2023-I

Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 10. März 2010, Az. IB4-1512.5-9

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 10. März 2010, Az. IB4-1512.5-9

(AllMBl. S. 87)

Zitiervorschlag: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen vom 10. März 2010 (AllMBl. S. 87), die durch Bekanntmachung vom 16. März 2011 (AllMBl. S. 167) geändert worden ist

---

An die Gemeinden

die Verwaltungsgemeinschaften

die Landkreise

die Bezirke

die kommunalen öffentlich-rechtlichen Verbände

die Rechtsaufsichtsbehörden

Inhaltsverzeichnis

1. *(aufgehoben)*

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

2.1 Hilfen für die Verwaltungshaushalte

2.2 Fortführung der Investitionsförderung

2.3 Gesamtentwicklung

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

4. Anhebung der steuerrechtlichen Abschreibungsgrenze in § 6 Abs. 2 EStG auf 410 €

5. Buchungshinweise

5.1 Zuschuss zur Förderung der Teilnahme bedürftiger Schüler und Schülerinnen am Mittagessen in Ganztagsschulen und Grundschulen mit Mittagsbetreuung

5.2 Haushaltsrechtliche Erfassung von aus dem Konjunkturpaket II des Bundes geförderten Maßnahmen

6. Genehmigung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften – Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen (Art. 71, 72 GO, Art. 65, 66 LKrO, Art. 63, 64 BezO)

6.1 Genehmigung von Kreditaufnahmen für sog. „rentierliche“ Investitionen

6.2 Derivative Finanzierungsinstrumente

6.3 Sicherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune bei kommunalen Unternehmen, Beteiligungsverwaltung

6.4 Verpflichtung zur Deckung von Betriebkostendefiziten

7. Hinweise zur Beurteilung doppischer Haushalte

7.1 Anforderungen an die Haushaltsunterlagen – ergänzende Informationen

7.2 Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit

7.3 Wertansätze der Vermögensgegenstände – Herstellungskosten (§ 77 Abs. 3 KommHV-Doppik)

8. Gewährung von Gesellschafterdarlehen durch Kommunen

9. EU-rechtliche Fragen

9.1 EU-Beihilfenrecht

9.1.1 Unternehmen

9.1.2 Betrauungsakt

9.1.3 Regelmäßige Kontrollen nach Art. 6 der Freistellungsentscheidung der Kommission vom 28. November 2005 (2005/842 EG)

9.1.4 Gesellschafterdarlehen – Privatinvestortest

9.1.5 Kommunale Bürgschaften

9.1.6 Veräußerung kommunaler Vermögensgegenstände

9.1.7 Schwellenwert für sog. Kleinbeihilfen

9.2 Umsetzung des einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) durch die Kommunen

10. Grenzen der Übertragung von Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörden auf Dritte

11. Rechtsaufsichtsbehörden

12. Aufhebung von Bekanntmachungen

1. *(aufgehoben)*

2. Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich wird sich 2010 vorbehaltlich der Beschlussfassung durch den Bayerischen Landtag wie folgt entwickeln:

Kommunaler Finanzausgleich Stand: 15. Dezember 2009	Haushalt 2009	Entwurf 2010	Veränderung 2010 gegen 2009

Kabinettsbeschluss	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in %
A.Leistungen aus den Steuerverbünden				
I.Allg. Steuerverbund (2009: 11,94 %, 2010: 12,00 %)	(3.055,868 4)	(2.947,427 6)	(–108,440 8)	(–3,5 %)
abzgl. 1. Umschichtung Art. 10 FAG für Schulen u. a.	(–186,604 9)	(–157,342 0)	(29,262 9)	(–15,7 %)
2. Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke	(–104,100 0)	(–104,100 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
3. Einmalige Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke	(–6,000 0)	(0,000 0)	(6,000 0)	(–100,0 %)
4. Umschichtung Investitionspauschale	(–173,300 0)	(–173,300 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
verbleiben für die Schlüsselmasse	2.585,863 5	2.512,685 6	–73,177 9	–2,8 %
davon 1. Schlüsselzuweisungen	(2.580,183 5)	(2.506,945 6)	(–73,237 9)	(–2,8 %)
2. Bayer. Komm. Prüfungsverband	(2,880 0)	(2,940 0)	(0,060 0)	(2,1 %)
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-Steuerverbund (51 %)	(798,128 7)	(790,261 5)	(–7,867 2)	(–1,0 %)
abzgl. Umschichtung Art. 15 FAG für Bezirke	(–236,000 0)	(–236,000 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
verbleiben	(562,128 7)	(554,261 5)	(–7,867 2)	(–1,4 %)
davon 1. Abwasserförderung (StMUG)	141,250 0	141,250 0	0,000 0	0,0 %
2. kommunale Umgehungsstraßen (OBB)	17,900 0	17,900 0	0,000 0	0,0 %
3. ÖPNV-Gesetz – Festbetrag (StMWIVT)	51,300 0	51,300 0	0,000 0	0,0 %
4. ÖPNV-Investitionsförderung	71,500 0	67,700 0	–3,800 0	–5,3 %
5. komm. Straßenbau nach BayGVFG (OBB)	30,000 0	30,000 0	0,000 0	0,0 %
6. Straßenbau und -unterhalt	250,178 7	246,111 5	–4,067 2	–1,6 %
III.Grunderwerbsteuerverbund (8/21)	386,190 5	324,095 3	–62,095 2	–16,1 %
IV.Zuweisung „Familienleistungsausgleich“	422,496 0	492,390 4	69,894 4	16,5 %
B.Leistungen außerhalb der Steuerverbünde				
1. Finanzzuweisungen – Kopf-Beträge	421,100 0	421,600 0	0,500 0	0,1 %
2. Gebührenaufkommen der Landkreise	185,000 0	198,000 0	13,000 0	7,0 %
3. Geldbußen und Verwarnungsgelder	47,100 0	47,100 0	0,000 0	0,0 %
4. Nutzungsentgelt Datenbank BAYERN-RECHT	0,120 5	0,120 5	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	500,000 0	500,000 0	0,000 0	0,0 %
8. Finanzhilfen des Bundes Krankenhausinvestitionen (ZuInvG)	21,000 0	9,000 0	–12,000 0	–57,1 %
9. Zuweisung nach Art. 10 FAG für Schulen u. a.	250,600 0	250,600 0	0,000 0	0,0 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(63,995 1)	(93,258 0)	(29,262 9)	(45,7 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(186,604 9)	(157,342 0)	(–29,262 9)	(–15,7 %)
10. Zuweisungen zu Kindertageseinrichtungen	15,000 0	15,000 0	0,000 0	0,0 %

