

Magdeburg, den 18.03.2019
pa -ck

Sitzung des HFA Nr. 55
Datum: 10.04.2019
Ort: Konferenzraum der Wohnungsbaugesellschaft Magdeburg mbH,
Breiter Weg 1, 39104 Magdeburg
Bearbeiter: Andrea Pankrath
TOP 3 **Aktueller Stand Reform Grundsteuer**

Anlagen: /.

Bisherige Beratung: 50. Sitzung des HFA am 31.08.2016 (TOP 7)
53. Sitzung des HFA am 25.04.2018 (TOP 7)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Am 01.02.2019 legten die Finanzminister von Bund und Ländern ein Eckpunkte-Papier für ein wertorientiertes Grundsteuermodell vor (vgl. dazu E-Mail-Rundschreiben der LGSt vom 07.02.2019 und KNSA Beitrag Nr. 050/2019 vom 21.02.2019).

Insbesondere die Bayerische Landesregierung übte deutliche Kritik an diesem Modell und forderte einen völligen Neustart der Verhandlungen. Aber auch aus anderen Bundesländern, wie z. B. aus Hessen und Hamburg, wurden kritische Stimmen laut. Die Kritiker befürchten einen nicht händelbaren Verwaltungsaufwand und stark steigende Grundsteuerbelastungen in Ballungsräumen.

Nach erneuten Verhandlungen in der 11. Kalenderwoche war der Berichterstattung in Presse, Funk und Fernsehen zu entnehmen, dass Bundesfinanzminister, Olaf Scholz sowie Finanzminister und Finanzministerinnen der Länder einen Fortschritt bei der Suche nach einem neuen Bewertungs- und Grundsteuermodell erzielt haben und der Bundesfinanzminister beauftragt wurde, den Entwurf eines Gesetzestextes auszuarbeiten und vorzulegen. Nach uns vorliegenden Informationen beabsichtigt die Bundesregierung, diesen am 10.04.2019 in das Bundeskabinett einzubringen.

Mit diesem Auftrag ist allerdings noch immer keine Einigung über die Grundsteuerreform verbunden. Vor allem die Bayerische Landesregierung hält nach wie vor an ihrer Kritik fest und lehnt das derzeit diskutierte Reformmodell auch in der modifizierten Form ab. Im Vergleich zu den gemeinsamen Eckpunkten vom 01.02.2019 enthalten die neuen Überlegungen administrative Vereinfachungen und Steuerungsmöglichkeiten. Ministerpräsident Söder for-

derte einen grundsätzlichen Neuanfang bei den Verhandlungen und verlangte nach Beratungen im Koalitionsausschuss die Einsetzung einer Arbeitsgruppe der Koalition, um eine Lösung zu finden. In dieser müssten auch Möglichkeiten von länderspezifischen Regelungen für die zukünftige Grundbesteuerung gefunden werden. Die Spitzen der großen Koalition konnten sich im Koalitionsausschuss nicht auf eine gemeinsame Linie bei der Reform der Grundsteuer verständigen.

Wir beobachten die anhaltende Diskussion auf Bundesebene mit Sorge. Deshalb haben wir uns mit Schreiben vom 18.03.2019 (Anlage) unseren Finanzminister Schröder aufgefordert, für den Fall des Scheiterns der Reformbemühungen auf Bundesebene ein Landesgesetz vorzubereiten, welches den Städten und Gemeinden den Erhalt der Grundsteuer ab dem Jahr 2020 sichert.

Gleichwohl ist es zu begrüßen, dass der Bund von den Ländern mehrheitlich den Auftrag erhalten hat, auf Basis der dargestellten Eckpunkte einen entsprechenden Gesetzestext vorzulegen. Wir befürworten nach wie vor eine bundeseinheitliche Neuregelung.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem vergangenen Jahr wird überwiegend davon ausgegangen, dass für die Grundsteuerbemessung auch zukünftig eine wertorientierte Komponente erforderlich ist. Dem tragen die Eckpunkte zur Reform Rechnung. Eine reine Orientierung an der Fläche ohne Wertbezug - wie sie teilweise gefordert wird - ist nicht mehrheitsfähig.

Nach Einschätzung der Spitzenverbände auf Bundesebene wäre es mit den vorliegenden Eckpunkten möglich, ein einfaches, weitgehend unbürokratisches System zu etablieren. Der Ansatz, dass der Eigentümer nur das Baujahr und die Größe von Grundstück und Gebäude angeben muss wird als richtig bewertet. Als zusätzliche Kriterien können dann die ohnehin vorhandenen Bodenrichtwerte und der Mietspiegel zur Wertermittlung genutzt werden. Diese pauschalen Ansätze sind umsetzbar.

