600 0)	(–30,600 0)	(21,000 0)	(–40,7 %)
3. Umschichtung Investitionspauschale (= B.9)	(–255,000 0)	(–315,000 0)	(–60,000 0)	(23,5 %)
4. Umschichtung Bedarfszuweisungen (= B.12)		(–74,400 0)	(–74,400 0)	
verbleiben für die Schlüsselmasse	2.687,262 0	2.896,009 2	208,747 2	7,8 %
davon 1. Schlüsselzuweisungen	(2.681,362 0)	(2.889,509 2)	(208,147 2)	(7,8 %)
2. Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband	(3,100 0)	(3,700 0)	(0,600 0)	(19,4 %)
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 %)	(786,086 0)	(789,800 9)	(3,714 9)	(0,5 %)
davon 1. Abwasserförderung (StMUG)	101,250 0	81,250 0	–20,000 0	–19,8 %
2. ÖPNV-Gesetz-Festbetrag (StMWIVT)	51,300 0	51,300 0	0,000 0	0,0 %
3. ÖPNV-Investitionsförderung	65,100 0	67,300 0	2,200 0	3,4 %
4. komm. Straßenbau nach BayGVFG (OBB)	30,000 0	30,000 0	0,000 0	0,0 %
5. Straßenbau und -unterhalt	244,536 0	276,050 9	31,514 9	12,9 %
6. kommunale Umgehungsstraßen (OBB) (= B.18b)	(27,900 0)	(27,900 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
7. Verstärkung Art. 15 FAG für Bezirke (= B.13c)	(266,000 0)	(256,000 0)	(–10,000 0)	(–3,8 %)
III.Grunderwerbsteuerverbund (8/21)	434,666 7	489,523 9	54,857 2	12,6 %
IV.Einkommensteuerersatz	508,038 4	534,640 0	26,601 6	5,2 %
B.Leistungen außerhalb der Steuerverbünde				
1. Finanzzuweisungen – Kopf-Beträge	421,600 0	424,000 0	2,400 0	0,6 %
2. Gebührenaufkommen der Landkreise	196,500 0	205,000 0	8,500 0	4,3 %
3. Geldbußen und Verwarnungsgelder	55,000 0	55,000 0	0,000 0	0,0 %
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	57,000 0	0,200 0	0,4 %
6. Zuweisungen für Wasserwirtschaftsämter	2,330 0	2,350 0	0,020 0	0,9 %
7. Krankenhausfinanzierung nach dem BayKrG	430,000 0	500,000 0	70,000 0	16,3 %

8. Zuweisung nach Art. 10 FAG für Schulen, Kindertageseinrichtungen u. a.	345,600 0	375,600 0	30,000 0	8,7 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(108,258 0)	(73,258 0)	(–35,000 0)	(–32,3 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(237,342 0)	(302,342 0)	(65,000 0)	(27,4 %)
9. Investitionspauschale	255,000 0	315,000 0	60,000 0	23,5 %
Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(255,000 0)	(315,000 0)	(60,000 0)	(23,5 %)
10. Zuweisungen für Abfall und Altlasten (StMUG)	3,780 0	3,780 0	0,000 0	0,0 %
11. Zuweisungen zur Schülerbeförderung	301,000 0	305,000 0	4,000 0	1,3 %
12. Allgemeine Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen	25,600 0	100,000 0	74,400 0	290,6 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(25,600 0)	(25,600 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund		(74,400 0)	(74,400 0)	
13. Zuweisungen an die Bezirke	623,581 7	643,581 7	20,000 0	3,2 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(305,981 7)	(356,981 7)	(51,000 0)	(16,7 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(51,600 0)	(30,600 0)	(–21,000 0)	(–40,7 %)
c) Umschichtung aus KfzSt-Ersatzverbund	(266,000 0)	(256,000 0)	(–10,000 0)	(–3,8 %)
14. Jugendhilfeausgleich	16,870 0	16,870 0	0,000 0	0,0 %
15. Abgeltung urheberrechtl. Ansprüche (StMUK+StMWFK)	3,130 0	3,130 0	0,000 0	0,0 %
16. Zuweisung nach dem EntflechtungsG	276,135 0	276,135 0	0,000 0	0,0 %
davon a) Straßen (OBB)	(129,000 0)	(130,000 0)	(1,000 0)	(0,8 %)
b) ÖPNV (StMWIVT)	(147,135 0)	(146,135 0)	(–1,000 0)	(–0,7 %)
17. Belastungsausgleich Hartz IV (StMAS)	92,000 0	86,700 0	–5,300 0	–5,8 %
18. kommunale Umgehungsstraßen (OBB)	30,000 0	30,000 0	0,000 0	0,0 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(2,100 0)	(2,100 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
b) Mittel aus KfzSt-Ersatzverbund	(27,900 0)	(27,900 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
C.FA-Leistungen insgesamt	**7.257,209 8**	**7.825,350 7**	**568,140 9**	**7,8 %**
Kommunalanteil am KHG	–194,548 8	–223,761 1	–29,212 3	15,0 %
Bundesleistungen nach dem EntflechtungsG	–276,135 0	–276,135 0	0,000 0	0,0 %
D.Reine Landesleistungen	**6.786,526 0**	**7.325,454 6**	**538,928 6**	**7,9 %**