11. Investitionspauschale	173,300 0	173,300 0	0,000 0	0,0 %
Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(173,300 0)	(173,300 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
12. Zuweisungen für Abfall und Altlasten (StMUG)	3,780 0	3,780 0	0,000 0	0,0 %
13. Zuweisungen zur Schülerbeförderung	271,000 0	277,000 0	6,000 0	2,2 %
14. Allgemeine Bedarfszuweisungen	11,600 0	15,600 0	4,000 0	34,5 %
15. Konsolidierungshilfe	10,000 0	10,000 0	0,000 0	0,0 %
16. Sozialhilfeausgleich an die Bezirke	580,000 0	583,581 7	3,581 7	0,6 %
davon a) allgemeine Haushaltsmittel	(233,900 0)	(243,481 7)	(9,581 7)	(4,1 %)
b) Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(104,100 0)	(104,100 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
c) Einmalige Umschichtung aus allg. Steuerverbund	(6,000 0)	(0,000 0)	(–6,000 0)	(–100,0 %)
d) Umschichtung aus Kfz-Steuerverbund	(236,000 0)	(236,000 0)	(0,000 0)	(0,0 %)
17. Jugendhilfeausgleich	20,451 7	16,870 0	–3,581 7	–17,5 %
18. Abgeltung urheberrechtl. Ansprüche	3,294 0	2,595 0	–0,699 0	–21,2 %
19. Zuweisung nach dem EntflechtungsG	236,135 0	245,000 0	8,865 0	3,8 %
davon a) Straßen (OBB)	(130,000 0)	(125,000 0)	(–5,000 0)	–3,8 %
b) ÖPNV (StMWIVT)	(106,135 0)	(120,000 0)	(13,865 0)	13,1 %
20. Belastungsausgleich Hartz IV (StMAS)	94,500 0	94,300 0	–0,200 0	–0,2 %
C.FA-Leistungen insgesamt	**6.859,789 9**	**6.806,010 0**	**–53,779 9**	**–0,8 %**
Kommunalanteil am KHG	–250,547 6	–251,154 5	–0,606 9	0,2 %
Bundesleistungen nach dem EntflechtungsG	–236,135 0	–245,000 0	–8,865 0	3,8 %
Finanzhilfen des Bundes Krankenhausinvestitionen (ZuInvG)	–21,000 0	–9,000 0	12,000 0	–57,1 %
D.Reine Landesleistungen	**6.352,107 3**	**6.300,855 5**	**–51,251 8**	**–0,8 %**

Ziel des Finanzausgleichs ist es, weiterhin Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu setzen. Deshalb soll trotz der schwierigen Einnahmesituation des Staates die Investitionsförderung auf hohem Niveau fortgeführt werden. Gleichzeitig sollen die Verwaltungshaushalte durch Stabilisierung der Schlüsselzuweisungen gestützt werden.

Mit einer moderaten Erhöhung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuerverbund auf 12 Prozent gelingt eine dauerhafte strukturelle Verbesserung, die auch in den kommenden Jahren fortwirkt. Gleichzeitig wird der Rückgang der Schlüsselzuweisungen durch weitere zusätzliche Hauhaltsmittel abgefedert.

2.1 Hilfen für die Verwaltungshaushalte

2.1.1

Der **Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund** wird von 11,94 Prozent auf 12 Prozent (+14,7 Mio. €) angehoben. Damit kommt der Freistaat einer zentralen Forderung der kommunalen Spitzenverbände entgegen und setzt in einer auch für den Staatshaushalt äußerst schwierigen Zeit ein Zeichen für eine dauerhafte strukturelle Verbesserung der Kommunalfinanzen. Insgesamt wird der Rückgang der Schlüsselzuweisungen durch die Verbundsatzerhöhung und weitere staatliche Mittel von 29,3 Mio. € mit 44 Mio. € abgefedert.

2.1.2

Für den **Sozialhilfeausgleich für die Bezirke** werden zusätzliche staatliche Mittel von 6 Mio. € zur Verfügung gestellt. Er steigt damit auf 583,6 Mio. €.

2.1.3

Die **Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung** werden um 6 Mio. € auf 277 Mio. € angehoben. Damit werden steigende Belastungen der Kommunen für die Schülerbeförderung berücksichtigt und eine durchschnittliche Erstattungsquote von 60 Prozent gehalten.

2.1.4

Der Ansatz für Bedarfszuweisungen steigt um 4 Mio. € gegenüber dem Jahr 2009.

2.2 Fortführung der Investitionsförderung

Die Mittel für die Investitionsförderung werden auf hohem Niveau weitergeführt. Dies kommt vor allem den wichtigen Bereichen Bildung, Gesundheit und ländlicher Raum zugute.

– Schulhausbau und Kinderbetreuungseinrichtungen (Art. 10 FAG)	265,6 Mio. €
– Krankenhausfinanzierung (ohne Bundesmittel Zukunftsinvestitionsgesetz)	500,0 Mio. €
– Investitionspauschale	173,3 Mio. €
– ÖPNV-Investitionen	insges. 187,7 Mio. €
– Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen	141,3 Mio. €
– Straßenbau nach BayGVFG	insges. 155,0 Mio. €
– Straßenbau und -unterhalt (inkl. Sonderprogramm Umgehungsstraßen)	insges. 264,0 Mio. €

2.3 Gesamtentwicklung

Nach mehreren Jahren einer sehr guten Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs (reine Landesleistungen: 2007: +7,6 Prozent, 2008: +11,0 Prozent, 2009: +3,7 Prozent) ist für 2010 angesichts sinkender Steuerverbünde ein Rückgang vorgezeichnet. Dieser wird jedoch durch zusätzliche Haushaltsmittel des Staates von insgesamt 60 Mio. € abgemildert.

3. 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/.

Die Musterentwürfe für die Aufstellung doppischer Haushalte wurden noch einmal überarbeitet (Stand: 1. August 2009) und werden 2010 amtlich bekannt gemacht. Die Kommunen können sich aufwendige Umstellungsarbeiten ersparen, wenn sie sich bereits jetzt an den Entwürfen orientieren.

Im Internet ebenfalls veröffentlicht wurde ein Kennzahlenset zur Beurteilung kommunaler Haushalte, das zunächst im inner- und interkommunalen Vergleich erprobt und dann bei Bedarf fortgeschrieben werden soll.

Zur Beurteilung doppischer Haushalte siehe unten Nr. 7.

4. Anhebung der steuerrechtlichen Abschreibungsgrenze in § 6 Abs. 2 EStG auf 410 €

Die kameralen Regelungen nehmen in

– § 76 Abs. 3 KommHV-Kameralistik und

– § 87 Nr. 3.2 KommHV-Kameralistik sowie

– Anlage 4 (Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände – ZV-KommGrPl – mit allgemeinen Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan – AllgZVKommGrPl) der Vorschriften über die Gliederung und die Gruppierung der Haushaltspläne der Gemeinden und Gemeindeverbände (Verwaltungsvorschriften über die kommunale Haushaltssystematik – VVKommHaushaltssyst) Teil I Nr. 2.21 Buchst. a und b (**Abgrenzung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt**)

Bezug auf die steuerrechtlichen Abschreibungsgrenzen.