Die Frage der erhöhten Grundsteuerbelastung und daraus resultierend höherer Mieten sollte in der Diskussion getrennt werden. Denn die Frage, inwieweit die Grundsteuer zu einer Erhöhung der Mieten führen wird, ist keine Frage der Bemessung der Grundsteuer. Die Umlagefähigkeit der Grundsteuer ist in einer entsprechenden Verordnung geregelt, die auch geändert werden könnte. Außerdem wird in dieser Diskussion verkannt, dass letztendlich die Kommunen über die Hebesätze das Steueraufkommen bestimmen. Wir gehen davon aus, dass auch die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt dazu stehen, dass das örtliche Aufkommen der Grundsteuer insgesamt durch die Reform nicht steigen soll. Aber auch insgesamt sind die Warnungen vor angeblichen Verteuerungen des Wohnens nicht gerechtfertigt, denn der Grundsteuerbetrag liegt deutschlandweit bei nur etwa 20 Cent pro Quadratmeter und stellt damit keinen entscheidenden Faktor für die Miethöhe dar.

Sofern noch vor der Ausschusssitzung der Gesetzentwurf der Bundesregierung vorliegen sollte, informieren wir in einer Tischvorlage über die wesentlichen Inhalte.

Magdeburg, den 18.03.2019
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 55
Datum: 10.04.2019
Ort: Konferenzraum der Wohnungsbaugesellschaft Magdeburg mbH,
Breiter Weg 1, 39104 Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 4 **Arbeitsgruppe Weiterentwicklung FAG**

Anlagen: Übersicht KSpV Zahlungen des Landes an den kommunalen
Bereich
- Bundes- und Landesauftragsverwaltung -

Bisherige Beratung: 54. Sitzung HFA am 15.08.2018 (TOP 4)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss nimmt den Bericht der Landesgeschäftsstelle zustimmend zur Kenntnis. Die Landesgeschäftsstelle wird gebeten, unter Beachtung der in der 54. Sitzung des Ausschusses bestätigten Eckpunkte zur Weiterentwicklung des FAG, die Fortentwicklung des FAG weiter zu begleiten.

Begründung:

Die aktuelle FAG-Festschreibung der Finanzausgleichsmasse auf 1,628 Mrd. Euro fußt auf den konkreten Vorgaben des Koalitionsvertrages aus 2016 und deren Umsetzung im Rahmen des 3. und 4. Gesetzes zur Änderung des FAG in 2016 und 2017. Zudem enthält der Koalitionsvertrag den Hinweis, dass man zum Ende der Legislaturperiode eine Überprüfung des kommunalen Finanzbedarfs anstrebt, mit dem Ziel, eine auskömmliche Finanzausgleichsmasse für die dann folgende Legislaturperiode zu bestimmen.

Im Rahmen des Evaluationsberichtes zur Überprüfung der Angemessenheit der FAG-Masse, über den wir unter TOP 4 in der 54. Ausschusssitzung informiert hatten, wurde bereits angekündigt, dass das Land eine Arbeitsgruppe zur Klärung der Fragen im Zusammenhang mit der Bedarfsermittlung (vertikales FAG) und Verteilung (horizontales FAG) einrichten will. Damit soll die „große Evaluierung“ nach Auslaufen der aktuellen Festschreibung der FAG-Masse bis einschließlich 2021 vorbereitet werden.

Die Finanzstrukturkommission hat am 15.10.2018 eine Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes eingesetzt. Sie besteht aus Vertretern des Ministeriums der Finanzen (Vorsitz), des Ministeriums für Inneres und Sport, des Landesrechnungshofs und der

kommunalen Spitzenverbände. Der Städte- und Gemeindebund ist durch Herrn Landesgeschäftsführer Leindecker, Herrn Bürgermeister Zimmermann und Herrn Referent Langhoff vertreten.

Inzwischen haben am 19.12.2018, 29.01.2019 und am 18.03.2019 Sitzungen der Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des FAG stattgefunden. In den Sitzungen ging es zunächst um die Sammlung möglicher in der AG zu behandelnder vertikaler (Bedarfsermittlung) und horizontaler (Bedarfsausreichung) Fragen. Dabei wurden nicht nur Themenvorschläge der Beteiligten in der AG diskutiert. Das Ministerium der Finanzen verwies u. a. auf die Vorgaben des aktuellen Koalitionsvertrages und Themen, die von einzelnen Kommunen direkt an das Ministerium herangetragen wurden.

Wir orientieren uns in der weiteren Begleitung der AG an der Beschlusslage des SGSA in Form der „Eckpunkte zur Weiterentwicklung des FAG“, die das Präsidium im Februar 2016 beschlossen und die der Haushalts- und Finanzausschuss in seiner 54. Sitzung am 15.08.2018 noch einmal bekräftigt hat. Diese befassen sich weitestgehend mit vertikalen Fragen der Bedarfsermittlung.

