2023-I

Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 3. März 2014, Az. IB4-1512.5-25

(AllMBl. S. 247)

Zitiervorschlag: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr über die Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen vom 3. März 2014 (AllMBl. S. 247)

An

die Gemeinden

die Verwaltungsgemeinschaften

die Landkreise

die Bezirke

die kommunalen öffentlichen-rechtlichen Verbände

die Rechtsaufsichtsbehörden

Inhaltsübersicht

1. Orientierungsdaten

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

1.3 Entwicklung der Gewerbesteuerumlage

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

2.1 Volumen

2.2 Allgemeiner Steuerverbund/Schlüsselzuweisungen

2.3 Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen

2.4 Investitionsförderung

3. Genehmigungsfähigkeit von Bürgschaften; Bürgschaftsmuster einzelner Banken

4. Anlagen zum Haushaltsplan nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 KommHV-Kameralistik und § 1 Abs. 3 Nr. 7 KommHV-Doppik

5. Einseitige Sonderkündigungsrechte bzw. Zinsanpassungsklauseln von Banken bei Darlehensverträgen im Falle der Änderung bankaufsichtsrechtlicher Rahmenbedingungen

6. Hinweise zur doppelten kommunalen Buchführung

6.1 Konsolidierter Jahresabschluss

6.2 Grundstücke des Umlaufvermögens

7. Rechtsaufsichtsbehörden

1. Orientierungsdaten

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die deutsche Volkswirtschaft hat sich zügig vom schwachen Winterhalbjahr 2012/2013 erholt und ist auf einen moderaten Expansionskurs zurückgekehrt. Gestützt auf den robusten Arbeitsmarkt war in 2013 vor allem die Binnennachfrage Triebfeder der Konjunktur. In einem sich aufhellenden Weltwirtschaftsklima dürfte sich diese Entwicklung in 2014 beschleunigt fortsetzen, im Jahresverlauf vermutlich verbunden mit einer zunehmenden Belebung der Unternehmensinvestitionen. Ausgehend von einer Zunahme des realen Bruttoinlandsproduktes von 0,4 Prozent im Jahr 2013 rechnet die Bundesregierung daher in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 2014 mit einem Wachstum von 1,8 Prozent für das laufende Jahr. Die Bundesbank geht von einem Wachstum von 2,0 Prozent im Jahr 2015 aus. In Bezug auf die öffentlichen Finanzen plant die Bundesregierung nach 2012 und 2013 auch für 2014 mit einem annähernd ausgeglichenen Gesamthaushalt.

Maßstab für eine kommunale (Neu-)Verschuldung bleibt die dauernde Leistungsfähigkeit. Bei entsprechender Finanzausstattung ist es der Kommune möglich, durch zusätzliche Investitionen die örtliche Wirtschaft zu stärken. 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. Rechtsaufsichtlich beauflagte Sanierungskonzepte sind grundsätzlich fortzuführen. 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, Art. 71 Abs. 2 Satz 3, Art. 72 Abs. 4 Satz 1 GO, Art. 63 Abs. 4 Satz 3, Art. 65 Abs. 2 Satz 3, Art. 66 Abs. 4 Satz 1 LKrO, Art. 61 Abs. 4 Satz 3, Art. 63 Abs. 2 Satz 3, Art. 64 Abs. 4 Satz 1 BezO); dies ist ggf. durch geeignete Bedingungen und Auflagen sicherzustellen.

1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Die Steuerschätzung vom November 2013 hat nach Auskunft des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat für die bayerischen Kommunen Folgendes ergeben:

Geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Grundsteuer A	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Grundsteuer B	4,1 %	1,9 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,7 %
Gewerbesteuer brutto	3,2 %	3,4 %	3,0 %	3,1 %	3,0 %	3,0 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	6,7 %	5,1 %	5,2 %	5,1 %	4,8 %	4,8 %
Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer	1,4 %	3,6 %	3,1 %	2,9 %	2,9 %	2,9 %
Hinweise: Die geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen basiert auf den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2013. 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 2014 unverändert fünf Prozentpunkte.

