



.....Bayerisches Staatsministerium des Innern • 80524 München.....

Kopie

Regierungen
und Bezirke

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen IB4-1512.5-9	Bearbeiterin Frau Hahn	München 21.09.2009
	Telefon / - Fax 089 2192-2712 / -12712	Zimmer OPL1-0160	E-Mail Edeltraud.Hahn@stmi.bayern.de

**Aufstellung und Vollzug der Haushaltspläne der Kommunen;
Finanzplanung 2009 bis 2013 der kommunalen Körperschaften**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur kommunalen Finanzplanung weisen wir auf Folgendes hin:

1. Orientierungsdaten

Die Steuerschätzung vom Mai 2009 hat nach Auskunft des Staatsministeriums der Finanzen für die bayerischen Kommunen Folgendes ergeben:

Geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden	Steuerschätzung Mai 2009				
	2009	2010	2011	2012	2013
Grundsteuer A	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Grundsteuer B	5,0%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%
Gewerbsteuer brutto	-14,7%	-0,8%	5,5%	8,3%	9,2%
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	-9,0%	-9,7%	4,5%	7,3%	5,6%
Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer	1,0%	1,5%	2,0%	2,4%	2,4%

Hinweise:

Die Steuereinnahmen wurden auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2009 geschätzt.

Die Steuerschätzung wurde - wie üblich - auf der Basis des geltenden Steuerrechts durchgeführt. Jedoch wurden die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze (verabschiedet), des Gesetzes zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung) (Stand: Regierungsentwurf) sowie des Gesetzes zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen (Stand: Bundestagsbeschluss) berücksichtigt.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist eine maßvolle kommunale Ausgabenpolitik mehr denn je erforderlich. Maßstab für die kommunale (Neu-)Verschuldung bleibt die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen, die es bei entsprechender Finanzausstattung der Kommune auch ermöglichen kann, durch zusätzliche Investitionen Nachfrage auf dem Markt zu schaffen.

Die Rechtsaufsichtsbehörden legen bei der rechtsaufsichtlichen Würdigung der kommunalen Haushalte die vorstehenden Daten zugrunde, wobei örtliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind.

Die Übersicht findet sich auch im Internet unter

<http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/finanzen/>.

2. Reform des kommunalen Haushaltsrechts

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 Muster-Entwürfe für die Aufstellung doppischer Haushalte wurden noch einmal überarbeitet (Stand: 01.07.2009) und werden voraussichtlich Ende des Jahres amtlich bekannt gemacht. Die Kommunen können sich aufwändige 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 s. u. Nr. 4.4.

3. Buchungshinweise zur haushaltsrechtlichen Erfassung der aus dem Konjunkturpaket II des Bundes geförderten Maßnahmen

Wegen der haushaltsrechtlichen Erfassung **aller** aus dem Konjunkturpaket II des Bundes geförderten **Maßnahmen als** Ausgaben bzw. Auszahlungen für **Investitionen** verweisen wir auf unser Schreiben vom 29.07.2009 Nr. IB4-1514-9.

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

4.1 Genehmigung von Kreditaufnahmen für sog. „rentierliche“ Investitionen

Die Aufnahme von **Krediten für Investitionen in kostenrechnende Einrichtungen** steht grundsätzlich mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang. Gegen die Gesamtgenehmigung der Kreditaufnahme im Rahmen des 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 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.

4.2 **Derivative Finanzierungsinstrumente**

Wegen der **Verluste** verschiedener Kommunen im Zusammenhang **mit Derivatgeschäften** möchten wir noch einmal darauf hinweisen, dass solche Geschäfte die **dauerhafte 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 08.11.1995 Nr. IB4-1513.1-2, das wir mit Schreiben vom 14.09.2009 aktualisiert haben, weisen wir hin.

4.3 **Sicherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune bei kommunalen Unternehmen**

Unter Nr. 5 der IMBek vom 06.02.2008 (AllIMBI S. 152) wurde ausgeführt, dass in die Würdigung kommunaler Haushalte und insbesondere **in die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit** auch **mögliche** (Haf-tungs- 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 23.10.2001 (AllIMBI S. 496). Die kamerale Muster werden derzeit entsprechend den Mustern für die Doppik aktualisiert. Die Entwürfe

dazu 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 Möglichkeiten 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 (s. o. Nr. 4.2).

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 Nr. 1 und Nr. 2 GO, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 LKrO, Art. 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 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 Eigen- oder Mehrheitsgesellschafterin) bzw. darauf hinzuwirken (als Minderheitsgesellschafterin). Daraus resultiert die Pflicht zu einer dem Umfang der Beteiligungen angemessenen Beteiligungsverwaltung bzw. einem entsprechendem Beteiligungscontrolling. Die durch die Ausgliederung von der Kommune angestrebte größere Selbständigkeit 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.