2.1 Volumen

Die Finanzausgleichsleistungen insgesamt steigen damit um 568 Mio. € oder 7,8 Prozent auf eine neue Rekordsumme von über 7,8 Mrd. €.

2.2 Allgemeiner Steuerverbund/Schlüsselzuweisungen

Der Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund steigt um 0,25 Prozentpunkte auf 12,75 Prozent.

Schlüsselzuweisungen sind ein wichtiger Baustein in der Finanzausstattung der Gemeinden und Landkreise. Sie werden finanziell und strukturell verbessert:

– Sie wachsen um rd. 208 Mio. € auf fast 2,9 Mrd. €.

– Bei der Berechnung werden ab 2013 kleinere Gemeinden bei der Einwohnergewichtung stärker berücksichtigt.

2.3 Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen

Die Bedarfszuweisungsmittel werden vervierfacht und erreichen 100 Mio. €. Damit werden die neuen Stabilisierungshilfen zur gezielten Unterstützung konsolidierungswilliger strukturschwacher bzw. von einer negativen Bevölkerungsentwicklung besonders negativ betroffener Kommunen zu einem noch wirkungsvolleren Instrument.

2.4 Investitionsförderung

Die Investitionstätigkeit der Kommunen wird durch eine gezielte Anhebung der Investitionsförderung gestärkt.

Die Investitionspauschale wird weiter bedarfsgerecht ausgebaut:

– Die Mittelausstattung wird um 60 Mio. € auf 315 Mio. € angehoben.

– Der umlagekraftabhängige Mindestbetrag für kleinere Gemeinden steigt um ein Drittel.

Die Mittel für den Krankenhausbau werden um 70 Mio. € auf 500 Mio. € angehoben.

Die Zuweisungen für den Bau von Schulhäusern und Kindertageseinrichtungen steigen um 30 Mio. € auf 376 Mio. €. Dadurch kann die ⅔-Förderbeschränkung bei Kindertagesstätten entfallen.

Durch die Anhebung der Mittel für den Straßenbau und Straßenunterhalt um 32 Mio. € auf 276 Mio. € wird eine Anhebung der Pauschalen um etwa 15 Prozent möglich.

2.5 Sonstige Verbesserungen

Durch die Anhebung der Zuweisungen für die Schülerbeförderung auf 305 Mio. € bleibt eine landesdurchschnittliche Ausgleichsquote von 60 Prozent erhalten.

Die Zuweisungen an die Bezirke werden auf 644 Mio. € angehoben. Hierdurch und durch den Anstieg der Umlagekraft 2013 um landesdurchschnittlich 9,1 Prozent sowie die weitere Entlastung durch die schrittweise Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund erfahren die Bezirke 2013 eine spürbare finanzielle Verbesserung.

2.6 Fazit

Der kommunale Finanzausgleich 2013 setzt Signale für strukturschwache und kleinere Gemeinden. Den Schwachen wird noch stärker als bisher geholfen, ohne die Starken zu schwächen.

Ein weiterer Schwerpunkt wird auf die Investitionen gelegt. Damit zeigt sich der kommunale Finanzausgleich als ausgewogen und bedarfsgerecht.

