

Magdeburg, den 06.04.2017
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 51
Datum: 26.04.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 3.1 **Sachstandsbericht FAG 2017 - 2021**

Anlagen: Schreiben des MF vom 01.02.2017

Bisherige Beratung: 49. Sitzung am 01.06.2016 (TOP 4)
50. Sitzung am 31.08.2016 (TOP 4)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Am 02.02.2017 hat der Landtag Sachsen-Anhalt das Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes beschlossen. Damit wurde innerhalb eines Jahres nach der Landtagswahl die im Koalitionsvertrag angekündigte Aufstockung der FAG-Masse auf 1,628 Mrd. Euro weitestgehend umgesetzt. Bereits 2016 erfolgte im Rahmen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes die erste Aufstockung um 80 Mio. Euro. Das jetzt beschlossene FAG setzt die weitere Erhöhung der FAG-Masse auf 1,628 Mrd. Euro und eine Festschreibung der FAG-Masse für die Jahre 2017 bis einschließlich 2021 um.

An dem von kommunaler Seite kritisierten Vorwegabzug der Investitionspauschale von 20 Mio. Euro in 2017 und 25 Mio. Euro ab 2018 wurde festgehalten. Gleichwohl ist die Erhöhung der FAG-Masse auf 1,628 Mrd. Euro angesichts der Kürzungsrunden beim FAG in den letzten Jahren und der ursprünglich durch die Mittelfristplanung der letzten Landesregierung noch im Dezember 2015 angekündigten Absenkung der FAG-Masse auf rd. 1,3 Mrd. Euro bis 2020, als Erfolg anzusehen. Zudem gibt das Gesetz durch die Festschreibung erstmals eine langfristige Perspektive für die Finanzierung der Kommunen in Sachsen-Anhalt.

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 03.02.2017 hatten wir über die vom Land angedachte Härtefallregelung zum Ausgleich der zusätzlichen Belastungen aufgrund der Umstellung bei den Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen berichtet. So wird ab 2017 zur Ermittlung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage auf die Schlüsselzuweisungen des vergangenen und nicht mehr des laufenden Jahres zurückgegriffen. Das kann im Einzelfall durch den doppelten Rückgriff auf die Schlüsselzuweisungen 2016 zu finanziellen Härten bei den Gemeinden führen. In der Anhörung am 11.01.2017 hatten wir einen entsprechenden finanziellen Ausgleich

im Sinne einer Härtefallregelung angeregt. Das Ministerium der Finanzen (MF) hat den Vorschlag aufgegriffen und uns hierüber entsprechend mit Schreiben vom 01.02.2017 (**Anlage**) informiert. Am 30.03.2017 erfolgte die Festsetzung der FAG-Zuweisungen für 2017. Das MF hat uns darüber informiert, dass man zur Umsetzung der Härtefallregelung jene rd. 39 kreisangehörigen Gemeinden angeschrieben hat, die durch die Umstellung der Umlagegrundlagen in 2017 schlechter gestellt sind und deren Mehrbelastung nach vorläufigen Berechnungen oberhalb der vom Land festgelegten Bagatellgrenze von 5 Euro je Einwohner liegt. Diese Gemeinden können gem. § 17 Abs. 1 S. 3 FAG einen Antrag auf Zuweisung aus dem Ausgleichsstock zum teilweisen Ausgleich einer besonderen Härte bei der Durchführung des FAG stellen.

Hinsichtlich der in § 2 Abs. 3 FAG enthaltenen Klausel zur Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse bis zum 30. Juni 2018 gegenüber dem Landtag liegen uns bisher keine Informationen vor.

