

2023-I

Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen
Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr
vom 9. März 2017, Az. IB4-1512-11-12

(AllmBl. S. 165)

Zitiervorschlag: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr über Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen vom 9. März 2017 (AllmBl. S. 165)

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. Geldanlagen von Kommunen in Zeiten von Niedrig- und Negativzinsen
 - 3.1 Verwaltung des Gemeindevermögens im Allgemeinen
 - 3.2 Verwaltung nicht rechtsfähiger (fiduziarischer) Stiftungen durch Kommunen
4. Rechtsaufsichtsbehörden

1. Orientierungsdaten

1.1 Allgemeine finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

1.1.1

¹Im Jahr 2016 ist das Bruttoinlandsprodukt um preisbereinigt 1,9 % gestiegen und verzeichnete damit den stärksten Zuwachs seit 2011. ²Die Bundesregierung geht in ihrem aktuellen Jahreswirtschaftsbericht davon aus, dass sich die gute wirtschaftliche Lage auch in diesem Jahr fortsetzen wird. ³Sie erwartet für das laufende Jahr eine Zunahme des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 1,4 %. ⁴Der leichte Wachstumsrückgang ist demnach nicht Ausdruck einer sich eintrübenden wirtschaftlichen Perspektive, sondern lässt sich zum großen Teil auf den Effekt einer geringeren Anzahl von Arbeitstagen im Vergleich zum Vorjahr zurückführen.

1.1.2

¹Nach Einschätzung der Bundesregierung werden die privaten Haushalte ihre Konsumausgaben im Vergleich zur jüngeren Vergangenheit überdurchschnittlich ausweiten und kräftig in Wohnbauten investieren. ²Dafür bieten die mit der Arbeitsmarktentwicklung steigenden Einkommen bei einem gemäßigten Anstieg der Verbraucherpreise günstige Rahmenbedingungen.

1.1.3

¹Nachdem 2016 43,5 Mio. Personen einer Erwerbstätigkeit nachgingen, wird sich diese Zahl der Prognose der Bundesregierung zufolge im Jahr 2017 noch einmal um rd. 320 000 Personen erhöhen. ²Damit wird nicht nur bei den Erwerbstätigen insgesamt, sondern auch bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein neuer Höchststand erwartet.

1.1.4

¹Zum Beschäftigungsaufwuchs in Deutschland trägt laut Jahreswirtschaftsbericht auch die hohe Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt aus der Europäischen Union bei. ²Die hohe Zuwanderung von Schutzsuchenden wird sich dagegen erst nach und nach in Form höherer Erwerbstätigkeit, aber auch Arbeitslosigkeit, auswirken. ³Die Integration in den Arbeitsmarkt steht für die Mehrzahl noch aus.

1.1.5

¹Die Projektion der Bundesregierung zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte geht davon aus, dass die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote bis Ende des Jahrzehnts wieder auf weniger als 60 % des Bruttoinlandsprodukts (Maastricht-Referenzwert) sinken wird. ²Mit einer Schuldenstandsquote von rd. 68 % im Jahr 2016 (2015: 71,2 %, 2014: 74,9 %) liegt Deutschland hier auf Kurs. ³Wachsende finanzielle Belastungen, wie sie sich aus der Alterung der Gesellschaft ergeben, gilt es auch in Zukunft sorgsam zu beobachten.

1.1.6

¹Maßstab 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. ²Rechtsaufsichtlich beauftragte Sanierungskonzepte sind grundsätzlich fortzuführen. ³Für 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. ⁴Sanierungskonzepte (z.B. Verbot der Netto-Neuverschuldung) sollten nur dann ausnahmsweise kurzfristig ausgesetzt werden, wenn für unabweisbare Maßnahmen eine Kreditfinanzierung unumgänglich ist. ⁵Die 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

¹Die Steuerschätzung vom November 2016 hat nach Auskunft des Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat für die bayerischen Kommunen Folgendes ergeben:

Geschätzte Entwicklung der	Steuerschätzung November 2016
----------------------------	-------------------------------

Steuereinnahmen der Gemeinden	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Grundsteuer A	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Grundsteuer B	3,4 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,4 %
Gewerbesteuer brutto	-1,2 %	9,9 %	2,4 %	2,4 %	2,9 %	3,1 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	3,2 %	4,9 %	4,9 %	5,1 %	5,1 %	5,0 %
Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer	3,2 %	24,5 %	-22,1 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %

Hinweise:

Die geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen basiert auf den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2016. Die Steuerschätzung wurde – wie üblich – auf der Basis des geltenden Steuerrechts durchgeführt.