3. Genehmigungsfähigkeit von Bürgschaften; Bürgschaftsmuster einzelner Banken

Nach Nr. 9.1 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Kommunen vom 5. Mai 1983 (MABl S. 408), geändert durch Bekanntmachung vom 12. November 2001 (AllMBl S. 676), sollen Bürgschaften im Allgemeinen nur für dinglich gesicherte Kredite übernommen werden (vgl. auch Schreiben vom 23. Januar 2012, Az.: IB4-1513.1-0, das die Regierungen in Kopie erhalten haben). Zudem dürfen Kommunen grundsätzlich nur Ausfallbürgschaften oder einfache Bürgschaften übernehmen. Selbstschuldnerische Bürgschaften kommen nur in seltenen Ausnahmefällen in Betracht, z.B. wenn eine gesetzliche oder satzungsmäßige Verpflichtung besteht. Maßgeblich sind jeweils die konkreten Verpflichtungen der Kommune im Einzelfall. Soweit

– der Bürge eine selbstschuldnerische Bürgschaft übernimmt und auf die Einrede der Vorausklage nach § 771 BGB verzichtet oder

– der Ausfall bereits dann als eingetreten gilt, wenn der Hauptschuldner – aus welchen Gründen auch immer – die Zahlung einstellt,

kann die rechtsaufsichtliche Genehmigung nach Art. 72 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 Sätze 2 und 3 GO, Art. 66 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Art. 65 Abs. 2 Sätze 2 und 3 LKrO, Art. 64 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 63 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BezO nicht erteilt werden. Einen Verzicht des Bürgen auf die Rechte aus § 770 (Anfechtbarkeit und Aufrechenbarkeit) und § 776 BGB (Freigabe von Sicherheiten) halten wir ebenfalls für bedenklich (vgl. unser Schreiben vom 23. Januar 2012, das die Regierungen in Kopie erhalten haben).

Inzwischen werden Muster für kommunale Ausfallbürgschaften mit folgendem Inhalt verwendet:

„Die (Name des Kreditinstituts) kann den Bürgen aus der Bürgschaft erst in Anspruch nehmen, wenn und soweit ein Ausfall festgestellt ist. Der Ausfall gilt als festgestellt, wenn die Zahlungsunfähigkeit des Hauptschuldners insbesondere durch

– *Zahlungseinstellung des Hauptschuldners oder*

– *Eröffnung des Insolvenzverfahrens über das Vermögen des Hauptschuldners oder Ablehnung der Eröffnung des Insolvenzverfahrens mangels Masse oder*

– *Leistung einer eidesstattlichen Offenbarungsversicherung nach § 807 ZPO oder*

– *aus sonstigen Gründen feststeht*

***und** aufgrund objektiv nachprüfbarer Kriterien nennenswerte Eingänge aus der Verwertung von Sicherheiten oder aus der Verwertung sonstigen Vermögens des Hauptschuldners nicht oder nicht mehr in absehbarer Zeit zu erwarten sind.“*

Solche modifizierten Bürgschaftserklärungen knüpfen insbesondere an die in § 773 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 BGB genannten Fälle an, in denen eine Vorausklage ohnehin ausgeschlossen ist. Sie lockern die bei einer reinen Ausfallbürgschaft bestehenden anspruchsbegründenden Tatsachen und erleichtern für das Kreditinstitut – zulasten der bürgenden Kommune – den Nachweis, dass der Ausfall des Hauptschuldners eingetreten ist.

Hiergegen bestehen Bedenken.

In den Fällen, in denen der Ausfall nicht – nach vorheriger Inanspruchnahme des Hauptschuldners als anspruchsbegründende Tatsache – festgestellt, sondern lediglich fingiert wird, wird faktisch und durch Anerkennung in der Bürgschaftserklärung auch rechtlich bindend auf die Einrede der Vorausklage (§§ 771, 773 Abs. 1 Nr. 1 BGB) verzichtet. Durch diese Modifizierung wird die Bürgschaft einer selbstschuldnerischen Bürgschaft stark angenähert (vgl. BGH, Urteil vom 19. März 1998, WM 1998, S. 976). Das gilt insbesondere deshalb, weil nach dem vorstehenden Text bereits die bloße Zahlungseinstellung bzw. nicht spezifizierte „sonstige Gründe“ wesentliches Ausfallkriterium und die objektiv nachprüfbaren Kriterien, die ergänzend herangezogen werden, zu wenig konkret sind. Auf diese Weise wird