Der Vervielfältiger 2014 setzt sich damit wie folgt zusammen:

Bundesvervielfältiger (§ 6 Abs. 3 GFRG)	14,5 Prozentpunkte

Landesvervielfältiger (§ 6 Abs. 3 GFRG)		
Basisvervielfältiger	20,5 Prozentpunkte	
Erhöhungszahl[1)]	29,0 Prozentpunkte	
	49,5 Prozentpunkte	
Erhöhungszahl (§ 6 Abs. 5 GFRG)	5,0 Prozentpunkte	
		54,5 Prozentpunkte
Vervielfältiger insgesamt		69,0 Prozentpunkte

[1)] **[Amtl. Anm.:]** Mitfinanzierung der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich wird sich 2014 wie folgt entwickeln:

Kommunaler Finanzausgleich Stand: 25. Februar 2014 Stand: Regierungsentwurf	DHH 2013	Entwurf NTHH 2014	Veränderung Entwurf NTHH 2014 gegen 2013	
	Mio. €	Mio. €	Mio.€	in %
A.Leistungen aus den Steuerverbünden				
I. Allg. Steuerverbund (ab 2013: 12,75 %)	(3.618,351 2)	(3.703,962 9)	(85,611 7)	(2,4 %)
abzgl. 1. Umschichtung Art. 10 FAG für Schulen u. a. (= B.8b)	(–302,342 0)	(–252,342 0)	(50,000 0)	(–16,5 %)
2. Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke (= B.13b)	(–30,600 0)	(–30,600 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
3. Umschichtung Investitionspauschale (= B.9)	(–315,000 0)	(–365,000 0)	(–50,000 0)	(15,9 %)
4. Umschichtung Bedarfszuweisungen (= B.12)	(–74,400 0)	(–74,400 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
verbleiben für die Schlüsselmasse	2.896,009 2	2.981,620 9	85,611 7	3,0 %
davon 1. Schlüsselzuweisungen	(2.889,509 2)	(2.974,200 9)	(84,691 7)	(2,9 %)
2. Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband	(3,700 0)	(3,820 0)	(0,120 0)	(3,2 %)
3. Bayerisches Selbstverwaltungskolleg	(0,200 0)	(0,200 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
4. Schulkosten für Kinder abgelehnter Asylbewerber	(2,600 0)	(3,400 0)	(0,800 0)	(30,8 %)
II.Kfz-Steuerersatzverbund (2013: 51 %; 2014: 52,5 %)	(789,800 9)	(813,030 3)	(23,229 4)	(2,9 %)
davon 1. Abwasserförderung (StMUV)	81,250 0	81,250 0	0,000 0	0,0 %
2. ÖPNV-Gesetz-Festbetrag (OBB)	51,300 0	51,300 0	0,000 0	0,0 %
3. ÖPNV-Investitionsförderung	67,300 0	67,300 0	0,000 0	0,0 %
4. komm. Straßenbau nach BayGVFG (OBB)	30,000 0	30,000 0	0,000 0	0,0 %
5. Straßenbau und -unterhalt	276,050 9	299,280 3	23,229 4	8,4 %
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)	(256,000 0)	(256,000 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
III.Grunderwerbsteuerverbund (8/21)	489,523 9	533,333 4	43,809 5	8,9 %
IV.Einkommensteuerersatz	534,640 0	530,467 2	–4,172 8	–0,8 %

B.Leistungen außerhalb der Steuerverbünde				
1. Finanzzuweisungen – Kopf-Beträge	424,000 0	424,000 0	0,000 0	0,0 %
2. Gebührenaufkommen der Landkreise	205,000 0	205,000 0	0,000 0	0,0 %
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	57,000 0	57,000 0	0,000 0	0,0 %
6. Zuweisungen für Wasserwirtschaftsämter	2,350 0	2,350 0	0,000 0	0,0 %
7. Krankenhausfinanzierung nach dem BayKrG	500,000 0	500,000 0	0,000 0	0,0 %
8. Zuweisung nach Art. 10 FAG für Schulen, Kindertageseinrichtungen u. a.	375,600 0	392,600 0	17,000 0	4,5 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(73,258 0)	(140,258 0)	(67,000 0)	(91,5 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(302,342 0)	(252,342 0)	(–50,000 0)	(–16,5 %)
9. Investitionspauschale	315,000 0	365,000 0	50,000 0	15,9 %
Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(315,000 0)	(365,000 0)	(50,000 0)	(15,9 %)
10. Zuweisungen für Altlasten und Abfall (StMUV)	3,780 0	3,780 0	0,000 0	0,0 %
11. Zuweisungen zur Schülerbeförderung	305,000 0	312,000 0	7,000 0	2,3 %
12. Allgemeine Bedarfszuweisungen / Stabilisierungshilfen	100,000 0	100,000 0	0,000 0	0,0 %
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)	(0,000 0)	(0,0 %)
13. Zuweisungen an die Bezirke	643,581 7	648,581 7	5,000 0	0,8 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(356,981 7)	(361,981 7)	(5,000 0)	(1,4 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(30,600 0)	(30,600 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
c) Umschichtung aus KfzSt-Ersatzverbund	(256,000 0)	(256,000 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
14. Jugendhilfeausgleich	16,870 0	16,870 0	0,000 0	0,0 %
15. Abgeltung urheberrechtl. Ansprüche (StMBKWK)	3,130 0	3,346 1	0,216 1	6,9 %
16. Zuweisung nach dem EntflechtungsG	276,135 0	276,135 0	0,000 0	0,0 %
davon a) Straßen (OBB)	(130,000 0)	(113,000 0)	(–17,000 0)	(–13,1 %)
b) ÖPNV (OBB)	(146,135 0)	(163,135 0)	(17,000 0)	(11,6 %)
17. Belastungsausgleich Hartz IV (StMAS)	86,700 0	74,600 0	–12,100 0	–14,0 %
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	**7.825,350 7**	**8.040,944 6**	**215,593 9**	**2,8 %**
Kommunalanteil am KHG	–223,761 1	–249,784 7	–26,023 7	11,6 %
Bundesleistungen nach dem EntflechtungsG	–276,135 0	–276,135 0	0,000 0	0,0 %
D.Reine Landesleistungen	**7.325,454 6**	**7.515,024 9**	**189,570 2**	**2,6 %**