Außerhalb des FAG bleiben weiterhin folgende Positionen im Fokus unserer finanzpolitischen Forderungen:

- Vor dem Hintergrund der Festschreibung der FAG-Masse für die Jahre 2017-2021 verbietet sich hinsichtlich der Frage eines Kostenausgleichs bei neuen oder erweiterten Aufgaben oder Finanzierungsregelungen der in der Vergangenheit zu beobachtenden Verweis auf das FAG. Es muss daher noch stärker auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips (Artikel 87 Abs. 3 LV LSA) im Rahmen veränderter Landes-, Bundes- und auch Europarechtsvorschriften geachtet werden.
- Die vollumfängliche Weitergabe der ab 2018 angedachten Bundesentlastung an die Kommunen. Hier profitiert das Land über einen erhöhten Landesanteil an der Umsatzsteuer i.H.v. 28 Mio. Euro, der den Kommunen zusteht.
- Eine Kompensation für die durch das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen (BGBl. 2016 I S. 2755) beschlossene Kürzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen struktureller Arbeitslosigkeit (SGB II SoBEZ) nach § 11 Abs. 3a FAG (Bund) i.H.v. 43 Mio. Euro.
- Mit Blick auf die finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern fordern wir eine vollständige Erstattung der in 2016 entstandenen Kosten. Gleichzeitig fordern wir auch eine Berücksichtigung der Personalkosten der Verwaltung im Hinblick auf die Kostenerstattungsregelung in § 2 Abs. 2 AufnG LSA.
- Da auch die Kommunen kostenintensive Integrationsleistungen erbringen, haben wir eine Beteiligung an den Einnahmen des Landes aus der Integrationspauschale des Bundes gefordert. Im Rahmen des am 01.12.2016 beschlossenen Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen erhalten die Länder über einen erhöhten Umsatzsteueranteil in den Jahren 2016, 2017 und 2018 jährlich 2 Mrd. Euro vom Bund. Auf Sachsen-Anhalt entfallen rund 60 Mio. Euro.

Magdeburg, den 11.04.2017
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 51
Datum: 26.04.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 3.2 **Planbarkeit kommunalindividueller Zuweisungen**

Anlagen: Excel-Modell zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Meinungsbildung zur generellen Planbarkeit der FAG-Zuweisungen (1.) und um Aussprache zum Verfahren hinsichtlich der Schätzung zukünftiger FAG-Zahlungen im Rahmen der Mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (2.) gebeten.

Begründung:

Im Zusammenhang mit dem jüngst verabschiedeten FAG 2017-2021 wird von Seiten des Landes drauf verwiesen, dass die Kommunen mit dem neuen Gesetz Planungssicherheit haben. Planungssicherheit kann es jedoch nur in Bezug auf die Höhe der FAG-Masse und bei jenen Zuweisungen geben, bei denen die Verteilkriterien nicht starken Schwankungen unterliegen. Dies dürfte für die Auftragskostenpauschale, die Investitionspauschale und einzelne besondere Ergänzungszuweisungen bei den Landkreisen und kreisfreien Städten der Fall sein. So dürften die FAG-Verteilungskriterien

- Einwohner (§ 4 Abs. 2 und § 16 Abs. 3),
- Fläche (§ 5 Abs. 4, § 10 Abs. 2 und § 16 Abs. 3),
- Anteil junger Menschen nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII (§ 9 Abs. 2),
- Anteil Schüler der gemeinbildenden und beruflichen Schulen (§ 10 Abs. 2) und
- anerkannte Länge Kreisstraßen (§ 11 Abs. 2)

weniger interkommunalen Schwankungen unterworfen sein, als dies bei den anteiligen Nettoausgaben (§ 7 Abs. 2) und vor allem der Steuerkraftmesszahl (§ 14) zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der Fall ist.

Die steuerkraftabhängige Verteilung der Schlüsselzuweisungen hängt von der Steuerkraftmesszahl (§ 14 FAG) und der Bedarfsmesszahl (§ 13 FAG) ab. Die Steuerkraftmesszahl, als Indikator für die Finanzkraft, ist im Hinblick auf die Realsteuern wiederum abhängig vom

Istaufkommen, dem örtlichen Hebesatz und dessen Verhältnis zu den fixen Hebesätzen gem. § 14 Abs. 3 Ziff. 4 FAG. Ihre Ermittlung erfolgt damit unabhängig von Entwicklungen in anderen Gemeinden.