Ergänzend möchten wir darauf hinweisen, dass **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 i. V. m. Art. 71 Abs. 2 GO, Art. 66 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Art. 65 Abs. 2 LKrO, Art. 64 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Art. 63 Abs. 2 BezO **im Einzelfall genehmigungspflichtig sein können**, auch wenn eine Anzeigepflicht nach Art. 96 GO, Art. 84 LKrO, Art. 81a BezO nicht besteht.

4.4 Hinweise zur Beurteilung doppischer Haushalte

4.4.1. 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 (s. u. Nr. 4.4.2.), 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 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 Rechtaufsichtsbehörden werden gebeten, im Wege der aufsichtlichen Beratung darauf hinzuwirken.

4.4.2. Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit

Die **dauernde Leistungsfähigkeit** bleibt nach Art. 71 Abs. 2 Satz 3 GO, Art. 65 Abs. 2 Satz 3 GO, Art. 63 Abs. 2 Satz 3 GO 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 be-

tragsmäßig geringen Unterschied zwischen kameralen Einnahmen und Ausgaben und doppischen Einzahlungen und Auszahlungen 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.

4.4.3. 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), der 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 i. V. mit § 98 Nrn. 38 und 39 KommHV-Doppik) als **problematisch** erweist. 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 Zu-

schüsse, Zuweisungen oder zinsgünstige Darlehen von Körperschaften oder Förderbanken erhält oder für die Maßnahme Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz erheben kann.

5. Gewährung von Gesellschafterdarlehen durch Kommunen

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 Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag vorliegt. Der Privatinvestortest beruht auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung des öffentlichen und privaten Sektors. Nach diesem Grundsatz kann Kapital, das einem Unternehmen direkt oder indirekt vom Staat oder einer Kommune zu Bedingungen zur Verfügung gestellt wird, die den normalen Marktbedingungen entsprechen, nicht als staatliche Beihilfe gelten. 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 darstellen kann, sofern auch die übrigen Voraussetzungen von Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag, wie z. B. der Unternehmensbegriff für die Beteiligungsgesellschaft, erfüllt sind. Unternehmen ist jede selbständige Einheit, die wirtschaftlich tätig ist, indem sie Güter oder Dienstleistungen auf einem Markt anbietet, wobei die Rechtsform nicht entscheidend ist. Beihilferechtliche Besonderheiten können sich zusätzlich bei Aufgaben der Daseinsvorsorge ergeben. Inwieweit bei Aufgaben der Daseinsvorsorge die günstigeren Konditionen als Ausgleich für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gelten können, beurteilt sich im Einzelfall nach den Vorgaben des sog. Monti-Pakets. Wir verweisen insoweit insbesondere auf die Entscheidung der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden, ABI L 312, 29.11.2005, S. 67 (sog. Freistellungsentscheidung). Anfragen zu Zweifelsfällen bitten wir, mit entsprechenden Erläuterungen über die Rechtsaufsicht vorzulegen.

Wegen des erhöhten Schwellenwerts für sog. Kleinbeihilfen verweisen wir auf das Schreiben vom 03.02.2009 Nr. IB4-1512.5-25.

Ob ein Gesellschafterdarlehen ein **erlaubnispflichtiges Kreditgeschäft** im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 KWG ist, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Nach Reischauer/Kleinhaus, 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) in einem Merkblatt Hinweise zum Tatbestand des Kreditgeschäfts (im Internet unter www.bafin.de abrufbar). Rechtssicherheit lässt sich jedoch 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).

6. **Umsetzung des einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraums (SEPA) durch die Kommunen**

Unter Nr. 7 der IMBek vom 06.02.2008 (AllIMBI S. 152) 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 Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen wird derzeit eine **SEPA-Umstellung** der öffentlichen Kassen **bis Ende 2010** diskutiert. Ein endgültiger Umsetzungszeitpunkt steht noch nicht fest (vgl. im Internet unter http://www.bundesbank.de/zahlungsverkehr/zahlungsverkehr_sepa.php).

7. **Grenzen der Übertragung von Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörden auf Dritte**

Mit IMBek vom 20.01.2009 (vgl. Nr. 8) hatten wir 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 02.03.1974 (BGBl S. 547) zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.08.1974 (BGBl I S. 1942) angemessen ist (vgl. im Internet unter http://www.stbapt.bayern.de/imperia/md/content/stbv/stbapt/hochbau/h_pr_ofr_vof_09_muster_niederschrift_verpflichtung.pdf).

Die Regierungen werden gebeten, die kommunalen Körperschaften und die Rechtsaufsichtsbehörden zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Huber
Ministerialrat