der Gläubigerbank die Feststellung des Forderungsausfalls erleichtert, gleichzeitig wird das Ausfallrisiko zu einem sehr frühen Zeitpunkt auf die bürgende Kommune verlagert. Eine solche Verlagerung widerspricht der Zielsetzung des kommunalrechtlich normierten Risikominimierungsgebots, wonach die Risiken zwischen den Beteiligten entsprechend den jeweiligen Verantwortungsbereichen zu verteilen sind. Die Kommunen erleichtern mit der Gewährung von Bürgschaften den Zugang zu Fremdkapital. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Kommunen,

– dem Kreditnehmer unternehmerische Verantwortung in der Weise abzunehmen, dass bereits bei Zahlungseinstellung kommunales Vermögen für unternehmerische Entscheidungen haftet, oder

– den Gläubiger der Obliegenheiten zu entheben,
  • die Zahlungsfähigkeit des Schuldners vorab kritisch zu prüfen, was umso weniger notwendig ist, je mehr die kommunale Haftung einem Selbsteintrittsrecht angenähert ist,

  • sich um eine Beitreibung beim Schuldner zu bemühen.

Es bleibt deshalb dabei, dass im Allgemeinen – vor allem mit Blick auf das Risikominimierungsgebot – **auf die Einrede der Vorausklage** nach §§ 771, 773 BGB **nicht verzichtet werden kann**.

4. Kommunales Beteiligungsmanagement

Im Zusammenhang mit aktuellen Verlustausgleichsverpflichtungen von Kommunen, verursacht durch verlustbringende finanzielle Transaktionen ihrer Unternehmen, wird die Frage diskutiert, inwieweit unzureichendes Beteiligungsmanagement Haftungsverpflichtungen der verantwortlichen kommunalen Entscheidungsträger nach sich ziehen kann.

Auf die Notwendigkeit eines angemessenen kommunalen Beteiligungsmanagements und -controllings (vgl. auch Nr. 6.3 der Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 10. März 2010, AllMBl S. 87) wird deshalb erneut hingewiesen. Im Einzelnen ist Folgendes zu beachten:

Kommunales Unternehmensrecht und kommunales Haushaltsrecht stehen nicht isoliert nebeneinander. Das kommunale Unternehmensrecht bietet den Kommunen die rechtlichen Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgaben, erweitert damit aber nicht ihr Aufgabenspektrum und insbesondere nicht den finanziellen Handlungsspielraum. Es besteht vielmehr eine Verpflichtung der Kommune, dafür zu sorgen bzw. darauf hinzuwirken, dass ihr Unternehmen den öffentlichen Zweck, der ihm bei seiner Errichtung zugrunde gelegt wurde, einhält. Die Erfüllung des öffentlichen Zwecks und die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen bleiben maßgebliche Kriterien auch für den laufenden Betrieb kommunaler Unternehmen und Beteiligungen (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 GO, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 LKrO, Art. 73 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 BezO). Die Kommunen sind nach Maßgabe von Art. 95 Abs. 1 GO, Art. 83 Abs. 1 LKrO, Art. 81 Abs. 1 BezO verpflichtet, im Rahmen ihrer Steuerungs- und Überwachungsfunktion insbesondere den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und die Beachtung des öffentlichen Zwecks durchzusetzen (als Allein- oder Mehrheitsgesellschafterin) bzw. darauf hinzuwirken (als Minderheitsgesellschafterin). Daraus resultiert die Pflicht zu einer dem Umfang der unternehmerischen Beteiligungen angemessenen Beteiligungsverwaltung bzw. einem entsprechenden Beteiligungscontrolling. Die durch die Ausgliederung von der Kommune angestrebte größere Selbstständigkeit bestimmter Aufgabenbereiche soll damit nicht wieder rückgängig gemacht werden. Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist es vielmehr, im Interesse der Kommune die Einhaltung der grundlegenden Zielvorgaben, die finanzielle Situation und die Wirtschaftlichkeit zu überwachen, und zwar auch im Hinblick darauf, dass die aus der Beteiligung oder Trägerschaft des Unternehmens resultierenden Verpflichtungen die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune mitbestimmen.