Nach § 79 Abs. 2 Satz 3 KommHV-Doppik gilt für die Abschreibung von Vermögensgegenständen bis zu einem Wert von 150 € § 6 Abs. 2 EStG entsprechend.

Die Abschreibungsgrenze in § 6 Abs. 2 EStG wurde durch Art. 1 Nr. 2 Buchst. a des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl I S. 3950) erhöht. Sie liegt ab 1. Januar 2010 wieder bei 410 €.

Auch bei einer Haushaltsführung nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung ist künftig im Vorgriff auf eine entsprechende Rechtsänderung bzw. Klarstellung in einer Verwaltungsvorschrift von dieser seit 1. Januar 2010 geltenden Abschreibungsgrenze (410 € bei Einzelaktivierung bzw. 150 € bei steuerlicher Sammelpostenbildung) auszugehen. Die Regelungen über die Erfassung und Bewertung von Vermögensgegenständen bleiben unberührt (§ 79 Abs. 2 Satz 5 KommHV-Doppik). Auch soweit Sammelposten (§ 79 Abs. 2 Satz 4 KommHV-Doppik) gebildet werden (vgl. auch Nr. 6.8.3 der Bewertungsrichtlinie – BewertR – vom 29. September 2008, AIIMBl S. 558), sind Gegenstände, die einer selbstständigen Nutzung fähig sind, weiterhin **jährlich** zu erfassen und zu bewerten. Soweit das Festwertverfahren nach § 70 Abs. 2 KommHV-Doppik angewendet wird, gilt die Frist nach § 70 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Doppik.

Soweit die neue Abschreibungsgrenze für 2010 noch nicht berücksichtigt wird, ist dies haushaltsrechtlich nicht zu beanstanden.

5. Buchungshinweise

5.1 Zuschuss zur Förderung der Teilnahme bedürftiger Schüler und Schülerinnen am Mittagessen in Ganztagsschulen und Grundschulen mit Mittagsbetreuung

Zur Förderung der Teilnahme bedürftiger Schüler und Schülerinnen am Mittagessen in Ganztagsschulen und Grundschulen mit Mittagsbetreuung können die Schulaufwandsträger unter bestimmten Voraussetzungen einen Zuschuss in Höhe von 200 € pro bedürftigem Schüler oder bedürftiger Schülerin erhalten (Bekanntmachung des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 3. April 2009, AIIMBl S. 155).

In Abstimmung mit dem Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung weisen wir darauf hin, dass

– der Kostenanteil der Kommunen für Ganztagsschulen bei kameraler Haushaltsführung bei UGr. 671 bzw. bei doppischer Haushaltsführung bei Kto. 7451,

– der Staatszuschuss für bedürftige Schüler bei kameraler Haushaltsführung bei UGr. 171 bzw. bei doppischer Haushaltsführung bei Kto. 6141,

– die Ausgaben/Auszahlungen für Gastschüler an den Aufwandsträger bei kameraler Haushaltsführung bei UGr. 672 bzw. bei doppischer Haushaltsführung bei Kto. 7452,

– die an Dienstleister für das Mittagessen zu erstattenden Kosten bei kameraler Haushaltsführung bei UGr. 638 bzw. bei doppischer Haushaltsführung bei Kto. 7291

zu verbuchen sind.

5.2 Haushaltsrechtliche Erfassung von aus dem Konjunkturpaket II des Bundes geförderten Maßnahmen

Wie bereits im Schreiben vom 29. Juli 2009 weisen wir noch einmal darauf hin, dass alle im Rahmen des Konjunkturpakets II des Bundes geförderten Maßnahmen als Ausgaben bzw. Auszahlungen für Investitionen zu erfassen sind. Das gilt für die Haushaltsplanung ebenso wie für die Haushaltsrechung bzw. den Jahresabschluss.

6. Genehmigung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften – Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen (Art. 71, 72 GO, Art. 65, 66 LKrO, Art. 63, 64 BezO)

6.1 Genehmigung von Kreditaufnahmen für sog. „rentierliche“ Investitionen

Die Aufnahme von **Krediten für Investitionen in kostenrechnenden Einrichtungen** steht grundsätzlich mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang. Gegen die Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahme im Rahmen der Art. 71 Abs. 2 GO, Art. 65 Abs. 2 LKrO, Art. 63 Abs. 2 BezO bestehen insoweit keine Bedenken. Das gilt vor allem deshalb, weil allgemeine Haushaltsmittel nicht – auch nicht zeitweise – beansprucht werden, 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 **Krediten für sonstige Investitionen**, die durch künftige Einsparungen die dauernde Leistungsfähigkeit langfristig verbessern, aber zunächst allgemeine Haushaltsmittel beanspruchen, ist im Einzelfall zu prüfen, ob und in welcher Höhe eine Kreditaufnahme gemäß Art. 71 Abs. 2 GO, Art. 65 Abs. 2 LKrO, Art. 63 Abs. 2 BezO genehmigt werden kann.

6.2 Derivative Finanzierungsinstrumente

Das OLG Bamberg hat mit Urteil vom 11. Mai 2009 Az.: 4 U 92/08 die Klage zweier privatrechtlich organisierter Tochterunternehmen einer Kommune auf Rückerstattung u. a. im Zusammenhang sog. CMS-Spread-Ladder-Swaps geleisteter Zahlungen abgewiesen. Die Entscheidung befasst sich vorwiegend mit Fragen der Beratungspflichten der Bankseite. Wir möchten dies zum Anlass nehmen, noch einmal auf die **Eigenverantwortung der Kommune** bei derivativen Finanzierungsinstrumenten hinzuweisen. Eigenverantwortliche Entscheidungen setzen ein eigenes Finanzmanagement der Kommune mit entsprechendem Fachwissen voraus. Auch (langfristige) Beraterverträge können eigenes Fachwissen der Kommune nicht ersetzen. Soweit die Berater Finanzprodukte verkaufen oder vermitteln, verfolgen sie auch eigene Interessen, die sich nicht automatisch mit denen der Kommune decken. Eine Erfolgsbeteiligung des Beraters hilft nicht notwendig weiter; sie kann vielmehr gerade Anreiz zu riskanten Geschäften bieten, da mögliche Verluste in vollem Umfang die Kommune zu tragen hat.