Die Bedarfsmesszahl, als Indikator für den Finanzbedarf, ergibt sich aus dem Produkt des Gesamtansatzes und dem Grundbetrag. Während der Gesamtansatz und damit die Betrachtung der Einwohner wie der Steuerkraftmesszahl unabhängig von den Entwicklungen in anderen Gemeinden kommunalindividuell ermittelt wird, wird gerade bei dem Grundbetrag die wechselseitige Abhängigkeit sämtlicher Gemeinden auf die jeweilige Schlüsselzuweisungssumme deutlich. Gemäß § 13 Abs. 3 FAG wird der Grundbetrag auf fünf Stellen hinter dem Komma so festgesetzt, dass die gemäß § 12 jeweils zur Verfügung stehenden Finanzmassen, so weit wie rechnerisch möglich, aufgebraucht werden. Dem Grundbetrag kommt somit die Aufgabe zu, den in § 12 Abs. 4 FAG geregelten Ausgleichsgrad und die in § 12 Abs. 1 FAG zur Verfügung gestellte Schlüsselzuweisungsmasse in Einklang zu bringen.

Immer wieder gibt es Anfragen an die Landesgeschäftsstelle hinsichtlich der Ermittlung der FAG-Zuweisungen über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg. Zum Teil werden wir gebeten, bestimmte Modelle zur Ermittlung der FAG-Zuweisungen, die die Kommunen selbst erstellt haben bzw. durch ihre Kommunalaufsicht zur Verfügung gestellt bekommen haben, zu beurteilen. So u.a. auch hinsichtlich des als Anlage beigefügten Excel-Modells der Kommunalaufsicht aus dem Burgenlandkreis zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen über mehrere Jahre hinweg. Das Berechnungsmodell scheint grundsätzlich geeignet zu sein, um eine ungefähre Entwicklung der Schlüsselzuweisungen darzustellen. Jedoch kann es erwartungsgemäß gerade bei den kreisangehörigen Gemeinden nicht die bereits beschriebenen kommunalen Interdependenzen berücksichtigen.

So dürfte aktuell eine genauere Prognose der Schlüsselzuweisungen 2018 ohne Vorlage erster Orientierungsdaten hinsichtlich der Verteilungskriterien Steuerkraft (2016) und Einwohner (31.12.2016) sämtlicher Gemeinden nicht möglich sein. Verlässliche Orientierungsdaten z.B. zur FAG-Verteilung 2018 und der hierfür benötigten Steuerkraftmesszahlen 2016 und der Einwohner zum 31.12.2016 dürften, abgesehen von der in unserem E-Mail-Rundschreiben vom 03.02.2017 erwähnten Problematik der zeitlichen Verzögerung bei der Fortschreibung der Bevölkerungsdaten, nicht vor August/September 2017 vorliegen.

Die nachfolgend zusammengefassten Einflussfaktoren auf die kommunalindividuellen Schlüsselzuweisungen sollen die Vielschichtigkeit und die damit verbundene eingeschränkte Planbarkeit der Schlüsselzuweisungen verdeutlichen, wobei zumindest die ersten beiden Faktoren für den Zeitraum 2017-2021, abgesehen von dem Ergebnis der Evaluierung in 2018, durch das neue Gesetz festgeschrieben wurden.

1. Höhe der vom Land zur Verfügung gestellten FAG- bzw. Schlüsselzuweisungsmasse,
2. Höhe des Ausgleichsgrads zw. der Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl,
3. Höhe der Hinzurechnungen gemäß § 12 Abs. 4 Satz 2 FAG,
4. Kommunalindividuelle Bevölkerungsentwicklung im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung in den anderen Kommunen,
5. Kommunalindividuelle Steuerentwicklung (absolut) im Verhältnis zur Steuerentwicklung in den anderen Kommunen sowie
6. Kommunalindividuelle Realsteuerhebesätze im Verhältnis zu fixen Hebesätzen (§ 14 Abs. 3 Ziff. 4 FAG).