Zusätzlich zur rechtsaufsichtlichen Beratung kann es daher bei einer Kreditgenehmigung geboten sein, ggf. durch Nebenbestimmungen darauf hinzuwirken, dass die kommunale Beteiligungskontrolle ausreichend wahrgenommen wird.

5. Genehmigung von Kreditaufnahmen und kreditähnlichen Rechtsgeschäften – rentierliche Schulden

Zu „rentierlichen“ Investitionen ist im Schreiben vom 31. Juli 2012 (Az.: IB3-3321-7) unter Hinweis auf Nr. 6.1 der Bekanntmachung des Staatsministerium des Innern vom 10. März 2010 (AllMBl S. 87) ausgeführt, dass Investitionen, die Haushaltsmittel der Kommune nicht – auch nicht zeitweise – beanspruchen, mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen in Einklang stehen (Art. 71 Abs. 2 GO, Art. 65 Abs. 2 LKrO, Art. 63 Abs. 2 BezO).

Das ist grundsätzlich bei kostenrechnenden Einrichtungen der Fall, wenn durch entsprechende Gebührenbemessung nach Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG auch die sog. kalkulatorischen Kosten (angemessene Abschreibungen von den Anschaffungs- und Herstellungskosten und angemessene Verzinsung des Anlagekapitals – vgl. Art. 8 Abs. 3 Satz 1 KAG) voll gedeckt werden und der Schuldendienst so festgelegt wird, dass er laufend aus den Gebührenerlösen für die kalkulatorischen Kosten erbracht werden kann (insbesondere Laufzeitkongruenz).

Bei Investitionen, die durch zukünftige Einsparungen/Einnahmen die dauernde Leistungsfähigkeit langfristig verbessern, aber zunächst allgemeine Haushaltsmittel beanspruchen, ist dagegen im Einzelfall zu prüfen, ob und in welcher Höhe eine Kreditaufnahme mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen in Einklang steht und gemäß Art. 71 Abs. 2 GO, Art. 65 Abs. 2 LKrO, Art. 63 Abs. 2 BezO genehmigt werden kann. Das erscheint vor allem deshalb sachgerecht und notwendig, weil die Wirtschaftlichkeit/Rentierlichkeit nicht in kostenrechnenden Einrichtungen vergleichbarer Weise sichergestellt, sondern nur durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen oder Businesspläne belegt ist. Diese können sich aber als unzutreffend erweisen mit der Folge, dass die Kommunen ggf. z. T. erhebliche (Einnahme-)Ausfälle auffangen oder zumindest überbrücken müssen.

Soweit also in Fällen kommunaler Investitionen (Ausgaben für die Veränderung des Anlagevermögens, § 87 Nr. 20 KommHV-Kameralistik, § 98 Nr. 38 KommHV-Doppik) eine zumindest zeitweise (und teilweise nicht unbeträchtliche) Beanspruchung kommunaler Haushaltsmittel nicht ausgeschlossen werden kann, wird eine Einzelfallprüfung geboten sein.

Weil die Verwendung der von der Kommune verbürgten Kreditmittel durch einen Dritten beispielsweise zur Energieerzeugung eine Beanspruchung kommunaler Haushaltsmittel nicht ausschließen kann, ist auch bei Bürgschaften für Investitionen in Energieerzeugungsanlagen eine Einzelfallprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen nach Maßgabe von Art. 72 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 Sätze 2 und 3 GO, Art. 66 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 65 Abs. 2 Sätze 2 und 3 LKrO, Art. 64 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 63 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BezO erforderlich.