Beim Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer wurde noch nicht berücksichtigt das „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“, da dieses Gesetz zum Zeitpunkt der Steuerschätzung noch nicht verabschiedet war (Gesetz vom 1. Dezember 2016, BGBl. I S. 2755). Dieses Gesetz führt gegenüber dem Schätzergebnis zu einer Erhöhung des Gemeindeanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer von bundesweit 2,76 Mrd. € in 2018 und 2,4 Mrd. € ab 2019.

²Die Orientierungsdaten sind stets Durchschnittswerte und können damit nur Anhaltspunkte für die individuelle kommunale Finanzplanung geben. ³Es bleibt die Aufgabe jeder Kommune, anhand dieser Durchschnittswerte unter Berücksichtigung der örtlichen und strukturellen Gegebenheiten die für ihre Finanzplanung zutreffenden Einzelwerte zu ermitteln. ⁴Das 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

¹Die Basis-Gewerbesteuerumlage beträgt wie im Vorjahr 35 Prozentpunkte. ²Die Erhöhungszahl für den Landesvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) beträgt im Jahr 2017 neu 4,5 Prozentpunkte. ³Der Vervielfältiger 2017 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	<u>29,0 Prozentpunkte</u>
	49,5 Prozentpunkte
Erhöhungszahl (§ 6 Abs. 5 GFRG)	4,5 Prozentpunkte
	<u>54,0 Prozentpunkte</u>
Vervielfältiger insgesamt	<u>68,5 Prozentpunkte</u>

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

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich wird sich 2017 wie folgt entwickeln:

Kommunaler Finanzausgleich		NTHH 2016	DHH 2017	Veränderung 2017 gegen 2016	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %
A. Leistungen aus den Steuerverbünden					
I. Allg. Steuerverbund (seit 2013: 12,75 %)		(4.065,022 4)	(4.280,953 4)	(215,931 0)	(5,3 %)
<u>abzgl.</u>	1. Verstärkung Art. 10 FAG für Schulen u. a. (= B.8b)	(-284,342 0)	(-354,542 0)	(-70,200 0)	(24,7 %)
	2. Verstärkung Art. 15 FAG für Bezirke (= B.13b)	(-34,600 0)	(-40,600 0)	(-6,000 0)	(17,3 %)
	3. Verstärkung Investitionspauschale (= B.9)	(-406,000 0)	(-406,000 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
	4. Verstärkung Bedarfszuweisungen (= B.12)	(-98,400 0)	(-98,400 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
verbleiben für die Schlüsselmasse		3.241,680 4	3.381,411 4	139,731 0	4,3 %
<u>davon</u>	1. Schlüsselzuweisungen	(3.226,571 6)	(3.357,631 4)	(131,059 8)	(4,1 %)
	2. Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband	(4,050 0)	(4,080 0)	(0,030 0)	(0,7 %)
	3. Bayerisches Selbstverwaltungskolleg	(0,200 0)	(0,200 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
	4. Schulkosten für Kinder abgelehnter Asylbewerber	(10,858 8)	(19,500 0)	(8,641 2)	(79,6 %)
II. Kfz-Steuerersatzverbund (seit 2014: 52,5 %)		(813,030 3)	(813,030 3)	(0,000 0)	(0,0 %)
<u>davon</u>	1. Abwasserförderung (StMUV)	70,250 0	70,250 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. kommunaler Straßenbau nach BayGVFG (OBB)	30,000 0	30,000 0	0,000 0	0,0 %
	5. Straßenbau und -unterhalt	314,280 3	314,280 3	0,000 0	0,0 %
	6. kommunale Umgehungsstraßen (OBB) (= B.18b)	(27,900 0)	(33,900 0)	(6,000 0)	(21,5 %)
	7. Verstärkung Art. 15 FAG für Bezirke (= B.13c)	(252,000 0)	(246,000 0)	(-6,000 0)	(-2,4 %)
III. Grunderwerbsteuerverbund (8/21)		633,904 8	697,142 9	63,238 1	10,0 %
IV. Einkommensteuerersatz		565,153 6	583,409 6	18,256 0	3,2 %
B. Leistungen außerhalb der Steuerverbünde					
	1. Finanzaufweisungen – Kopf-Beträge	428,000 0	462,000 0	34,000 0	7,9 %
	2. Gebührenaufkommen der Landkreise	220,000 0	225,000 0	5,000 0	2,3 %
	3. Geldbußen und Verwarnungsgelder	57,700 0	69,300 0	11,600 0	20,1 %
	4. Nutzungsentgelt Datenbank Bayern.Recht	0,165 0	0,090 0	-0,075 0	-45,5 %
	5. Zuweisungen für Verbraucherschutz und Heimaufsicht	58,500 0	59,500 0	1,000 0	1,7 %
	6. Zuweisungen für Wasserwirtschaftsämter	2,400 0	2,400 0	0,000 0	0,0 %
	7. Krankenhausfinanzierung nach dem BayKrG	500,000 0	503,432 2	3,432 2	0,7 %