Die beträchtlichen Verluste verschiedener Kommunen im Zusammenhang mit Derivatgeschäften haben gezeigt, dass solche Geschäfte die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nachhaltig negativ beeinflussen können. Im Einzelfall kann deshalb eine Begrenzung solcher Geschäfte auf einen bestimmten Anteil der genehmigten Kredite in Betracht kommen. Auf unser Schreiben vom 8. November 1995 Az.: IB4-1513.1-2, das wir mit Schreiben vom 14. September 2009 aktualisiert haben, weisen wir hin.

6.3 Sicherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune bei kommunalen Unternehmen, Beteiligungsverwaltung

Unter Nr. 5 der Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 6. Februar 2008 (AllMBl S. 152) wurde ausgeführt, dass in die Würdigung kommunaler Haushalte und insbesondere in die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit auch **mögliche** (Haftungs- und Nachschuss-) **Verpflichtungen der Kommune aus kommunalen Unternehmen und Beteiligungen** einzubeziehen sind (Art. 87 Abs. 1 Nr. 2 GO, Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 LKrO, Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 BezO). Die Rechtsaufsichtsbehörden stützen sich dabei auf die kamerale Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Schulden (Muster zu § 2 Abs. 2 Nr. 3 KommHV-Kameralistik), die auch Angaben zu den kommunalen Unternehmen und den kreditähnlichen

Rechtsgeschäften vorsieht. Wir verweisen insoweit auf Nr. 8 der Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 23. Oktober 2001 (AllMBl S. 496). Die kameralen Muster werden derzeit aktualisiert. Die Entwürfe dazu und für entsprechende Doppik-Muster sind im Internet unter http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/detail/08206/ abrufbar.

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. Die Kommune kann ihrem Unternehmen bzw. ihrer Beteiligungsgesellschaft nicht mehr an Rechten übertragen, als ihr im Rahmen eines öffentlichen Zwecks selbst zustehen. Das gilt u. a. auch hinsichtlich des Einsatzes von Derivaten (siehe oben Nr. 6.2).

Die Verantwortung der Kommune endet nicht mit der Errichtung, Übernahme oder Beteiligung an einem kommunalen Unternehmen. 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 Kommune 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 mit bestimmen.

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

6.4 Verpflichtung zur Deckung von Betriebskostendefiziten

Verpflichtungen der Kommune zur Deckung von Betriebskostendefiziten in einer schuldrechtlichen Nebenabrede oder durch eine Regelung im Gesellschaftsvertrag bzw. dessen nachträgliche Änderung nach Maßgabe der Art. 72 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 GO, Art. 66 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Art. 65 Abs. 2 LKrO, Art. 64 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Art. 63 Abs. 2 BezO können **im Einzelfall genehmigungspflichtig** sein, auch wenn eine Genehmigungspflicht nach Art. 92 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO, Art. 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LKrO, Art. 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BezO oder eine Anzeigepflicht nach Art. 96 GO, Art. 84 LKrO, Art. 81a BezO nicht besteht.

Das Registergericht kann die Eintragung eines unter Beteiligung einer Gemeinde abgeschlossenen Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrags im Handelsregister ablehnen, wenn eine nach Mitteilung der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde erforderliche Genehmigung nicht erteilt ist (Urteil des OLG München vom 14. Juli 2009 Az.: 31 Wx 16/09).

Zum EU-rechtlichen Erfordernis eines Betrauungsaktes siehe unten Nr. 9.1.2.

7. Hinweise zur Beurteilung doppischer Haushalte

7.1 Anforderungen an die Haushaltsunterlagen – ergänzende Informationen

Erste Erfahrungen zeigen, dass die Umstellung auf die Doppik auch bei gründlicher Vorbereitung ein längerfristiger Prozess ist und die ersten doppischen Haushalte nicht alle formalen Anforderungen vollständig erfüllen. Insoweit kann im Einzelfall eine enge Abstimmung zwischen Kommune und Rechtsaufsicht geboten sein. Für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit bzw. der

Schuldentilgungsfähigkeit wird die Rechtsaufsicht, vor allem soweit es um die Genehmigung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften geht (siehe unten Nr. 7.2), in aller Regel nicht darauf verzichten können, ergänzende Unterlagen, Berechnungen bzw. Erläuterungen zu verlangen, solange die von der Gemeinde vorgelegten Haushaltsunterlagen noch nicht vollständig sind oder von den Vorgaben der KommHV-Doppik oder den unter Nr. 6.3 genannten Musterentwürfen abweichen. Für die Beurteilung von Anträgen auf Gewährung von Bedarfszuweisungen und sonstigen Förderleistungen gilt Entsprechendes.

Die systematische Betrachtung der wesentlichen Haushaltsdaten ist vielfach auch dadurch erschwert, dass ein (erster) doppischer Haushalt, aber noch keine Eröffnungsbilanz vorliegt.

Soweit im ersten doppischen Haushalt die Abschreibungen nicht in vollem Umfang ausgewiesen werden können, ist der Stand der Vermögenserfassung und -bewertung zu erläutern. In jedem Fall muss bei der Vorlage des ersten doppischen Haushalts sichergestellt sein, dass die **Eröffnungsbilanz und der Anhang bis zum 30. November des ersten Haushaltsjahres mit doppischer kommunaler Buchführung** festgestellt werden können (§ 91 Abs. 2 KommHV-Doppik). Die Rechtsaufsichtsbehörden werden gebeten, im Wege der aufsichtlichen Beratung darauf hinzuwirken.

Die überörtliche Prüfung umfasst formelle und materielle Vorgaben für die doppelte kommunale Buchführung, insbesondere auch die Beachtung von Verwaltungsvorschriften wie der Bewertungsrichtlinie – BewertR – vom 29. September 2008 (AllMBl S. 558), und der Vorschriften über die kommunale Haushaltssystematik nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung – VVKommHSyst-Doppik – vom 1. Oktober 2008 (AllMBl S. 584). Dabei ist auch der Grundsatz der Kontinuität zu beachten. Nach Maßgabe von § 91 KommHV-Doppik gelten für die Eröffnungsbilanz die allgemeinen Grundsätze für die Vermögensrechung entsprechend. Deshalb sind die Vorgaben unter Nr. 7 der BewertR, soweit sie nicht Besonderheiten der §§ 91 f. KommHV-Doppik zum Gegenstand haben, auch auf die Bilanzen der Folgejahre anzuwenden. Die Rechtsaufsichtsbehörden wirken darauf hin, dass die Prüfungsfeststellungen Zug um Zug umgesetzt werden und die doppischen Haushalte auch interkommunal vergleichbar bleiben. Eine Überprüfung des neuen Haushaltsrechts allgemein mit dem Ziel einer möglichen Anpassung an die Erfordernisse der Praxis erscheint grundsätzlich erst nach einem längeren Erprobungszeitraum sachgerecht.