Wir haben das Thema auf mehrfach geäußerten Wunsch der Mitgliedschaft auf die Tagesordnung gesetzt, um einen Eindruck über die vor Ort zur Anwendung kommenden Methoden zur Haushaltsplanung bezüglich der FAG-Zuweisungen zu erlangen. Daher interessieren uns Ihre Einschätzung zur generellen Planbarkeit der FAG-Zuweisungen und Ihre Vorgehensweise vor allem im Rahmen der Mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung gem. § 8 KomHVO.

Magdeburg, den 11.04.2017
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 51
Datum: 26.04.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 3.3 **Anreizwirkung und Selbstbehalte im FAG-System**

Anlagen:

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Wir haben dieses Thema auf die Tagesordnung gesetzt, um die immer wieder auch aus der Mitgliedschaft an uns herangetragene These, dass sich lokale Wirtschaftspolitik und die damit erhoffte Generierung von (Gewerbe-) Steuermehreinnahmen aufgrund der FAG-Systematik nicht lohnt, zu diskutieren. Dabei wird von einzelnen Kommunen beschrieben, dass der Rückgang der Schlüsselzuweisungen aufgrund gestiegener Steuereinnahmen höher ausfällt, als dass was von den Steuermehreinnahmen nach den Umlagezahlungen übrigbleibt und die Kommune unterm Strich finanzielle Mittel verliert. Vorab dazu einige erste, nicht abschließende Anmerkungen.

- Der Landesgeschäftsstelle liegen keine Anhaltspunkte vor, dass ein flächendeckendes Problem besteht. Einige der in diesem Zusammenhang vorgetragene Argumente tangieren, wenn überhaupt, nur indirekt das FAG.
- Das FAG erfüllt im Wesentlichen die beiden im Art. 88 Abs. 2 LV LSA enthaltenen Aufgaben. Erstens trägt es im Sinne des vertikalen FAG Sorge dafür, dass die Kommunen (in ihrer Gesamtheit) über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Zweitens gleicht es im Sinne des horizontalen FAG die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen angemessen (Verbot der Übernivellierung im Sinne von Rangplatztausch) aus.
- Es gilt nach wie vor, den Einnahmebeschaffungsgrundsatz nach § 99 KVG zu beachten. Kommunen haben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus Entgelten für ihre Leistungen, soweit dies vertretbar und geboten ist, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