Wichtig ist für uns, dass vertikale Fragen im Vorfeld der horizontalen Verteilungsfragen geklärt werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit, auch im Verbundquotensystem vor 2010; haben gezeigt, dass die Kommunen Gefahr laufen, dass Umverteilungsdiskussionen zwischen den Kommunen die Durchsetzung von Forderungen im vertikalen Bereich schwächen.

Die größten Streitpunkte bei der vertikalen Bedarfsermittlung sind vor allem die bedarfsmindernde Anrechnung der Steuereinnahmen und der Bundesentlastung. Bereits im Rahmen des Evaluationsberichtes in 2018 hat das Land, wie vor dem 3. und 4. Gesetz zur Änderung des FAG, nicht auf die Steuer-Isteinnahmen, sondern auf die Steuerschätzung abgestellt. Zudem erfolgte eine anteilige bedarfsmindernde Anrechnung der seit 2018 vom Bund ausgereichten Bundesentlastung i. H. v. 5 Mrd. Euro, welche über eine erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (SGB II) und einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer direkt an die Kommunen geht.

Die über den erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder ausgereichte Bundesentlastung soll nach dem Willen des Bundes ebenfalls an die Kommunen weitergereicht werden, um dort zusätzliche Handlungsspielräume zu generieren. Dies wird von Seiten des Landes Sachsen-Anhalt abgelehnt.

Anders als in den meisten Ländern partizipieren die Kommunen in Sachsen-Anhalt somit bisher nicht an dem erhöhten Umsatzsteueranteil des Landes. Außerdem lassen Äußerungen des Finanzministers im Rahmen eines Fachgesprächs des Finanzausschusses des Landtages zum FAG-Evaluationsbericht aus 2018 am 09.01.2019, an dem wir als Experten teilgenommen haben, vermuten, dass für den Finanzminister selbst eine bedarfsmindernde Anrechnung der erhöhten KdU-Beteiligung durch den Bund und des erhöhten Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer zukünftig nicht ausgeschlossen ist. Dann würde das Land den Willen des Bundesgesetzgebers komplett ignorieren und sich die komplette, auf Sachsen-Anhalt entfallende Bundesentlastung i. H. v. insgesamt 5 Mrd. Euro zu eigenen machen.

Diese Herangehensweise des Landes wäre höchst widersprüchlich zu der im Haushaltsgesetz 2019 vorgenommenen Mittelumschichtung i. H. v. 20 Mio. Euro aus dem Ausgleichsstock in die Investitionspauschale. Mit E-Mail-Rundschreiben vom 08.01.2019 hatten wir über den Kommunalen Investitionsimpuls und unsere Kritik an der Mittelherkunft berichtet.

Im Rahmen des Fachgesprächs vom 09.01.2019 haben wir zudem den Aussagen des Finanzministers im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Landeshaushalts 2019 widersprochen, dass die Kommunen mit Zuweisungen „von deutlich mehr als 3,2 Mrd. Euro“ zu den „absoluten Gewinnern“ zählen. Zum einen haben wir auf die gesetzliche Regelungstiefe bzw. Bindungswirkungen vieler Ausgaben der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis, aber auch im eigenen Wirkungskreis, hingewiesen. Dies gilt dann auch für die dafür benötigten Zuweisungen vom Land. Dies haben wir im Finanzausschuss anhand der beigefügten Übersicht (**Anlage**) verdeutlicht, die lediglich die 5 größten Zuweisungspositionen des Landes an die Kommunen im übertragenen Wirkungskreis darstellt. Zum anderen haben wir darauf hingewiesen, dass die bloße Zahl von über 3,2 Mrd. Euro nichts über die Einhaltung der verfassungsrechtlich gebotenen aufgabenangemessenen Finanzausstattung (Art. 88 Abs. 1 LVerf LSA) und des Konnexitätsprinzips (Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA) aussagt.

Magdeburg, den 18.03.2019
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 55
Datum: 10.04.2019
Ort: Konferenzraum der Wohnungsbaugesellschaft Magdeburg mbH,
Breiter Weg 1, 39104 Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 5 **Aktuelle Entwicklung Kreisumlage**

Anlagen: (1) Übersicht aktuelle Rechtsprechung Kreisumlage
(2) Erlassentwurf MI LSA
(3) Verfahrensvorschlag Festsetzung Kreisumlage
(4) Stellungnahme SGSA v. 28.01.2019

Bisherige Beratung: 52. Sitzung HFA am 30.08.2017 (TOP 4)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 05.11.2018 haben wir über das Urteil des VG Magdeburg vom 11.09.2018 (9 A 117/17 MD) zur Klage der Stadt Hecklingen gegen den Kreisumlagebescheid des Salzlandkreises 2017 informiert.