7.2 Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit

Die dauernde Leistungsfähigkeit bleibt nach Art. 71 Abs. 2 Satz 3 GO, Art. 65 Abs. 2 Satz 3 LKrO, Art. 63 Abs. 2 Satz 3 BezO unabhängig vom Buchungsstil zentrales Kriterium für die Genehmigung von Krediten. Sie kann als gesichert gelten, wenn die Kommune in der Lage ist,

- ihren laufenden und einmaligen Verpflichtungen nachzukommen und zwar einschließlich derer aus bereits bestehenden und geplanten Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften,
- ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und im notwendigen Umfang zu erhalten und
- die (Folge-)Lasten auch bevorstehender notwendiger Investitionen zu tragen.

Wesentliche Anhaltspunkte dafür liefert in der Kameralistik die Zuführung vom **Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt**. In der Doppik bleibt die Trennung zwischen laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit erhalten und zwar im Ergebnis- ebenso wie im Finanzhaushalt. Das erlaubt, von vergleichbaren Überlegungen auszugehen wie in der Kameralistik. Der kameralen Zuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt entspricht in der Doppik im Wesentlichen der **Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit** (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 KommHV-Doppik), wobei es für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit vertretbar erscheint, den betragsmäßig geringen Unterschied zwischen kameralen Einnahmen und Ausgaben einerseits und doppischen Einzahlungen und Auszahlungen andererseits zu vernachlässigen.

Im Interesse einer kontinuierlichen Haushaltsbetrachtung (Vergleich auch mit vorangegangenen kameralen Jahren) wird bei der rechtsaufsichtlichen Würdigung kommunaler Haushalte und der Genehmigung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften in den ersten Jahren nach der Umstellung auf die Doppik besonders auf den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und die Übersicht über die dauernde Leistungsfähigkeit (im Internet unter

http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/detail/08206/) zu achten sein. Soweit erforderlich, ist über Hinweise sowie Bedingungen und Auflagen (Art. 71 Abs. 2 Satz 2 GO, Art. 65 Abs. 2 Satz 2 LKrO, Art. 63 Abs. 2 Satz 2 BezO) auf eine geordnete Haushaltswirtschaft und die Einhaltung der Grundsätze über den Haushaltsausgleich (§ 24 KommHV-Doppik), insbesondere auf Ergebnisebene hinzuwirken. Denn die grundsätzliche Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushalts nach § 24 KommHV-Doppik bleibt unberührt. Daneben ist – ggf. unter Berücksichtigung eventueller Fehlbeträge – auch die Entwicklung in der mittelfristigen Finanzplanung (Art. 70 GO, Art. 64 LKrO, Art. 62 BezO) einzubeziehen.

7.3 Wertansätze der Vermögensgegenstände – Herstellungskosten (§ 77 Abs. 3 KommHV-Doppik)

In § 77 Abs. 3 KommHV-Doppik wurde der **Herstellungskostenbegriff des Handelsrechts** übernommen (§ 255 Abs. 2 HGB). Dieser hat sich nun in der Praxis insbesondere im Hinblick auf die kommunalen Finanzierungsstrukturen und die Bindung der Kreditaufnahme an die Erfüllung des Investitionsbegriffs (Art. 71 GO in Verbindung mit § 98 Nrn. 38 und 39 KommHV-Doppik) als problematisch erwiesen. Wir halten es daher zumindest bei (betragsmäßig) wesentlichen Sanierungs-, Modernisierungs- und Erneuerungsmaßnahmen für vertretbar, einstweilen im Vorgriff auf eine entsprechende Rechtsänderung bzw. Klarstellung in einer noch zu erlassenden Verwaltungsvorschrift den **Herstellungskostenbegriff** des § 77 Abs. 3 Satz 1 und 2 KommHV-Doppik **als erfüllt** anzusehen, wenn die Kommune für die Maßnahme Zuschüsse, Zuweisungen oder zinsgünstige Darlehen von Körperschaften oder Förderbanken erhält oder für die Maßnahme Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz erheben kann. Die Maßnahme muss zudem – mit Blick auf das Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit –, wenn nicht insgesamt, so doch in **wesentlichen Teilen** der Einrichtung zu einem im Vergleich zur vorhandenen Situation **nachhaltig höherwertigen Zustand der Einrichtung** führen. Wesentliche Kriterien sind der Umfang der Maßnahme bezogen auf die Einrichtung, verbesserte Nutzungsmöglichkeiten der Einrichtung oder verlängerte Nutzungsdauern. Bloße Reparatur-, Ausbesserungs- oder geringfügige Auswechslungsarbeiten erfüllen nicht den Herstellungskostenbegriff; sie sind weiterhin als bloßer Unterhalt zu sehen.

8. Gewährung von Gesellschafterdarlehen durch Kommunen

Ob ein Gesellschafterdarlehen ein **erlaubnispflichtiges Kreditgeschäft** im Sinn des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 KWG ist, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Nach Erting, Bankaufsichtliche Grenzen kommunaler Darlehensgeschäfte, NVwZ 21/2009 S. 1339, bedürfen Kreditgeschäfte keiner Erlaubnis nach § 32 KWG, wenn sie ausschließlich mit Mutter-, Schwester- oder Tochterunternehmen betrieben werden (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 KWG).

Eine Gemeinde und ihre (rechtlich selbstständigen) Eigengesellschaften, (rechtlich unselbstständigen) Sondervermögen sowie sonstige von der Gemeinde beherrschte Einrichtungen sind als Mutter- und Tochterunternehmen im Sinn dieser Vorschrift anzusehen, wenn die weiteren Voraussetzungen nach § 1 Abs. 6 und 7 KWG erfüllt sind. Danach sind Mutterunternehmen Unternehmen, die als Mutterunternehmen im Sinn des § 290 HGB gelten oder einen beherrschenden Einfluss ausüben können, ohne dass es auf die Rechtsform und den Sitz ankommt (§ 1 Abs. 6 KWG). Tochterunternehmen sind Unternehmen, die als Tochterunternehmen im Sinn des § 290 HGB gelten oder auf die ein beherrschender Einfluss ausgeübt werden kann, ohne dass es auf die Rechtsform und den Sitz ankommt (§ 1 Abs. 6 Satz 1 KWG). Schwesterunternehmen sind Unternehmen, die ein gemeinsames Mutterunternehmen haben (§ 1 Abs. 7 Satz 2 KWG).

Ob nach den vorgenannten Grundsätzen des Konzernbilanzrechts Mutter- und Tochterunternehmen vorliegen oder ein beherrschender Einfluss ausgeübt wird, ist im Einzelfall anhand der gesellschaftsrechtlichen Vereinbarungen oder Satzung zu prüfen.