6. Hinweise zur 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/.

6.1 Konsolidierter Jahresabschluss

Unter Nr. 5.2 der Bekanntmachung vom 15. Februar 2012 (AllMBl S. 167) ist ausgeführt, dass

– Kommunen, die ihr Haushaltswesen auf die doppelte kommunale Buchführung umgestellt haben, zur Erstellung von konsolidierten Jahresabschlüssen nach Art. 102a GO, Art. 88a LKrO, Art. 84a BezO verpflichtet sind,

– im Rahmen eines Modellprojektes, an dem insgesamt sechs Kommunen teilnehmen, die Erstellung konsolidierter Jahresabschlüsse erprobt werden soll,

– die Rechtsaufsicht mit Blick auf die aus dem Modellprojekt zu erwartenden Erkenntnisse auf Antrag die Frist zur Erstellung des konsolidierten Jahresabschlusses zunächst bis 2015 verlängern kann, wenn eine vollständige Konsolidierung noch nicht möglich ist (§ 99 Abs. 1 KommHV-Doppik).

Erste Ergebnisse aus den bisherigen Sitzungen der Arbeitsgruppe werden noch in diesem Jahr veröffentlicht werden.

6.2 Ergebnisneutrale Berichtigung der Eröffnungsbilanz

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband stellt im Rahmen seiner Prüfungen vor allem bei Kommunen, die vor dem Inkrafttreten der inzwischen geltenden Vorschriften mit der Einführung der doppelten kommunalen Buchführung begonnen haben, immer wieder Mängel bei Eröffnungsbilanzen fest, die sich z. T. nicht ohne größeren Aufwand berichtigen lassen. Da die Eröffnungsbilanz die Ausgangsbasis für das neue Rechnungswesen und die Haushaltswirtschaft der Folgejahre bildet, kann es im Einzelfall erforderlich sein, auch nach Ablauf der Frist nach § 93 Abs. 3 KommHV-Doppik die ergebnisneutrale Berichtigung zuzulassen oder die Eröffnungsbilanz neu zu erstellen und gegebenenfalls auch vorangegangene Jahresabschlüsse zu ändern.

Stellt die überörtliche Rechnungsprüfung Änderungsbedarf fest, kann die Kommune auch nach Ablauf der o. a. Frist **in Abstimmung mit der Rechtsaufsichtsbehörde** die erforderlichen Änderungen vornehmen.

6.3 Grundstücke des Umlaufvermögens

Grundstücke einer Kommune sind nur dann dem Anlagevermögen zuzurechnen, wenn sie dauernd der Aufgabenerfüllung dienen (§ 98 Nr. 4 KommHV-Doppik). Ist dies nicht beabsichtigt (wie z.B. bei den zur (Weiter-)Veräußerung bestimmten Grundstücken), sind sie dem Umlaufvermögen zuzuordnen. Maßgeblich ist also die Zwecksetzung durch die Kommune selbst, wie sie sich z.B. aus den Sitzungsprotokollen ergibt.

6.4 Bilanzielle Behandlung entschädigungsloser Übergänge kommunalen Vermögens auf Dritte bei straßenrechtlichen Umstufungen

Das wirtschaftliche und rechtliche Eigentum an kommunalen Infrastruktureinrichtungen geht in der Regel entschädigungslos auf einen Dritten über, z.B.

– bei straßenrechtlichen Umstufungen (Art. 7, 11 BayStrWG) oder

– mit der Widmung einer Straße (Art. 11 Abs. 4 BayStrWG), wenn die Kommune diese, ohne gesetzlicher Regelbaulastträger zu sein, in Sonderbaulast nach Art. 44 Abs. 1 BayStrWG errichtet und dafür in der Regel (anteilige) Zuwendungen erhält.

Wird der von der Kommune hergestellte Vermögensgegenstand zunächst in der kommunalen Bilanz mit den Herstellungskosten aktiviert, so ist zum Zeitpunkt des entschädigungslosen Vermögensübergangs auf den Dritten der Restbuchwert des abgehenden Vermögensgegenstands von der Kommune aufwandswirksam auszubuchen. Zugleich sind zum Zeitpunkt des Vermögensübergangs die der Kommune für die Herstellung des Vermögensgegenstands ggf. gewährten und als Sonderposten passivierten Zuwendungen in voller Höhe ertragswirksam aufzulösen. Der Vermögensübergang wird somit