2.1 Volumen

Die Finanzausgleichsleistungen insgesamt steigen damit um rund 216 Mio. € oder 2,8 Prozent auf eine neue Rekordsumme von über 8,04 Mrd. €.

2.2 Allgemeiner Steuerverbund/Schlüsselzuweisungen

Der Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund verbleibt bei 12,75 Prozent.

Die Schlüsselzuweisungen sind ein wichtiger Baustein in der Finanzausstattung der Gemeinden und Landkreise. Sie wachsen um knapp 85 Mio. € auf fast 3,0 Mrd. €.

2.3 Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen

Die Bedarfszuweisungen werden mit 100 Mio. € auf dem hohen Niveau des Vorjahres fortgeführt. Damit bleiben die Stabilisierungshilfen zur gezielten Unterstützung konsolidierungswilliger strukturschwacher bzw. von einer negativen Bevölkerungsentwicklung besonders negativ betroffener Kommunen ein wirkungsvolles Instrument.

2.4 Investitionsförderung

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

– Die Investitionspauschale wird weiter ausgebaut, die Mittelausstattung wird um 50 Mio. € auf 365 Mio. € angehoben.

– Die Mittel für den Krankenhausbau bleiben mit 500 Mio. € auf Vorjahresniveau.

– Die Zuweisungen für den Bau von Schulhäusern und Kindertageseinrichtungen steigen um 17 Mio. € auf rund 393 Mio. €.

3. Genehmigungsfähigkeit von Bürgschaften; Bürgschaftsmuster einzelner Banken

Das Staatsministerium des Innern hat sich unter Nr. 3 seiner Bekanntmachung über Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen vom 26. Februar 2013 (AllMBl S. 156) mit der Genehmigungsfähigkeit von Bürgschaften – Bürgschaftsmustern einzelner Banken befasst.

Die dort gemachten Ausführungen beziehen sich im Grundsatz auch auf Bürgschaften der Kommunen, mit denen diese für Verbindlichkeiten ihrer eigenen kommunalen Unternehmen bzw. Kommunalunternehmen einzustehen beabsichtigen.

Ziel von modifizierten Ausfallbürgschaften zugunsten kommunaler Unternehmen bzw. Kommunalunternehmen ist in aller Regel, diesen die Finanzierung zu Kommunalkreditkonditionen zu ermöglichen, obwohl dies aufgrund der Rechtsform und dem daraus erwachsenden Grad an Haftung des kommunalen Gesellschafters gerade nicht möglich ist.

Der Einwand der kommunalen Gesellschafter, das Ausfallrisiko der Gesellschaft bzw. des Kommunalunternehmens sei wegen des Einflusses der kommunalen Gesellschafter „quasi ausgeschlossen“, geht fehl. Das originäre Ausfallrisiko erwächst nicht primär aus dem Gesellschafterkreis einer Gesellschaft, sondern aus dem von der Gesellschaft verfolgten Geschäftsmodell und ihrer wirtschaftlichen Situation.

Es bleibt festzuhalten, dass jede Rechtsform kommunaler unternehmerischer Betätigung mit Vor- und Nachteilen verbunden ist. Es ist Aufgabe der Kommune im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts, die nach ihren Kriterien zweckmäßigste Form unternehmerischer Betätigung unter Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile zu wählen.

4. Anlagen zum Haushaltsplan nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 KommHV-Kameralistik und § 1 Abs. 3 Nr. 7 KommHV-Doppik

Dem Haushaltsplan beizufügen sind die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden; das Gleiche gilt für die Unternehmen mit einer

über 50 Prozent liegenden eigenen Beteiligung; an die Stelle der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne kann eine kurzgefasste Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Betriebe treten.