Nach Reischauer/Kleinhans, Kreditwesengesetz (KWG), Anm. 67 zu § 1 KWG sind Gesellschafterdarlehen nach einer wirtschaftlich ausgerichteten Auslegung von § 1 KWG dann keine Kreditgeschäfte, wenn sie der Anlage eigener Mittel dienen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) hat in einem Merkblatt Hinweise zum Tatbestand des Kreditgeschäfts gegeben (im Internet unter www.bafin.de).

Zu Geldanlagen von Gemeinden bei anderen Gemeinden vgl. auch Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband – Mitteilungen 1/2002 RdNr. 2, im Internet unter http://www.bkpv.de/ver/pdf/mit12002/zusammenfassung/gesamt0102.pdf.

Rechtssicherheit lässt sich nur über eine Äußerung der BaFin erreichen. Auskünfte erteilt auch die regional zuständige Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbank (Tel. 089 2889-3594, vgl. auch Nr. 4 des Merkblatts).

Zu den EU-rechtlichen Fragen siehe unten Nr. 9.1.4.

9. EU-rechtliche Fragen

9.1 EU-Beihilfenrecht

Nach der Grundregel in Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – (Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag a. F.) sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“. Als Folge sieht der Vertrag vor, dass die Beihilfe bei der Kommission anzumelden ist und erst nach Genehmigung durchgeführt werden darf. Allerdings gibt es verschiedene zulässige Ausnahmen von dieser Grundregel; insbesondere in folgenden Fällen:

– Es liegt mangels Erfüllung eines Tatbestandsmerkmals keine Beihilfe vor.

– Die Beihilfe ist so gering, dass sie als „De-minimis-Förderung“ (in der Regel maximal 200.000 € pro Unternehmen innerhalb von drei Steuerjahren) auf Grundlage der De-minimis-Verordnung[1)] auch ohne vorherige Anmeldung zulässig ist.

– Mit der Beihilfe sollen bestimmte Bereiche gefördert werden, bei denen die Kommission unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich auf eine vorherige Anmeldung verzichtet hat (sog. Freistellung).

Im Bereich der Daseinsvorsorge, der für die kommunale Förderpraxis von besonderem Interesse ist, ist die letztgenannte Ausnahme hervorzuheben. In einer Reihe von Rechtsakten, angestoßen durch die Rechtsprechung des EuGH (Rechtssache Altmark vom 24. Juli 2003, Rs. C-280/00), hat die Kommission erläutert, wie bei sog. „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, d.h. im Bereich der Daseinsvorsorge (DAWI – Daseinsvorsorge) verfahren werden kann. In der Kommissionsentscheidung vom 28. November 2005 (2005/842/EG; Freistellungsentscheidung) hat die Kommission dargelegt, unter welchen Voraussetzungen eine Anmeldung unterbleiben kann. Die Freistellungsentscheidung wird durch einen Gemeinschaftsrahmen[2)] sowie die sog. Transparenzrichtlinie[3)] ergänzt (sog. „Monti-Paket“). Die Freistellungsentscheidung ist seit dem 29. November 2006 unmittelbar geltendes Recht. Sofern nicht bereits geschehen, müssen die Kommunen daher ihre Beziehungen zu allen – auch potenziellen – **Empfängern von Ausgleichszahlungen** überprüfen und, soweit notwendig, rechtlich anpassen. Dies betrifft insbesondere durch die Kommune zur Finanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge an Unternehmen geleistete Zahlungen in Form von **Kapital- und Sacheinlagen, Verlustabdeckungen, Verzicht auf bzw. Stundung von Forderungen, Bürgschaften oder die unentgeltliche bzw. vergünstigte Überlassung von Immobilien**.

Damit die Beihilfe nach Maßgabe der Freistellungsentscheidung zulässig ist, müssen Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, insbesondere aufgrund eines Betrauungsaktes tätig werden (vgl. Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 2. August 2006, AllMBl S. 301, in der entsprechende Hinweise zur Umsetzung des „Monti-Pakets“ gegeben wurden).

9.1.1 Unternehmen

Die Frage nach einer – zulässigen oder unzulässigen – Beihilfe stellt sich nur für Unternehmen. Damit ist als Erstes zu prüfen, ob überhaupt ein Unternehmen im Sinn von Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt.

Als Unternehmen ist dabei jede selbstständige Einheit anzusehen, die wirtschaftlich tätig ist, indem sie Güter oder Dienstleistungen auf einem Markt anbietet, wobei die Rechtsform grundsätzlich nicht entscheidend ist. Sofern **Einrichtungen der Kommunen (Tochterunternehmen), Eigen- und Regiebetriebe wirtschaftlich tätig sind**, ist der Unternehmensbegriff auch bei diesen kommunalen Unternehmen in der Regel erfüllt. Damit stellt sich die Frage, ob das Unternehmen ordnungsgemäß mit einer Aufgabe der Daseinsvorsorge betraut wurde.

9.1.2 Betrauungsakt

Der sog. Betrauungsakt ist eine **Kernvoraussetzung** der Vereinbarkeit von Ausgleichszahlungen mit dem europäischen Beihilfenrecht. Im Betrauungsakt – der aus mehreren Rechts- und Verwaltungsakten bestehen kann – sind sowohl die gemeinwohlbezogene Dienstleistung als auch die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet, geändert und überwacht wird, vorab festzulegen (vgl. dazu Nr. 4.2.1 der Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 2. August 2006 (AllMBl S. 301); Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband, Geschäftsbericht 2007, Nr. 3.2, im Internet unter http://www.bkpv.de abrufbar: Veröffentlichungen – Geschäftsberichte).

Wegen der Anforderungen an den **Betrauungsakt im Krankenhauswesen** verweisen wir auf das Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 28. Mai 2009 Az.: Z33-4071-20/4-4A. Zur **umsatzsteuerrechtlichen Behandlung von Zahlungen der Kommunen an Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft** nimmt das Bundesministerium für Gesundheit mit Schreiben vom 30. November 2009 Bezug auf ein Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 19. Oktober 2009 Az.: IV B 8 – S 7200/07/10010. Die Schreiben sind im Internet unter http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen abrufbar.

Weitere Hinweise können dem Leitfaden „EG-Beihilfenrechtskonforme Finanzierung von kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge“ entnommen werden, abrufbar unter http://www.wirtschaft.nrw.de/400/100/100/Leitfaden_Schlussfassung_Juni_2008.pdf, wobei landesspezifische kommunalrechtliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind.