- Das FAG darf nicht für jede Konnexitätsregelung im Sinne des Art. 87 Abs. 3 LV LSA erhalten. Mit unserem E-Mail-Rundschreiben vom 03.02.2017 hatten wir festgehalten, dass es gerade vor dem Hintergrund der jüngst durch den Landtag beschlossenen Festschreibung der FAG-Masse für die Jahre 2017 – 2021 noch stärker auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips (Artikel 87 Abs. 3 LV LSA) ankommen wird. Ein in der Vergangenheit üblicher Verweis auf das FAG bei der Frage eines Kostenausgleichs neuer oder erweiterter Aufgaben oder Finanzierungsregelungen für die Kommunen verbietet sich deshalb. Auch die innerhalb des Verbandes immer wieder diskutierte Lösung der nachgelagerten Konnexität über das FAG ist angesichts der Festschreibung des FAG obsolet geworden. Daher ist für einzelne, sich zunehmend als Problem darstellende anwachsende Aufwendungen, z.B. im Bereich des KiFöG, eine Lösung in den Fachgesetzen zu suchen. Das FAG darf nicht mit fachgesetzlichen Fragestellungen überfrachtet werden.
- Vereinzelt wird die Frage des Haushaltsausgleichs (§ 100 Abs. 3 KVG LSA) pauschal mit der ausschließlichen Betrachtung der FAG-Zuweisungen in Verbindung gebracht. Der Hinweis auf einen unausgeglichene Haushalt sagt jedoch grundsätzlich noch nichts über die Funktionsfähigkeit der FAG Systematik aus. Vielmehr haben die Kommunen gemäß § 98 Abs. 1 KVG ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung sämtlicher Erträge und Aufwendungen (Ergebnishaushalt) auszugleichen. Erst wenn die Anzahl der Kommunen mit unausgeglichene Haushalt verhältnismäßig hoch ist bzw. in mittelfristiger Sicht zunimmt, wie wir es seit 2010 im Zusammenhang mit zurückliegenden FAG-Reformen beobachtet haben, spricht dies durchaus für Fehler im System der FAG-Bedarfsermittlung. Diese müssen aber nicht immer auf eine interkommunale Anreizfeindlichkeit zurückzuführen sein.
- Der SGSA hat in den zurückliegenden Jahren stets darauf hingewiesen, dass die FAG-Bedarfsermittlung fehlerhaft ist. Insbesondere die Anreizfeindlichkeit durch die nachgelagerte Bedarfsminderung bei von den Kommunen herbeigeführten Konsolidierungserfolgen. Nach der Landtagswahl 2016 war die Aufstockung der FAG-Masse auf nun 1,628 Mrd. Euro durch die Beseitigung bisheriger Anreizfehler angesichts der Kürzungsrunden in den letzten Jahren und der ursprünglich durch die Mittelfristplanung der letzten Landesregierung noch im Dezember 2015 angekündigten Absenkung der FAG-Masse auf rd. 1,3 Mrd. ein Erfolg, auch wenn uns bewusst ist, dass mit dem jetzigen FAG nicht alle Probleme gelöst werden konnten (siehe Vorbericht zu TOP 3.1).
- Vor allem von der Höhe der vom Land zur Verfügung gestellten FAG-Masse hängt letztendlich die zu verteilende Schlüsselzuweisungsmasse ab und damit auch die Beurteilung der oben aufgeworfenen Annahme der Anreizfeindlichkeit. Die unter TOP 3.2 zusammengefassten Einflussfaktoren auf die kommunalindividuelle Höhe der Schlüsselzuweisungen sind ebenfalls Ansatzpunkte für eine Diskussion um die Anreizwirkungen im FAG. So spielen auch die örtlichen Realsteuerhebesatz eine entscheidende Rolle, die wiederum Einfluss auf die Umlagezahlungen haben.
- Im Zusammenhang mit der vermeintlichen Anreizfeindlichkeit wird häufig auf die auf das Steueraufkommen zurückgreifenden Umlagen (Gewerbsteuerumlage und Kreisumlage) Bezug genommen.

Die Gewerbesteuerumlage ist gemäß § 6 GemFinRefG abhängig vom örtlichen Hebesatz und kann insoweit in ihrer relativen Belastung von Kommune zu Kommune schwanken.

Je niedriger der örtliche Gewerbesteuerhebesatz, desto höher fällt die anteilige GewSt-Umlage aus.

Die Kreisumlage greift auf die Schlüsselzuweisungen des vergangenen Haushaltsjahres und die Steuerkraftmesszahl des vorvergangenen Jahres zurück. Neben den landkreisspezifischen Umlagesätzen entscheidet auch das Verhältnis zwischen örtlichem Hebesatz und fixem Hebesatz (§ 14 Abs. 3 Ziffer 4 FAG) über die relative Belastung aus der Kreisumlage. Auch hier gilt, je niedriger der örtliche Gewerbesteuerhebesatz, desto höher die Steuerkraftmesszahl und damit auch die Kreisumlagezahlung.