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 21.12.2018 haben wir über das Urteil des VG Magdeburg vom 21.11.2018 (9 A 135/17 MD) zur Klage der Gemeinde Barleben gegen den Kreisumlagebescheid des Landkreis Börde 2017 informiert.

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 21.01.2019 haben wir über unsere neugefasste Übersicht zur aktuellen Rechtsprechung beim Thema Kreisumlage (**Anlage 1**) informiert. Neu aufgenommen wurden hier die beiden Entscheidungen des VG Magdeburg vom 11.09.2018 und 21.11.2018 sowie die Entscheidung des Bayerischen VGH vom 14.12.2018. Zudem wurde die Entscheidung des OVG Mecklenburg-Vorpommern vom 23.07.2018 nach Vorlage der schriftlichen Urteilsbegründung präzisiert.

Urteil VG Magdeburg vom 11.09.2018 (9 A 117/17 MD)

Hier hat das Gericht erstmalig in Sachsen-Anhalt nach den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts von 2013 und 2015 entschieden, dass der Kreisumlagebescheid aufgrund verfahrensrechtlicher Fehler unwirksam ist. Der Landkreis habe die ihm obliegenden Ermittlungs- und Beteiligungspflicht einerseits und Abwägungspflicht andererseits nicht beachtet.

Der Landkreis muss danach bei der **Ermittlungs- und Beteiligungspflicht** die finanziellen Belange aller Umlageschuldner ermitteln, wobei das Gericht keine abschließenden inhaltlichen Vorgaben macht. Die Ermittlungspflicht kann in bestimmten Fällen zunächst auch durch den Landkreis selbst erfolgen. Neu im Vergleich zur Rechtsprechung in anderen Ländern ist die Auffassung des VG Magdeburg, dass die Intensität der Ermittlungs- und Anhörungspflicht und der Abwägungspflicht von der finanziellen Leistungskraft der Umlageschuldner abhängig ist. Damit schafft das Gericht aufgrund fehlender verbindlicher Vorgaben zur Bestimmung einer finanziellen Leistungskraft in unterschiedlichen Abstufungen möglicherweise einen zusätzlichen Interpretations- bzw. Diskussionsansatz.

Sofern es Anzeichen für eine nicht mehr angemessene Finanzausstattung der Umlageschuldner gibt (z. B. Anzahl der Gemeinden in Haushaltskonsolidierung, die über keine freie Spitze verfügen bzw. die Anträge auf Stundung der Kreisumlage stellen) erfolgt ein erstarkter verfahrensrechtlicher Pflichtenkanon.

Der Landkreis habe das aus der Ermittlungs- und Anhörungspflicht erlangte Wissen generell i. R. seiner Haushaltsplanung und folglich der Kreisumlagefestsetzung in einer **erkennbaren Abwägungsentscheidung** zu berücksichtigen. Hierbei wird keine minutiöse, doch aber eine erkennbare und verschriftlichte Auseinandersetzung mit dem ermittelten abwägungsrelevanten Tatsachenmaterial und dem letztendlichen Entscheidungs- bzw. Ergebnisweg erwartet. Nicht ausreichend ist es, nur das Ergebnis des Abwägungsprozesses aufzuführen, ohne die grundsätzlichen Elemente, welche Kern der Abwägungsentscheidung waren, aufzuzeigen. Die schriftliche Darlegung der Abwägungsentscheidung muss Bestandteil der Beschlussvorlage für den Kreistag sein.

Für Diskussionen in der Mitgliedschaft haben die Ausführungen des Gerichts gesorgt, dass dann, wenn ein umlageberechtigter Kreis einen einheitlichen Umlagesatz für alle Umlageschuldner festsetzt, der Kreis sich regelmäßig an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde zu orientieren hat. Abgesehen davon, dass das FAG in Sachsen-Anhalt keine differenzierten Kreisumlagehebesätze zulässt, steht diese konkrete Aussage des Gerichts doch in einem gewissen Widerspruch zu den weiteren Ausführungen des Gerichts. So betont das VG im gleichen Urteil auch, dass man als Gericht hinsichtlich der bei der Festsetzung des konkreten Kreisumlagesatzes zu fordernden umfangreichen, vielschichtigen und komplexen Prognoseentscheidung nicht berechtigt bzw. verpflichtet ist, den festgesetzten Kreisumlagesatz allein auf seine Ergebnisrichtigkeit zu prüfen und folglich die vorhandene defizitäre Abwägungsentscheidung durch eine ordnungsgemäße Wertung zu ersetzen. Würde das VG Magdeburg tatsächlich eine Orientierung an der finanziell leistungsschwächsten Gemeinde fordern, wäre zunächst die Frage nach geeigneten Kriterien für die Leistungsschwäche zu klären. Auch wenn dies gelingen sollte, birgt diese Festsetzung der Kreisumlage die Gefahr, dass eine ordnungsgemäße Finanzierung der Kreisaufgaben nicht mehr möglich wäre und zeitgleich eine Bevorzugung finanziell leistungstärkerer Gemeinden erfolgt.