8. Zuweisung nach Art. 10 FAG für Schulen, Kindertageseinrichtungen u. a.	429,800 0	500,000 0	70,200 0	16,3 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(145,458 0)	(145,458 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
b) Verstärkung aus allg. Steuerverbund	(284,342 0)	(354,542 0)	(70,200 0)	(24,7 %)
9. Investitionspauschale	406,000 0	406,000 0	0,000 0	0,0 %
Verstärkung aus allg. Steuerverbund	(406,000 0)	(406,000 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
10. Zuweisungen für Altlasten und Abfall (StMUV)	3,675 0	3,675 0	0,000 0	0,0 %
11. Zuweisungen zur Schülerbeförderung	316,000 0	316,000 0	0,000 0	0,0 %
12. Allgemeine Bedarfszuweisungen / Stabilisierungshilfen	150,000 0	150,000 0	0,000 0	0,0 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(51,600 0)	(51,600 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
b) Verstärkung aus allg. Steuerverbund	(98,400 0)	(98,400 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
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) Verstärkung aus allg. Steuerverbund	(34,600 0)	(40,600 0)	(6,000 0)	(17,3 %)
c) Verstärkung aus KfzSt-Ersatzverbund	(252,000 0)	(246,000 0)	(-6,000 0)	(-2,4 %)
14. Jugendhilfeausgleich	16,870 0	16,870 0	0,000 0	0,0 %
15. Abgeltung urheberrechtlicher Ansprüche (StMBW)	3,960 0	4,000 0	0,040 0	1,0 %
16. Zuweisung nach dem EntflechtungsG	251,135 0	251,135 0	0,000 0	0,0 %
davon a) Straßen (OBB)	(113,000 0)	(113,000 0)	(0,000 0)	0,0 %
b) ÖPNV (OBB)	(138,135 0)	(138,135 0)	(0,000 0)	0,0 %
17. Belastungsausgleich Hartz IV (StMAS)	65,700 0	65,300 0	-0,400 0	-0,6 %
18. kommunale Umgehungsstraßen (OBB)	30,000 0	36,000 0	6,000 0	20,0 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(2,100 0)	(2,100 0)	(0,000 0)	0,0 %
b) Mittel aus KfzSt-Ersatzverbund	(27,900 0)	(33,900 0)	(6,000 0)	(21,5 %)
C. FA-Leistungen insgesamt	8.562,355 8	8.914,378 1	352,022 3	4,1 %
Kommunalanteil am KHG	-235,820 4	-246,817 4	-10,997 0	4,7 %
Bundesleistungen nach dem EntflechtungsG	-251,135 0	-251,135 0	0,000 0	0,0 %
D. Reine Landesleistungen	8.075,400 4	8.416,425 7	341,025 3	4,2 %

2.1 Volumen

Die Finanzausgleichsleistungen insgesamt steigen damit um 352 Mio. € oder 4,1 % auf eine neue Rekordsumme von über 8,91 Mrd. €.

2.2 Allgemeiner Steuerverbund/Schlüsselzuweisungen

¹Der Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund verbleibt bei 12,75 %. ²Die Schlüsselzuweisungen sind ein wichtiger Baustein in der Finanzausstattung der Gemeinden und Landkreise. ³Sie wachsen um 131 Mio. € auf fast 3,36 Mrd. €.

2.3 Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen

¹Der Ansatz für Bedarfszuweisungen wird mit 150 Mio. € auf dem hohen Vorjahresniveau fortgeführt.

²Damit 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 Fortführung der Investitionsmittel auf hohem Niveau weiterhin nachhaltig unterstützt:

- Die Mittel für die Investitionspauschalen verbleiben bei 406 Mio. €.
- Die Mittel für die Krankenhausfinanzierung werden auf 503,4 Mio. € (+3,4 Mio. €) leicht erhöht.
- Die Zuweisungen für den kommunalen Hochbau (insb. Schulen, Kindertageseinrichtungen) werden spürbar (+70,2 Mio. €) auf 500 Mio. € erhöht.

3. Geldanlagen von Kommunen in Zeiten von Niedrig- und Negativzinsen

¹Bei Geldanlagen von Kommunen ist auf eine *ausreichende Sicherheit* zu achten; sie sollen einen *angemessenen Ertrag* bringen (Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO). ²Auch in Zeiten von Niedrig- und Negativzinsen gilt dieser Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“. ³Die nachfolgenden Ausführungen – auch soweit sie sich auf Gemeinden beziehen – gelten für die übrigen Kommunen entsprechend.