9.1.3 Regelmäßige Kontrollen nach Art. 6 der Freistellungsentscheidung der Kommission vom 28. November 2005 (2005/842 EG)

Gegenstand der regelmäßigen Kontrollen nach Art. 6 der Freistellungsentscheidung ist die Prüfung, ob eine unzulässige Ausgleichszahlung gewährt worden ist. Die im Rahmen der regelmäßigen Kontrollen zu treffende Entscheidung über die Zulässigkeit der Ausgleichszahlung ist **von der gewährenden Stelle, also der Kommune, vorzunehmen**.

Für diese Kontrollen, die jährlich durchgeführt werden sollen, kommen eigens mit dieser Aufgabe betraute Organisationseinheiten der Kommune sowie die Organe der örtlichen Rechnungsprüfung in Betracht. Art. 103 Abs. 4 GO, Art. 89 Abs. 4 LKrO, Art. 85 Abs. 4 BezO gelten entsprechend. Außerdem können bei Bedarf die Aufträge zur handelsrechtlichen Abschlussprüfung der Unternehmen von den kommunalen Gesellschaftern entsprechend erweitert oder sonstigen Prüfstellen, z.B. dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband, besondere Prüfungsaufträge erteilt werden.

Gerade auch im Hinblick auf die Verpflichtung zu regelmäßigen Kontrollen nach Art. 6 der Freistellungsentscheidung wird es regelmäßig erforderlich sein, dass die Kommune im Zusammenhang mit der Gewährung von Ausgleichszahlungen sich bzw. dem überörtlichen Prüfungsorgan Buch-, Betriebs- und sonstige Prüfungen vorbehält (Art. 106 Abs. 4 Satz 3 GO, Art. 92 Abs. 4 Satz 3 LKrO, Art. 88 Abs. 4 Satz 3 BezO). Soweit der Kommune Anteile an einem Unternehmen gehören, ist im Hinblick auf die oben angeführte Verpflichtung zu regelmäßigen Kontrollen Art. 94 Abs. 1 Nr. 4 GO, Art. 82 Abs. 1 Nr. 4 LKrO, Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 BezO besonders zu beachten. Die Kommune hat danach darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 HGrG vorgesehenen Prüfungsbefugnisse eingeräumt werden.

9.1.4 Gesellschafterdarlehen – Privatinvestortest

Gewährt eine Kommune einer Gesellschaft, an der sie beteiligt ist, ein Darlehen, muss das Darlehen ebenso wie z.B. Eigenkapitalzuführungen am sog. Privatinvestortest gemessen werden, um festzustellen ob eine **Beihilfe im Sinn von Art. 107 Abs. 1 AEUV** (Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag a. F.) vorliegt. Der

Privatinvestortest beruht auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung des öffentlichen und privaten Sektors. Nach diesem Grundsatz liegt keine staatliche Beihilfe vor, wenn einem Unternehmen direkt oder indirekt vom Staat oder einer Kommune Kapital zu normalen Marktbedingungen zur Verfügung gestellt wird. Erhält die Beteiligungsgesellschaft dagegen ein Darlehen zu Konditionen, die sie auf dem privaten Markt nicht erhalten hätte, wird ihr ein Vorteil gewährt, der eine staatliche Beihilfe darstellt, sofern auch die übrigen Voraussetzungen von Art. 107 Abs. 1 AEUV (Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag a. F.), wie z.B. der Unternehmensbegriff für die Beteiligungsgesellschaft, erfüllt sind (siehe oben Nr. 9.1).

Eine Förderung als De-minimis-Beihilfe oder als Kleinbeihilfe (dazu siehe unten Nr. 9.1.7) ist auch hier grundsätzlich möglich, sofern die gesamten öffentlichen Mittel unter dem jeweiligen Schwellenwert liegen[4)].

9.1.5 Kommunale Bürgschaften

Wir weisen ausdrücklich noch einmal darauf hin, dass sich die Kommunen vor einer Entscheidung zur Gewährung einer Bürgschaft mit den beihilferechtlichen Bestimmungen des EU-Rechts auseinander setzen müssen, sofern – so der Regelfall – ein möglicher Bezug zum EU-Binnenmarkt besteht. Die Voraussetzungen für die Gewährung einer Kommunalbürgschaft als De-minimis-Förderung, die keiner Anmeldepflicht unterliegt, wurden bei der Neufassung der De-minimis-Verordnung vom 15. Dezember 2006 (Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis Beihilfen“, ABl L 379 vom 28. Dezember 2006, S. 5) verschärft. Kommunale Bürgschaften fallen seither in der Regel nur dann in den Anwendungsbereich der Verordnung, wenn sie auf der Grundlage einer abstrakt-generellen **Bürgschaftsregelung** gewährt werden und der verbürgte Teil des Darlehens, für das im Rahmen dieser Regelung eine Einzelbürgschaft gewährt wird, den Betrag von 1.500.000 € nicht übersteigt[5)]. Wir verweisen für die Bürgschaftsregelung auf das Muster der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 22. Juni 2007 (im Internet unter http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/Downloads/deminimisBuergschaften,templateId=raw,property=publicationFile.pdf).

Sofern die De-minimis-Verordnung nicht einschlägig ist, richtet sich die mögliche Beihilfefreiheit einer kommunalen Bürgschaft nach der Bürgschaftsmitteilung 2008 (Mitteilung der EU-Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (Artikel 107 und 108 AEUV n. F.) auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften vom 20. Juni 2008 (ABl C 155 vom 20. Juni 2008, S. 10)). Die Bürgschaftsmitteilung gilt für sämtliche Formen staatlicher Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften; sie legt vor allem dar, wann eine Bürgschaft von der Kommission ohne weitere Prüfung als beihilfefrei angesehen wird. Weitere Hinweise hierzu können der Handreichung zur Beurteilung kommunaler Bürgschaften im Hinblick auf das europäische Beihilfenrecht auf der Grundlage der Bürgschaftsmitteilung der Europäischen Kommission vom Juni 2008 (abrufbar unter www.wirtschaft.nrw.de/400/100/index.php) entnommen werden, wobei landesspezifische kommunalrechtliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind.

9.1.6 Veräußerung kommunaler Vermögensgegenstände

Die Veräußerung kommunaler Vermögensgegenstände unter Wert an Unternehmen stellt grundsätzlich ebenfalls eine Beihilfe im Sinn von Art. 107 AEUV dar. Die Kommunen haben daher bei der Veräußerung von kommunalen Vermögensgegenständen neben den Vorschriften des Art. 75 GO, Art. 69 LKrO, Art. 67 BezO auch das Beihilfenrecht zu beachten. In der kommunalen Praxis geht es dabei häufig um den Verkauf von Grundstücken. Hierzu ist die **Grundstücksmitteilung der Kommission** (Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen vom Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand, ABl C 209 vom 10. Juli 1997, S. 3) einschlägig. Darin wird insbesondere ausgeführt, dass der Verkauf eines Grundstücks dann beihilfefrei ist, wenn er zum Marktpreis erfolgt. Der Nachweis, dass der Marktpreis gezahlt wurde, kann entweder durch ein hinreichend publiziertes, transparentes und diskriminierungsfreies Bietverfahren oder mithilfe eines objektiven Wertgutachtens eines allgemein anerkannten Sachverständigen geführt werden. In ihrer Entscheidungspraxis hat die Kommission bislang den Gutachterausschuss als Sachverständigen im Sinn der Grundstücksmitteilung anerkannt.

