2023-I

Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 26. März 2015, Az. IB4-1512-11-1

(AllMBl. S. 259)

Zitiervorschlag: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr über die Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen vom 26. März 2015 (AllMBl. S. 259)

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 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. Gründung von selbstständigen Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts

4. Hinweise zur doppelten kommunalen Buchführung

4.1 Konsolidierter Jahresabschluss

4.2 Ersatzbewertung von bebauten Grundstücken und Infrastrukturvermögen im Zuge der Eröffnungsbilanz

5. Rechtsaufsichtsbehörden

1. Orientierungsdaten

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Konjunktur in Deutschland hat nach der Schwächephase über weite Strecken des vergangenen Jahres noch vor dem Jahreswechsel wieder deutlich an Fahrt aufgenommen. Mit der Abwertung des Euro und dem Ölpreisverfall, die gegen Jahresmitte 2014 einsetzten und sich zum Jahresende spürbar verstärkten, haben sich nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank einige Eckwerte des globalen Umfelds erheblich verändert. In der Folge erhöhten die Unternehmen trotz mäßiger Erwartungen für die Weltkonjunktur die

Produktion in Aussicht auf bessere Geschäfte. Die Aufwärtsbewegung beruhte nach Einschätzung der Bundesbank aber nicht nur auf den Auslandsmärkten. Ein besonders kräftiger Impuls kam aus der Binnenwirtschaft. Hintergrund war laut Bundesbank der mit dem Energiepreisrückgang verbundene erhebliche Kaufkraftzuwachs, der dem privaten Verbrauch in einem durch die spürbaren Entgeltzuwächse und die geringe Arbeitslosigkeit ohnehin seit einiger Zeit schon vorteilhaften Umfeld erneut zu einem starken Plus verhalf.

Nach einem Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes von 1,6 % im Jahr 2014 rechnet die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 2015 (vom 28. Januar 2015) mit einem Wachstum von 1,5 % im Jahr 2015. Für den Anstieg des realen BIP im Jahr 2016 reicht das aktuelle Prognosespektrum der Konjunkturexperten von 1,6 % bis 2,0 %.

Für die öffentlichen Finanzen folgert die Bundesregierung nach den Überschüssen in den Gesamthaushalten 2013 und 2014 von 0,1 % bzw. 0,4 % des BIP im Jahr 2015 einen annähernd ausgeglichenen Finanzierungssaldo des Gesamthaushalts.

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 Steuerschätzung

Die Steuerschätzung vom November 2014 hat nach Auskunft des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat für die bayerischen Kommunen Folgendes ergeben:

Geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden	Steuerschätzung November 2014					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grundsteuer A	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Grundsteuer B	4,6 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %
Gewerbesteuer brutto	1,1 %	2,3 %	3,3 %	3,2 %	3,2 %	3,1 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5,4 %	4,6 %	5,4 %	5,4 %	5,2 %	5,2 %
Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer	3,1 %	3,9 %	3,2 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %
Hinweise: Die geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen basiert auf den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2014. 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 2015 unverändert fünf Prozentpunkte.

Der Vervielfältiger 2015 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 vorläufig (§ 6 Abs. 5 GFRG)	5,0 Prozentpunkte	
		54,5 Prozentpunkte
Vervielfältiger insgesamt vorläufig		69,0 Prozentpunkte

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

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich wird sich 2015 wie folgt entwickeln:

Kommunaler Finanzausgleich	NTHH 2014	DHH 2015	Veränderung DHH 2015 gegen 2014	
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %
A.Leistungen aus den Steuerverbünden				
I.Allg. Steuerverbund (seit 2013: 12,75 %)	(3.703,962 9)	(3.916,831 3)	(212,868 4)	(5,7 %)
abzgl. 1. Umschichtung Art. 10 FAG für Schulen u. a. (= B.8b)	(–252,342 0)	(–284,342 0)	(–32,000 0)	(12,7 %)
2. Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke (= B.13b)	(–30,600 0)	(–34,600 0)	(–4,000 0)	(13,1 %)
3. Umschichtung Investitionspauschale (= B.9)	(–365,000 0)	(–376,000 0)	(–11,000 0)	(3,0 %)
4. Umschichtung Bedarfszuweisungen (= B.12)	(–74,400 0)	(–78,400 0)	(–4,000 0)	(5,4 %)
verbleiben für die Schlüsselmasse	2.981,620 9	3.143,489 3	161,868 4	5,4 %
davon 1. Schlüsselzuweisungen	(2.974,200 9)	(3.135,899 3)	(161,698 4)	(5,4 %)
2. Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband	(3,820 0)	(3,990 0)	(0,170 0)	(4,5 %)
3. Bayerisches Selbstverwaltungskolleg	(0,200 0)	(0,200 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
4. Schulkosten für Kinder abgelehnter Asylbewerber	(3,400 0)	(3,400 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
II.Kfz-Steuerersatzverbund (seit 2014: 52,5 %)	(813,030 3)	(813,030 3)	(0,000 0)	(0,0 %)
davon 1. Abwasserförderung (StMUV)	81,250 0	70,250 0	–11,000 0	–13,5 %
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	299,280 3	314,280 3	15,000 0	5,0 %
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)	(252,000 0)	(–4,000 0)	(–1,6 %)
III.Grunderwerbsteuerverbund (8/21)	533,333 4	556,571 5	23,238 1	4,4 %
IV.Einkommensteuerersatz	530,467 2	544,028 8	13,561 6	2,6 %
B.Leistungen außerhalb der Steuerverbünde				
1. Finanzzuweisungen – Kopf-Beträge	424,000 0	425,500 0	1,500 0	0,4 %
2. Gebührenaufkommen der Landkreise	205,000 0	220,000 0	15,000 0	7,3 %
3. Geldbußen und Verwarnungsgelder	55,000 0	57,700 0	2,700 0	4,9 %
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	58,000 0	1,000 0	1,8 %
6. Zuweisungen für Wasserwirtschaftsämter	2,350 0	2,400 0	0,050 0	2,1 %
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.	392,600 0	429,800 0	37,200 0	9,5 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(140,258 0)	(145,458 0)	(5,200 0)	(3,7 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(252,342 0)	(284,342 0)	(32,000 0)	(12,7 %)
9. Investitionspauschale	365,000 0	376,000 0	11,000 0	3,0 %
Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(365,000 0)	(376,000 0)	(11,000 0)	(3,0 %)
10. Zuweisungen für Altlasten und Abfall (StMUV)	3,780 0	3,675 0	–0,105 0	–2,8 %
11. Zuweisungen zur Schülerbeförderung	312,000 0	314,000 0	2,000 0	0,6 %
12. Allgemeine Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen	100,000 0	120,000 0	20,000 0	20,0 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(25,600 0)	(41,600 0)	(16,000 0)	(62,5 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(74,400 0)	(78,400 0)	(4,000 0)	(5,4 %)
13. Zuweisungen an die Bezirke	648,581 7	648,581 7	0,000 0	0,0 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(361,981 7)	(361,981 7)	(0,000 0)	(0,0 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(30,600 0)	(34,600 0)	(4,000 0)	(13,1 %)
c) Umschichtung aus KfzSt-Ersatzverbund	(256,000 0)	(252,000 0)	(–4,000 0)	(–1,6 %)
14. Jugendhilfeausgleich	16,870 0	16,870 0	0,000 0	0,0 %
15. Abgeltung urheberrechtl. Ansprüche (StMBKWK)	3,346 1	3,200 0	–0,146 1	–4,4 %
16. Zuweisung nach dem EntflechtungsG	276,135 0	241,135 0	–35,000 0	–12,7 %
davon a) Straßen (OBB)	(113,000 0)	(113,000 0)	(0,000 0)	0,0 %
b) ÖPNV (OBB)	(163,135 0)	(128,135 0)	(–35,000 0)	(–21,5 %)
17. Belastungsausgleich Hartz IV (StMAS)	74,600 0	65,500 0	–9,100 0	–12,2 %
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	**8.040,944 6**	**8.289,711 6**	**248,767 0**	**3,1 %**
Kommunalanteil am KHG	–249,784 7	–233,087 1	16,697 6	–6,7 %

Bundesleistungen nach dem EntflechtungsG	–276,135 0	–241,135 0	35,000 0	–12,7 %
D.Reine Landesleistungen	**7.515,024 9**	**7.815,489 5**	**300,464 6**	**4,0 %**

2.1 Volumen

Die Finanzausgleichsleistungen insgesamt steigen damit um 249 Mio. € oder 3,1 % auf einen neuen Höchststand von 8,3 Mrd. €.

2.2 Allgemeiner Steuerverbund/Schlüsselzuweisungen

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

Die Schlüsselzuweisungen sind ein wichtiger Baustein in der Finanzausstattung der Gemeinden und Landkreise. Sie wachsen um 162 Mio. € und überschreiten mit 3,1 Mrd. € erstmals die 3-Milliarden-Euro-Schwelle.