Das OVG Weimar hatte in seinem Urteil vom 07.10.2016 (3 KO 94/12) hierzu ausgeführt:

„Gleichwohl zieht der Finanzbedarf der unter diesem Gesichtspunkt finanziell bedürftigsten Mitgliedsgemeinde nicht die Obergrenze der Festlegung des Umlagesatzes. Diesen am Maßstab der wirtschaftlich am schlechtesten dastehenden Gemeinde zu bemessen, würde bedeuten, den leistungsfähigen kreisangehörigen Gemeinden einen zu Lasten des Kreises gehenden Vorteil zu gewähren, denn der Umlagesatz darf nach der Regelung des § 28 Abs. 1 ThürFAG

in der Haushaltssatzung nur einheitlich festgesetzt werden. Dies würde das bestehende System der Finanzierung der Kreisaufgaben in einer nicht mit der auch zugunsten des Kreisverbandes geltenden Garantie aus Art. 28 Abs. 2 GG zu vereinbarenden Weise entwerfen. [...]“

Urteil VG Magdeburg vom 21.11.2018 (9 A 135/17 MD)

Auch hier hatte das Gericht den Kreisumlagebescheid aufgrund verfahrensrechtlicher Fehler in Form der Nichtbeachtung der dem Landkreis obliegenden Ermittlungs- und Beteiligungspflicht einerseits und der Abwägungspflicht andererseits für unwirksam erklärt. Viele Ausführungen des Gerichts vom 21.11.2018 entsprechen diesbezüglich jenen des vorherigen Urteils vom 11.09.2018 (Az. 9 A 117/17). Ergänzend wird im Urteil vom 21.11.2018 u. a. Folgendes ausgeführt:

- Der Landkreis kann der erforderlichen aktiven, zielgerichteten und ergebnisoffenen Beteiligung der Umlageschuldner nur durch deren ergebnisoffene Anhörung Rechnung tragen. Eine reine verwaltungsinterne Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage ist nicht geeignet.
- Die Ermittlung der tatsächlichen Finanzbedarfe der Umlageschuldner kann sich aufgrund der rechtlichen Vorgaben (§§ 98 ff. KVG LSA) nicht allein auf die Haushaltspläne beziehen. Das reine Zahlenmaterial bedarf einer durch den Umlageschuldner selbst vorzunehmenden Untersetzung.
- Hinsichtlich der Prüfung der Beachtlichkeit des Verfahrensverstößes reicht die Prüfung, ob eine Verletzung der aufgabenangemessenen Finanzausstattung offenkundig ausgeschlossen werden kann, wobei ein weitergehender Zeitraum zu betrachten ist. Kann eine dauerhafte Unterfinanzierung nicht ausgeschlossen werden, ist dies ein Anzeichen für eine Verletzung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung. Eine Ursachenforschung ist bei der Frage der Beachtlichkeit von Verfahrensverstößen nicht notwendig.

Beide Urteile des VG Magdeburg sind nicht rechtskräftig. Gegen beide Urteile wurde bereits Berufung eingelegt. Beide Verfahren befassen sich mit der Kreisumlage 2017 und rügen zudem ausschließlich die Nichtberücksichtigung verfahrensrechtlicher Gewährleistungsrechte. Das durch das BVerwG neben dem finanziellen Gleichklang postulierte Recht auf eine finanzielle Mindestausstattung hat bisher keine Rolle gespielt.

Anhängige Verfahren in Sachsen-Anhalt

Nach unserem Kenntnisstand sind 5 Verfahren für die Kreisumlageerhebung 2016, 17 Verfahren (inklusive Hecklingen und Barleben) für die Kreisumlageerhebung 2017 und 15 Verfahren für die Kreisumlageerhebung 2018 anhängig.

In der mündlichen Verhandlung wurde vom vorsitzenden Richter am VG Magdeburg angekündigt, dass man in der Abarbeitung der vielen anhängigen Kreisumlageverfahren den Anspruch habe, mit jedem Klageverfahren ausgehend von dem konkreten Einzelfall die bisherige Rechtsprechung zu präzisieren, um insgesamt eine bessere Kommunikation zwischen den Akteuren der Kreisumlagefestsetzung zu erreichen. Zeitgleich wird vom VG Magdeburg die Notwendigkeit einer OVG-Entscheidung gesehen.

Hinweise zu den anhängigen Verfahren vor dem VG Halle liegen uns nicht vor.