erfolgswirksam über die Ergebnisrechnung abgebildet. In der Regel übersteigt der aus dem Vermögensabgang resultierende Abschreibungsaufwand den Ertrag aus der Auflösung des Sonderpostens; diese Differenz stellt im Ergebnis den sog. „Eigenanteil“ der Kommune dar. Dabei kann es sich um erhebliche Summen handeln. Durch die erfolgswirksame Behandlung des Vermögensübergangs in der Ergebnisrechnung entsteht – bei isolierter Betrachtung des Vorgangs – im betreffenden Haushaltsjahr in der Regel ein Fehlbetrag in Höhe des o. g. Eigenanteils, der die Eigenkapitalposition der kommunalen Bilanz mindert. Dieser Fehlbetrag könnte haushaltstechnisch hingenommen werden, da dadurch der unwiderrufliche Abgang kommunalen Vermögens und damit der Ressourcenverbrauch konsequent dargestellt wird. Nach § 24 Abs. 4 KommHV-Doppik müssen auch aus derartigen unentgeltlichen Vermögensübergängen resultierende Fehlbeträge spätestens nach drei Jahren ausgeglichen werden. **Das kann zu Liquiditätsproblemen führen**, wenn die Kommune die betreffende Baumaßnahme (anteilig) über Kredite finanziert hat, da Verbindlichkeiten, die zur Durchführung der Baumaßnahme von dem bisherigen Baulastträger eingegangen wurden, vom Übergang ausgeschlossen sind (vgl. z.B. Art. 11 Abs. 3 BayStrWG) und die zur Kredittilgung erforderlichen Mittel mangels korrespondierender Abschreibungen ggf. nicht mehr über die Haushaltsausgleichssystematik des § 24 KommHV-Doppik refinanziert werden können.

Ist der künftige Vermögensübergang zum Zeitpunkt der Herstellung des Vermögensgegenstands bereits bekannt (z.B. bei Abschluss der Sonderbaulastvereinbarung), kann sich daher die Bildung einer Drohverlustrückstellung (§ 74 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Doppik) in Höhe des o. a. Eigenanteils der Kommune empfehlen. In diesem Fall würde durch die ertragswirksame Auflösung dieser Rückstellung der aus dem Vermögensabgang resultierende Aufwand kompensiert.

6.5 Bilanzielle Behandlung des bei einem Sanierungstreuhänder im Sinn des § 159 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 in Verbindung mit § 150BauGB gebildeten Sanierungstreuhandvermögens

Gemeinden können zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB die ihnen obliegenden Aufgaben einem Sanierungstreuhänder im Sinn des § 159 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 in Verbindung mit § 160 BauGB übertragen. Die Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinde und dem Sanierungstreuhänder sind nach § 159 Abs. 2 BauGB in einem schriftlichen (Sanierungstreuhänder-)Vertrag zu regeln. Der Sanierungstreuhänder handelt in eigenem Namen, aber **für Rechnung der Gemeinde** (§ 160 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Die Gemeinde bleibt damit **wirtschaftlich** Eigentümerin des Treuhandvermögens. Sie ist Gewährträgerin des Sanierungstreuhänders und muss die Kosten der Maßnahmen tragen (vgl. z.B. § 160 Abs. 4 Satz 1 BauGB).

Es ist bislang nicht ausdrücklich geregelt, wie das zur Erfüllung der Aufgaben als Sanierungsträger bei einem Sanierungstreuhänder im Sinn des § 159 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 in Verbindung mit § 160 BauGB gebildete und von diesem verwaltete Sanierungstreuhandvermögen bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung im kommunalen Jahresabschluss nach Art. 102 Abs. 1 GO, § 80 KommHV-Doppik zu bilanzieren bzw. im kommunalen Haushalt abzubilden ist. Insbesondere ist Nr. 6.1.2 Satz 1 der Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern über die Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens (Bewertungsrichtlinie – BewertR) vom 29. September 2008 (AllMBl S. 558), wonach Treuhandvermögen, das **kein** wirtschaftliches Eigentum der Gemeinde darstellt, nicht bilanziert werden darf, nicht einschlägig, da bei Sanierungstreuhandverhältnissen die Gemeinde wirtschaftliche Eigentümerin des Treuhandvermögens bleibt. Nrn. 6.1.2 und 7.2.10.5 BewertR betreffen lediglich den Ausweis des Vermögens und des Kapitals fiduziarischer Stiftungen und sind deshalb ebenfalls nicht anwendbar.

Nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger doppelter kommunaler Buchführung und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Regelungen (insbesondere § 72 Abs. 1 KommHV-Doppik) sind in der Vermögensrechnung (Bilanz) das Anlagevermögen, das Umlaufvermögen, das Eigenkapital, die Sonderposten, die Rückstellungen und die Verbindlichkeiten sowie die Rechnungsabgrenzungsposten vollständig auszuweisen und entsprechend § 85 KommHV-Doppik zu gliedern. Für die Vermögensgegenstände und die Schulden gilt dabei der Grundsatz der Einzelbewertung (§ 76 Nr. 2 KommHV-Doppik). Somit wären grundsätzlich sämtliche im wirtschaftlichen Eigentum der Gemeinde stehenden Gegenstände des Treuhandvermögens einzeln zu bewerten und der nach § 85 in Verbindung mit § 80 Abs. 5 KommHV-Doppik maßgeblichen Bilanzposition zuzuordnen.

Die Einzelerfassung und -bewertung der Gegenstände des Treuhandvermögens sowie ihre Zuordnung zu den maßgeblichen Bilanzpositionen ist mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden.

Eine Behandlung des Treuhandvermögens nach den allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorschriften zöge überdies seine umfassende Einbeziehung in die kommunale Haushaltsplanung und den kommunalen Jahresabschluss nach sich. Insbesondere wären alle das Treuhandvermögen betreffenden Buchungen in der Ergebnis- und Finanzrechnung abzubilden. Dieser Aufwand widerspräche jedoch nicht zuletzt der Intention des Gesetzgebers, das Treuhandvermögen zur Entlastung der Gemeinde (fehlendes Personal, fehlende Fachkenntnisse, langfristige Dauer der Sanierungsmaßnahmen usw.) einem Dritten zur Verwaltung zu überlassen (vgl. *Krautzberger*, Städtebauförderungsrecht, Rn 75 der Vorbemerkungen zu §§ 136 bis 164b BauGB).

Wir halten es daher – im Vorgriff auf eine Änderung der BewertR – für vertretbar, das Sanierungstreuhandvermögen analog zu den fiduziarischen Stiftungen in einer Summe als letzte bzw. vorletzte Bilanzposition in der kommunalen Bilanz auszuweisen. Im Unterschied zum Stiftungstreuhandvermögen kann jedoch auf die Führung einer (Teil-)Ergebnis- und (Teil-)Finanzrechnung verzichtet werden. Ein ggf. vom Sanierungstreuhänder erstellter Jahresabschluss mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung sowie Anhang oder eine vergleichbare Vermögensübersicht ist in den Anhang des kommunalen Jahresabschlusses aufzunehmen.

Die Kommunen haben künftig beim Abschluss von (Sanierungstreuhänder-)Verträgen darauf zu achten, dass das Treuhandvermögen bei den Sanierungstreuhändern – soweit möglich – nach den haushaltsrechtlichen Regelungen erfasst und bewertet wird. Da die von den Sanierungstreuhändern verwendete Ansatz-, Ausweis- und Bewertungsmethodik z. T. deutlich von den Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts abweicht, wird es bei bestehenden Verträgen in aller Regel erforderlich sein, im Anhang zur Bilanz der Kommunen die Abweichungen zu erläutern und zu bewerten.

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

Unter Nr. 6 der o. a. Bekanntmachung vom 15. Februar 2012 hatten wir über den geplanten einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraum (SEPA) informiert. Aktuelle Informationen der Deutschen Bundesbank dazu finden sich im Internet unter http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Kerngeschaeftsfelder/Unbarer_Zahlungsverkehr/SEPA/sepa.html .

8. Rechtsaufsichtsbehörden

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

Die aus dem (Sanierungstreuhänder-)Verträgen für die Kommune resultierenden Schulden und kreditähnlichen Verpflichtungen (s. o. Nr. 6.5) sind im Rahmen der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen und zwar unabhängig davon, ob die Gemeinde doppisch oder kameral bucht.

9. Aufhebung von Bekanntmachungen

Nr. 1 der Bekanntmachung vom 15. Februar 2012 (AllMBl S. 167) wird aufgehoben.

Günter Schuster

Ministerialdirektor