3.1 Verwaltung des Gemeindevermögens im Allgemeinen

¹Die Auswahl der Geldanlage liegt in der Eigenverantwortung der Kommune. ²Ist – wie derzeit – das Zinsniveau an den Märkten in weiten Teilen negativ, so werden unter Berücksichtigung von Sicherheit und Verfügbarkeit Erträge bei Geldanlagen von Kommunen realistisch kaum mehr erzielbar sein. ³Soweit Banken und Sparkassen kommunale Geldanlagen quantitativ einschränken, kann die Unterhaltung von Sichteinlagen auf Girokonten bei der Deutschen Bundesbank in Betracht gezogen werden. ⁴Diese Sichteinlagen werden allerdings ebenfalls negativ verzinst. ⁵Der Zinssatz entspricht dem Satz der geldpolitischen Einlagefazilität (aktuell –0,40 %). ⁶Die Veranschlagung und Verbuchung von Negativzinsen (auch „Verwarentgelt“ oder „Strafzinsen“ genannt) auf Geldanlagen der allgemeinen Rücklage erfolgt kameral als Auszahlung bei Haushaltsstelle 03.65, doppisch als Aufwand bei Produktkonto 111.5431 und als Auszahlung bei Produktkonto 111.7431. ⁷Negativzinsen auf Sonderrücklagen bzw. Sonderposten werden beim jeweiligen Aufgabenbereich veranschlagt und verbucht.

3.2 Verwaltung nicht rechtsfähiger (fiduziarischer) Stiftungen durch Kommunen

¹Von der Gemeinde verwaltete nicht rechtsfähige (fiduziarische) Stiftungen, die im kommunalen Haushalt als nicht rechtsfähige Sondervermögen getrennt vom übrigen Gemeindevermögen zu verwalten sind (Art. 84 Abs. 2 Satz 2 GO), sind nach Art. 84 Abs. 1 GO nach den für das Gemeindevermögen geltenden Vorschriften zu verwalten, sodass auch insoweit Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO und damit der Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ gilt. ²Die Kommunen sind daher grundsätzlich auch bei fiduziarischen Stiftungen gehalten, Geldanlagen mit ausreichender Sicherheit zu wählen. ³Allerdings unterliegen das Gemeindevermögen im Allgemeinen und das im kommunalen Haushalt getrennt hiervon zu verwaltende nicht rechtsfähige Stiftungsvermögen unterschiedlichen Ausgangsbedingungen. ⁴Im Unterschied zum allgemeinen kommunalen Haushalt, bei dem für die Gemeinde die Möglichkeit besteht, Einnahmen nach Maßgabe des Art. 62 GO zu beschaffen, stehen bei kommunal verwalteten Stiftungen in der Regel außer dem Ertrag aus dem begrenzten Stiftungsvermögen keine weiteren Einnahmequellen zur Verfügung, um das Stiftungsvermögen zu erhalten und eingetretene Minderungen zu ergänzen. ⁵Eine anhaltende Niedrigzinsphase kann deshalb dazu führen, dass die Bestandserhaltung des Grundstockvermögens der Stiftung erschwert oder nicht mehr möglich ist und dem Stifterwillen faktisch nicht mehr nachgekommen werden kann. ⁶Ist wegen einer anhaltenden Niedrigzinsphase aufgrund objektiver Tatsachen zu erwarten, dass das Stiftungsvermögen abschnilzt und keine Erträge mehr erzielen würde, kann dies bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „ausreichenden Sicherheit“ im Sinn des Art. 74 Abs. 2 Satz 2 GO berücksichtigt werden. ⁷Eine differenzierte Betrachtung, die den unterschiedlichen Verhältnissen beim Gemeindevermögen im Allgemeinen einerseits und kommunal verwalteten nicht rechtsfähigen Stiftungsvermögen andererseits Rechnung trägt, ist nicht zu beanstanden. ⁸Es kann in solchen begründeten Ausnahmefällen zulässig sein, auch auf andere als die üblichen sicheren Anlageformen, wie beispielsweise Aktien mit Ertrag bringenden Dividenden, zurückzugreifen, wenn das Abschmelzen des Stiftungsvermögens auf andere Weise nicht verhindert werden kann. ⁹Auch bei nicht rechtsfähigen

Stiftungen kann eine Aufhebung der Stiftung nur ultima ratio sein. ¹⁰Die Hinweise im IMS vom 1. März 2016 (Az. IB4-1517-5-x) an die Regierungen zur Vermögensanlage bei kommunalen, kommunal verwalteten Stiftungen können insoweit für kommunal verwaltete fiduziarische Stiftungen entsprechend herangezogen werden. ¹¹Ist die Niedrigzinsphase beendet und eine Aufzehrung des Stiftungsvermögens nicht mehr zu besorgen, ist zu prüfen, wie die Anlage des Stiftungsvermögens im Rahmen einer geordneten Vermögensverwaltung umgeschichtet werden kann, um dem Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“ wieder uneingeschränkt Geltung zu verschaffen.

4. Rechtsaufsichtsbehörden

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

Günter Schuster

Ministerialdirektor