Wir gehen nicht davon aus, dass die finanziellen Belastungen der Gemeinden durch die Kreisumlageerhebung aufgrund der durch die Rechtsprechungen postulierten Verfahrens Anforderungen merklich zurückgehen werden.

Erlassentwurf MI LSA

Das VG Magdeburg hat in den beiden bisherigen Verfahren unter Verweis auf die kommunale Selbstverwaltung keine abschließenden inhaltlichen Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung der den Landkreisen obliegenden Verfahrensvorschriften gegeben. Entsprechende Vorschläge zum Umgang mit der Rechtsprechung, wie z. B. in Thüringen über ein mehrstufiges Anhörungs- und Festsetzungsverfahren unter Heranziehung des Ausgleichsstocks (Rundschreiben Ministerium für Inneres und Kommunales Thüringen vom 09.08.2017 - Anlage 3, 52. Sitzung, TOP 4), können, wenn überhaupt nur durch die Landesregierung erfolgen.

Hier ist uns Mitte Januar 2019 der als **Anlage 2** beigefügte Erlassentwurf zu verfahrensrechtlichen Anforderungen bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes im Kontext der beiden Entscheidungen des VG Magdeburg kurzfristig zur Stellungnahme übersandt worden. In diesem wird unter Ziffer 2 Bezug genommen auf einen Verfahrensvorschlag des Landkreistages Sachsen-Anhalt (**Anlage 3**). In unserer Stellungnahme vom 28.01.2019 (**Anlage 4**) haben wir darauf hingewiesen, dass neben den sich aus der Rechtsprechung des BVerwG zur finanziellen Gleichrangigkeit abgeleiteten reinen Verfahrens Anforderungen auch die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung beachtet werden muss. Hier greift der Erlassentwurf jedoch bisher zu kurz. Zudem scheint das Ministerium vor einer gerichtlichen Klärung materiell-rechtlicher Fragen hierzu keine eigene Positionierung vornehmen zu wollen.

Von Relevanz dürfte auch das Revisionsverfahren vor dem BVerwG zur Entscheidung des OVG Greifswald vom 23.07.2018 sein, über das wir mit KNSA-Beitrag Nr. 352/2018 vom 28.08.2018 berichtet hatten. Hier findet voraussichtlich am 29.05.2019 die mündliche Verhandlung statt. Es bleibt abzuwarten, ob und wie sich das BVerwG vor dem Hintergrund der in bestimmten Fragen z. T. doch divergierenden Rechtsprechung in den einzelnen Ländern (z. B. Orientierung am Durchschnitt, rückwirkende Satzungsheilung etc.) erneut positioniert.

Rechtsprechung andere Bundesländer

Als **Anlage 1** fügen wir eine „Übersicht aktuelle Rechtsprechung Kreisumlage“ bei. Erwartungsgemäß setzten sich die Gerichte in unterschiedlicher Tiefe und z. T. unterschiedlicher Schwerpunktsetzung mit der vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Ermittlung des Finanzbedarfs der umlagepflichtigen Gemeinden und deren Offenlegung in geeigneter Form auseinander. Die bisherige Rechtsprechung eint sich, z. T. auch unter Rückgriff auf Vorgaben des BVerwG, hinsichtlich folgender Aussagen:

- Ermittlungspflicht Finanzbedarf/-e kreisangehörige/-r Gemeinden,
- Berücksichtigung eines längeren Zeitraums,
- Weitergehende Informationspflichten gegenüber dem Kreistag,
- Offenlegungspflichten konkreter Entscheidung bzw. des Abwägungsprozesses (u. a. zur gerichtlichen Überprüfung),
- begrenzte Aussagekraft des materiellen Rechts bzw. begrenzte Überprüfbarkeit der Ergebnisrichtigkeit der konkreten Kreisumlagehöhe sowie
- Abstellen auf eine einzelgemeindliche auskömmliche Finanzausstattung und nicht auf die Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden.

Unterschiede in der bisherigen Rechtsprechung ergeben sich u. a. hinsichtlich folgender Fragen:

- aktive Anhörungspflicht der kreisangehörigen Gemeinden,
- ausschließlich verwaltungsinterne Ermittlung der Finanzbedarfe der kreisangehörigen Gemeinden,
- Detaillierungsgrad der Abwägungspflicht,
- Konkretisierung der durch das BVerwG vorgegebenen finanziellen Mindestausstattung, u. a. auch im Hinblick auf die freie Spitze,
- Möglichkeit der rückwirkenden Satzungsheilung,
- Nichtigkeit bereits bei Zuwiderhandlung verfahrensbezogener Fehler unabhängig von einer möglichen Verletzung der finanziellen Mindestausstattung,
- das Instrument der einzelgemeindlichen Anpassung der Kreisumlagehebesätze oder auch
- der Verpflichtung zur wechselseitigen Rücksichtnahme.