Eine kurzgefasste Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Betriebe kann jedoch nur dann an die Stelle von Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen treten, wenn die Beifügung von Wirtschaftsplänen und neuesten Jahresabschlüssen nicht möglich ist. Im Allgemeinen sind daher die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse beizufügen.

5. Einseitige Sonderkündigungsrechte bzw. Zinsanpassungsklauseln von Banken bei Darlehensverträgen im Falle der Änderung bankaufsichtsrechtlicher Rahmenbedingungen

Seit Beginn der südeuropäischen Staatsschuldenkrise Ende 2009 findet in der internationalen Fachöffentlichkeit eine Diskussion um die kreditwirtschaftlichen Risiken aus der Finanzierung der öffentlichen Hand statt. Dabei wird teilweise – wenn auch nicht vom Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr – die Meinung vertreten, die bislang bankaufsichtlich anerkannte sog. „Null-Gewichtung“ von Kommunalkrediten, d.h. der Verzicht auf eine Eigenkapitalunterlegung solcher Kredite auf Seiten der Banken, sei überholt. Eine Verteuerung bzw. Verknappung des Kommunalkreditangebots wäre die Folge.

Banken gehen daher heute teilweise dazu über, sich für diesen Fall in Kreditverträgen einseitig Sonderkündigungsrechte einräumen zu lassen.

Mit Blick auf Nrn. 4.7 und 4.8 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Kommunen vom 5. Mai 1983 (MABl S. 408), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 12. November 2001 (AllMBl S. 676), hält das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr dahingehende Klauseln im Grundsatz für hinnehmbar, da die Nichtakzeptanz schon heute das Risiko schlechterer Konditionen birgt. Ggf. kann es sich anbieten, die Zinskonditionen für Verträge mit und ohne entsprechende Klauseln anzufragen.

6. Hinweise zur doppelten kommunalen Buchführung

Das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr informiert auch weiterhin im Internet über den Stand der Reform des kommunalen Haushaltsrechts. Geändert hat sich jedoch die Internetadresse. Neu finden sich die Informationen unter
http://www.stmi.bayern.de/suk/kommunen/komfinanzen/haushaltsrecht/index.php.

6.1 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.

Das diesbezügliche Modellprojekt (vgl. Nr. 5.2 der Bekanntmachung vom 15. Februar 2012 – AllMBl S. 167 – und Nr. 6.1 der Bekanntmachung vom 26. Februar 2013 – AllMBl S. 156) wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 2014 abgeschlossen. Die Veröffentlichung eines Praxisleitfadens mit den Projektergebnissen ist geplant.

6.2 Grundstücke des Umlaufvermögens

Unter Nr. 6.3 der Bekanntmachung vom 26. Februar 2013 (AllMBl S. 156) haben wir ausgeführt, dass Grundstücke, die nicht dauernd der Aufgabenerfüllung dienen, etwa weil sie weiterveräußert werden sollen, dem Umlaufvermögen zuzuordnen sind. Konsequenz ist, dass diese nach dem strengen Niederstwertprinzip zu bewerten sind (§ 79 Abs. 4 KommHV-Doppik).

Ist **zum Zeitpunkt des Erwerbs über die konkrete Zwecksetzung nicht entschieden**, etwa wenn eine Gemeinde zur Sicherung einer geordneten Gemeindeentwicklung eine großflächige Konversionsfläche (u. U. aus mehreren Grundstücken) erwirbt, können diese Grundstücke einstweilen dem Anlagevermögen zugeordnet werden. Die Auszahlungen für den Erwerb dieser Grundstücke werden in diesem Fall als Investitionen (Art. 71 Abs. 1 GO) behandelt und sind im Finanzhaushalt (Finanzrechnung) als investive Auszahlungen (Position 20) auszuweisen.

Eine Zuordnung von grundsätzlich **allen Grundstücken dieser Fläche** zum Umlaufvermögen hat spätestens zu dem Zeitpunkt zu erfolgen, in dem mit der Vermarktung der Fläche begonnen wird (z.B. nach entsprechender Beschlussfassung im Gemeinderat). Ausnahmsweise darf sich die Zuordnung auf **alle Grundstücke einer Teilfläche** beschränken, wenn sich die Vermarktung auf diese Teilfläche beschränkt und diese Teilfläche durch qualifizierten oder vorhabenbezogenen Bebauungsplan hinreichend konkret abgegrenzt werden kann. Kredite für den Erwerb dieser Grundstücke sollen nach deren Zuordnung zum Umlaufvermögen zurückgeführt werden.

Die für die öffentliche Erschließung benötigten Flächen verbleiben im Anlagevermögen.

7. Rechtsaufsichtsbehörden

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

Günter Schuster

Ministerialdirektor