Entscheidet sich die Kommune zum Verkauf durch ein bedingungsfreies Bietverfahren, dann ist ein Angebot nach der Grundstücksmitteilung hinreichend publiziert, wenn es über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, Immobilienanzeigern oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler, die für eine große Anzahl von potenziellen Verkäufern tätig sind,

bekannt gemacht wurde. Insoweit kann eine Veröffentlichung im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union geeignet sein, um Rechtssicherheit herzustellen. Zudem weisen wir darauf hin, dass die alleinige Einschaltung von Maklern für die Durchführung eines Bietverfahrens nicht als ausreichend zu betrachten ist.

Grundsätzlich hat die Kommune nach der Grundstücksmitteilung ein (vorheriges) Wahlrecht zwischen diesen beiden Möglichkeiten. Vorbehaltlich vergaberechtlicher Verpflichtungen kommt die Ermittlung des Marktwertes durch einen Sachverständigen vor allem dann in Betracht, wenn das Grundstück oder der Gesellschaftsanteil an einen bestimmten Erwerber veräußert werden soll. Das Wertgutachten muss dazu vor Beginn der Verkaufsverhandlungen vorliegen. Im Einzelfall hat die Kommission in neueren Entscheidungen allerdings auch dann dem Bietverfahren gegenüber dem Verkauf auf der Grundlage eines Wertgutachtens einen Vorrang eingeräumt, wenn sich – auch ohne öffentliche Ausschreibung – ein Wettbewerber vorab und glaubhaft in den Verkaufsprozess eingeschaltet hat[6)].

Die in der Grundstücksmitteilung niedergelegten Grundsätze sind im Ergebnis eine Ausprägung des Privatinvestortests (siehe oben Nr. 9.1.4). Sie ist daher entsprechend auch auf die Vermietung und Verpachtung von Grundstücken sowie auf Privatisierungsvorgänge, z.B. durch die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen, anzuwenden.

9.1.7 Schwellenwert für sog. Kleinbeihilfen

Mit Schreiben vom 3. Februar 2009 Az.: IB4-1512.5-25 hatten wir darüber informiert, dass der Schwellenwert für sog. Kleinbeihilfen bis 31. Dezember 2010 auf 500.000 € erhöht wurde (bezogen auf den Zeitraum 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2008, einschließlich De-minimis-Beihilfen). Wegen der näheren Einzelheiten verweisen wir auf die Regelung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 29. Dezember 2008 zur vorübergehenden Gewährung geringfügiger Beihilfen im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland während der Finanz- und Wirtschaftskrise (im Internet unter http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/regelung-geringfuegiger-beihilfen,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf).

9.2 Umsetzung des einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) durch die Kommunen

Unter Nr. 7 der Bekanntmachung vom 20. Januar 2009 (AllMBl S. 90) hatten wir über den geplanten einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraum (SEPA) informiert. Besonders hervorzuheben ist, dass es künftig die deutschen Einzugsermächtigungen nicht mehr geben wird. Nach Auskunft des Staatsministeriums der Finanzen wird derzeit eine schrittweise **SEPA-Umstellung** der öffentlichen Kassen **ab Ende 2010** diskutiert. Ein endgültiger Umsetzungszeitpunkt steht noch nicht fest (vgl. im Internet unter http://www.bundesbank.de/zahlungsverkehr/zahlungsverkehr_sepa.php).

---

1) **[Amtl. Anm.:]** Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen, ABl L 379 vom 28. Dezember 2006, S. 5.

2) **[Amtl. Anm.:]** Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden, ABl C 297 vom 29. November 2005, S. 4.

3) **[Amtl. Anm.:]** Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, ABl L 318 vom 17. November 2006, S. 17.

4) **[Amtl. Anm.:]** Siehe hierzu Art. 2 Abs. 4b der De-minimis-Verordnung und § 2 Abs. 2 Buchst. b der Bundesregelung Kleinbeihilfen.

5) **[Amtl. Anm.:]** Zu Ausnahmen bei genehmigten Berechnungsmethoden und weiteren Einzelheiten vgl. Art. 2 Abs. 4d der De-minimis-Verordnung.

6) **[Amtl. Anm.:]** Entscheidung der Kommission 2008/366/EG, ABl L 126 vom 18. Mai 2008, S. 3; es ging um einen Grundstücksverkauf in Schweden.

10. Grenzen der Übertragung von Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörden auf Dritte

Mit Bekanntmachung vom 20. Januar 2009 (AllMBl S. 90) hatten wir unter Nr. 8 über die Möglichkeiten informiert, Vollstreckungsaufgaben auf Dritte zu übertragen. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz weist ergänzend darauf hin, dass bei der Vergabe von Hilfstätigkeiten an Private im Hinblick auf die Sensibilität der Daten eine **förmliche Verpflichtung** nach dem Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) vom 2. März 1974 (BGBl I S. 547), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. August 1974 (BGBl I S. 1942), angemessen ist (vgl. im Internet unter http://www.stbabt.bayern.de/imperia/md/content/stbv/stbabt/hochbau/h_polpr__ofr_vof_09_muster_niederschrift_verpflichtung.pdf).

11. Rechtsaufsichtsbehörden

Die Rechtsaufsichtsbehörden legen bei ihrer rechtsaufsichtlichen Tätigkeit die vorstehenden Ausführungen zugrunde, wobei örtliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Die Rechtsaufsichtsbehörden beraten die Kommunen auch in Fragen des **EU-Beihilfenrechts**. Da die Erfüllung der europarechtlichen Verpflichtungen des Beihilfenrechts durch die Kommunen zum Prüfungsumfang der Rechtsaufsicht gehört, ist insbesondere bei der Genehmigung kreditähnlicher Verpflichtungen (Art. 72 GO, Art. 66 LKrO, Art. 64 BezO) die Nr. 9 zu beachten und in die rechtsaufsichtliche Würdigung einzubeziehen. Anfragen zu Zweifelsfragen bitten wir, mit entsprechenden Erläuterungen über die Rechtsaufsicht vorzulegen.

12. Aufhebung von Bekanntmachungen

Nr. 1 der Bekanntmachung vom 20. Januar 2009 (AllMBl S. 90) wird aufgehoben.

Günter Schuster

Ministerialdirektor