Vor allem der Bayerische Verwaltungsgerichtshof vertritt bei wesentlichen Fragen, wie z. B. der Möglichkeit einer rückwirkenden Satzungsheilung oder nach einer direkten Beteiligung der Umlagezahler eine deutlich andere Auffassung als die anderen damit befassten Gerichte. So müsse nicht zwingend ein formalisiertes Anhörungsverfahren durchgeführt werden, um den Finanzbedarf der Gemeinden zu ermitteln. Bei der Erfüllung der ungeschriebenen Ermittlungs- und Offenlegungspflicht komme dem Landkreis ein weiteres Verfahrensermessen zu. Der Zweck der prozeduralen Anforderungen (Verfügbarkeit gesicherter Daten- und Informationsgrundlagen zum Finanzbedarf der Umlagezahler für die Beschlussfassung, nachträgliche Überprüfbarkeit) könne ebenso gut durch den Rückgriff auf bereits vorhandenes bzw. regelmäßig erhobenes Datenmaterial zur Haushalts- und Finanzsituation aller kreisangehörigen Gemeinden erreicht werden.

Magdeburg, den 18.03.2019
pa -ck

Sitzung des HFA Nr. 55
Datum: 10.04.2019
Ort: Konferenzraum der Wohnungsbaugesellschaft Magdeburg mbH,
Breiter Weg 1, 39104 Magdeburg
Bearbeiter: Andrea Pankrath
TOP 6 **Arbeitskreis Abschreibungen**

Anlagen: ./.

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (MI LSA) hat am 05.11.2018 eine Arbeitsgruppe Abschreibungen (AG) eingerichtet. Nach Vorstellungen des MI LSA soll diese AG die Gesamthematik der Abschreibungen im kommunalen Haushalt beleuchten. Insbesondere soll die immer wieder aufgeworfene Frage beantwortet werden, wie man mit den Abschreibungen so umgehen kann, dass diese keine tiefgreifenden Auswirkungen auf die Haushaltsausgleichssituation haben, das Vermögen aber dennoch erhalten wird. Arbeitsgruppenmitglieder sind neben ausgewählten Bürgermeistern sowie Landräten, die Kommunalen Spitzenverbände, der Landesrechnungshof und die Hochschule Harz. Auf Bitte der kommunalen Spitzenverbände wurde inzwischen auch das Finanzministerium des Landes Sachsen-Anhalt (MF LSA) einbezogen.

Ein Ergebnis der ersten Zusammenkunft war die gemeinsame Erkenntnis, dass grundsätzlich nicht die Abschreibungen das Problem kommunaler Haushalte sind, sondern die mangelnde Finanzausstattung. Es wurde aber auch deutlich, dass der Umgang mit den Abschreibungen bei der Bewertung der kommunalen Haushalte einer vertiefenden Diskussion bedarf, solange die Abschreibungen in der Bedarfsermittlung für den kommunalen Finanzausgleich weiter unberücksichtigt bleiben und die Finanzausstattung damit weiterhin hinter den tatsächlichen Bedürfnissen zurückbleibt. Vom MI LSA wurde in diesem Zusammenhang aber auch darauf hingewiesen, dass die Kommunen in der Verantwortung stünden, ihren Konsolidierungsbemühungen nachzukommen.

Es wurden in der AG verschiedene Ideen zusammengetragen, die im Ergebnis zu einer Reduzierung der Abschreibungsaufwendungen führen könnten, wie z. B.:

- Untersuchung der Bewertungsrichtlinie auf Mängel,
- Untersuchung einer möglichen Ausweitung der Bildung von Sonderposten oder
- Berücksichtigung demografischer Entwicklungen bei der Notwendigkeit von Abschreibungen.

Diese und weitere Ideen sollen zunächst in einer Unterarbeitsgruppe einer vertieften Diskussion zugeführt werden und dort beschlussreif für die AG vorbereitet werden. Ein erstes Treffen der Unterarbeitsgruppe Abschreibungen (UAG) fand am 08.01.2019 statt. Neben einer Erörterung der Abschreibungsthematik, insbesondere der Notwendigkeit der Berücksichtigung von Abschreibungen in der FAG-Bedarfsermittlung mit dem MF LSA wurden nachfolgende Lösungsansätze vertieft diskutiert:

- Ansatz von Sonderposten für Vermögensgegenstände vor 1991 (DDR-Anlagevermögen)
- Ausnahmeregelung für Vermögensgegenstände, die nicht mehr zur Aufgabenerfüllung genutzt werden bzw. perspektivisch (z. B. aus demographischen Gründen) zukünftig hierfür nicht mehr benötigt werden
- Vorschlag des SGSA zu begrenzten Fortführung einer modifizierten Erleichterung des Haushaltsausgleichs für Kommunen vom 05.12.2016

Eine weitere für Anfang März geplante Sitzung musste vom MI LSA leider abgesagt werden. In der Ausschusssitzung wird über den dann aktuellen Sachstand mündlich berichtet.