2.3 Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen

Die Bedarfszuweisungen werden 2015 noch einmal erhöht, und zwar um 20 % auf 120 Mio. €. 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 nochmals erhöht und steigt um weitere 11 Mio. € auf 376 Mio. €.

– Die Mittel für den Krankenhausbau bleiben mit 500 Mio. € auf dem hohen Vorjahresniveau. Auf dieser Basis werden die Mittel für die Jahrespauschalen durch Umschichtung um 10 Mio. € erhöht.

– Die Zuweisungen für den Bau von Schulhäusern und Kindertageseinrichtungen steigen um 37 Mio. € auf 430 Mio. €.

3. Gründung von selbstständigen Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts

Nach Art. 87 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LKrO sowie Art. 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BezO darf eine Kommune ein Unternehmen nur errichten, wenn das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht.

Die Gründung von selbstständigen Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts darf nicht dem Zweck dienen, Gestaltungsspielräume zu eröffnen, die über den kommunalen Haushalt nicht mehr gegeben sind. Liegt kein genehmigungsfähiger Haushalt vor, kann dies auf die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde hindeuten.

Die Leistungsfähigkeit beurteilt sich nach der konkreten Finanzausstattung, nach dem Schuldenstand und nach dem finanziellen Spielraum der Gemeinde. Nur wenn die Leistungsfähigkeit nicht gefährdet wird, ist eine neue unternehmerische Betätigung der Gemeinde zulässig.

Die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune bleibt darüber hinaus auch ein maßgebliches Kriterium für den laufenden Betrieb. Die dauerhafte Finanzierung des Unternehmens muss gesichert sein.

4. Hinweise zur doppelten kommunalen Buchführung

4.1 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 wurde im Sommer 2014 abgeschlossen. Der daraus entstandene Praxisleitfaden steht im Internet unter http://www.stmi.bayern.de/suk/kommunen/komfinanzen/haushaltsrecht/index.php > ZUM THEMA > Veröffentlichungen zur Verfügung.

4.2 Ersatzbewertung von bebauten Grundstücken und Infrastrukturvermögen im Zuge der Eröffnungsbilanz

Gemäß Abschnitt II Nr. 7.2.3.4 der Bewertungsrichtlinie sind für den Fall, dass die Bewertung auf Ersatzwerten gemäß Abschnitt II Nr. 7.1.1.1 beruht, die historischen Anschaffungs- und Herstellungswerte im Regelfall über die Ermittlung aktueller Herstellungskosten von Objekten gleicher Art und Güte abzuleiten. Bei Gebäuden ist hierfür die Bewertung nach dem Gebäude-Sachwertverfahren auf der Grundlage von Normalherstellungskosten (NHK) vorzunehmen. Der ermittelte aktuelle Herstellungswert ist auf den tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt rückzuindizieren.

Der für die Eröffnungsbilanz maßgebliche Wertansatz ergibt sich, indem die rückindizierten Anschaffungs- oder Herstellungskosten um die planmäßigen Abschreibungen für die Zeit der Nutzung bis zum Stichtag der Eröffnungsbilanz sowie um gegebenenfalls zu berücksichtigende außerplanmäßige Abschreibungen für Baumängel und Bauschäden vermindert werden.

Mit dieser (Ersatz-)Bewertungssystematik unvereinbar ist es, etwa auf Grundlage eines sich unter Berücksichtigung des bautechnischen Zustands des zu bewertenden Vermögensgegenstands zum Bewertungsstichtag ergebenden sog. Modernisierungsgrades eine sog. modifizierte Restnutzungsdauer zu ermitteln, dann auf Grundlage der für die entsprechende Gebäudeklasse üblichen Gesamtnutzungsdauer einen fiktiven Anschaffungs- und Herstellungszeitpunkt zu ermitteln und diesen der Berechnung der Abschreibungen zugrunde zu legen. Eine solche Handhabung führt in der Regel zu einer zu hohen Bewertung in der Eröffnungsbilanz und in der Folgezeit mithin zu einer höheren Abschreibung.

Auch bei der Bewertung von Infrastrukturvermögen ist auf den tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungszeitpunkt rückzuindizieren (vgl. Abschnitt II Nr. 7.2.5.5 der Bewertungsrichtlinie). Der vorstehende Absatz gilt daher ebenfalls für die Bewertung von Infrastrukturvermögen.

5. Rechtsaufsichtsbehörden

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

Günter Schuster

Ministerialdirektor