Magdeburg, den 18.03.2019
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 55
Datum: 10.04.2019
Ort: Konferenzraum der Wohnungsbaugesellschaft Magdeburg mbH,
Breiter Weg 1, 39104 Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 7 **Einsatz von Derivaten**

Anlagen: (1) Erlassentwurf „Kriterien zur Beurteilung genehmigungspflichtiger Derivatgeschäfte“
(2) Stellungnahme SGSA vom 30.11.2018
(3) KNSA-Beitrag Nr. 042/2019 v. 21.02.2019
(4) KNSA-Beitrag Nr. 049/2019 v. 21.02.2019

Bisherige Beratung: 54. Sitzung HFA am 15.08.2018 (TOP 7)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss nimmt den Bericht und die Stellungnahme der Landesgeschäftsstelle zustimmend zur Kenntnis.

Begründung:

Ausgelöst durch die Untersuchungen des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt zum Einsatz von Derivategeschäften in Kommunen und Zweckverbänden wurden im Rahmen der KVG-Novelle 2018 das im bisherigen Derivateerlass des Landes von 2012 festgehaltene Spekulationsverbot nun im § 98 Abs. 2 KVG geregelt. Im Verlauf der parlamentarischen Beratung der KVG-Novelle 2018 wurde zudem eine Genehmigungspflicht für Derivate in § 108 Abs. 5 KVG eingeführt.

In diesem Zusammenhang ist uns im Oktober 2018 ein Erlassentwurf des Ministeriums für Inneres und Sport (**Anlage 1**) zugegangen. Dieser wurde in einer gemeinsamen Besprechung des MI LSA mit dem Landesrechnungshof, Vertretern der kreisfreien Städte und Landkreise sowie der beiden kommunalen Spitzenverbände am 30.10.2018 diskutiert. Hier haben sich die Kommunen dafür ausgesprochen, die Möglichkeit eines gesetz- und richtlinienkonformen Einsatzes von Derivaten in der Zukunft offenzuhalten, auch wenn der Einsatz in der aktuellen Niedrigzinsphase eine eher geringe Bedeutung hat. Jedoch bestanden ernsthafte Zweifel, dass der vorgelegte Erlassentwurf der Zielrichtung gerecht wird, einerseits hoch spekulative und risikobehaftete Derivate zu verhindern und andererseits den bisherigen sinnvollen konnexitätswahrenden Einsatz von Derivaten beizubehalten.

Ziel muss es sein, die Regelungen zum Einsatz von Derivaten vor Ort so aufzustellen, dass bei der Befolgung der selbigen von Bankenseite keine sogenannten „toxischen Derivate“ mehr angeboten werden. Dies würde eine Genehmigung unnötig machen und die Entscheidung zum Abschluss von Derivaten wieder allein in die kommunale Finanzhoheit überführen. Ein Erlass zur Genehmigungspflicht darf daher nicht durch zu restriktive bzw. realitätsferne Vorgaben den Einsatz von Derivaten faktisch zum Erliegen bringen. Dass der bisherige Erlassentwurf diesem Anspruch nicht gerecht wird, haben wir u. a. mit der Stellungnahme vom 30.11.2018 (**Anlage 2**) umfassend dargelegt.

Zudem wird bei der bisherigen Debatte um den Einsatz von Derivaten zu wenig die Rolle der Banken, die diese Papiere angeboten haben, betrachtet. U. a. dieser Punkt wird in dem aktuellen Gastbeitrag von Rechtsanwalt Dr. Weck von der Kanzlei ROESSNER. (**Anlage 3**) in der Februarausgabe unserer Kommunalnachrichten beleuchtet. Die Kanzlei ist seit 2005 bundesweit mit der Aufarbeitung von Schäden der Kommunen und Zweckverbände aus Swap-Geschäften befasst. Durch Einholung finanzmathematischer Sachverständigengutachten wurden die hochspekulative Struktur und die Möglichkeit zur Bepreisung von Swap-Geschäften ermittelt. Daraus konnten spezielle Anforderungen an die Aufklärung der Banken herausgearbeitet werden, wie sie im Urteil des Bundesgerichtshofs vom 22.03.2011 für einen Mandanten der Kanzlei festgestellt wurden.

Wir haben den Gastbeitrag mit eigenen Anmerkungen in einem KNSA-Beitrag in derselben KNSA-Ausgabe begleitet (**Anlage 4**) und darin u. a. unsere kritische Haltung hinsichtlich einer Einzelgenehmigung kundgetan.