Zu beachten ist auch die unterschiedliche zeitliche Wirkung von Gewerbesteuerumlage und Kreisumlage. Gemäß § 6 Abs. 7 GemFinRefG ist die Umlage jährlich bis zum 1. Februar des auf das Erhebungsjahr folgenden Jahres an das Finanzamt abzuführen. Bis zum 1. Mai, 1. August und 1. November des Erhebungsjahres sind Abschlagszahlungen für das vorhergehende Kalendervierteljahr nach dem Istaufkommen in dem Vierteljahr zu leisten. Die Gewerbesteuerumlage wirkt also z. T. bereits im laufenden Haushaltsjahr, während die Kreisumlage erst im zweitfolgenden Jahr auf die erhöhte Steuerkraft zurückgreift.

- Die Diskussion um Selbstbehalte, von denen tendenziell steuerstärkere Gemeinden profitieren, ist in den letzten zehn FAG-Jahren immer weiter zurückgefahren worden. Dies wird u.a. an dem gestiegenen Ausgleichsgrad bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen und der immer stärkeren, letztendlich vollständigen Heranziehung der damals durchschnittlich gewogenen Hebesätze (jetzt fixe Hebesätze gem. § 14 FAG) deutlich.

Mit dem durch das Vierte Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes für die kreisangehörigen Gemeinden in zwei Stufen auf 90 v.H. (ab 2018) erhöhten Ausgleichsgrad sowie der Neuregelung der Abundanzabschöpfung erfolgt, wie in der Koalitionsvereinbarung vorgesehen, eine tendenzielle Umverteilung von steuerstärkeren zu steuer schwächeren Gemeinden. Im Rahmen der Anhörung zur aktuellen FAG-Novelle haben wir gegenüber dem Landtag Sachsen-Anhalt deutlich gemacht, dass es im Interesse eines ausgeprägten Ausgleichssystems grundsätzlich gerechtfertigt ist, die Finanzkraftumlage stärker den finanzschwächeren Gemeinden zugutekommen zu lassen.

- Die Frage der Anreizwirkung im FAG sollte nicht ausschließlich unter Betrachtung eines FAG-Jahres und den hierfür heranzuziehenden Verteilungskriterien erfolgen. Vielmehr bedarf es zur Klärung dieser Frage einer Gesamtbetrachtung der Einnahmesituation einer Gemeinde aus Steuereinnahmen und FAG-Zuweisungen und dies für einen mehrjährigen Zeitraum, der mindestens der Mittelfristplanung entsprechen sollte. Hierdurch würden auch gewisse Sondereffekte (z.B. in einem Jahr anfallende hohe Gewerbesteuernachzahlungen für mehrere Jahre) angemessen betrachtet werden. Erwartungsgemäß führen kumulierte hohe Gewerbesteuernachzahlungen für mehrere Jahre in einem Jahr zu einer Steuerstärke und damit einer geringeren Bedürftigkeit i.S. der auszugleichenden Differenz zw. Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl.

Magdeburg, den 06.04.2017
pa -ck

Sitzung des HFA Nr. 51
Datum: 26.04.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Andrea Pankrath
TOP 4 **Fortentwicklung des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG-LSA)**

Anlagen: (1) Vorbericht zu TOP 5 der 173. Präsidiumssitzung
(2) Vorschläge des MI LSA für Änderungen des KVG-LSA –
Haushaltswirtschaft; Stand März 2017

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Meinungsbildung gebeten.

Begründung:

Die Landesgeschäftsstelle hat in der 173. Sitzung des Präsidiums des SGSA am 27.03.2017 über die bevorstehende Fortentwicklung des KVG-LSA berichtet (**Anlage 1**). Das Präsidium hat diesen Bericht zur Kenntnis genommen und erwartet vom Landesgesetzgeber eine weitere Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Land Sachsen-Anhalt.

Gegenwärtig arbeitet das Ministerium für Inneres und Sport am Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsgesetzes. Auf der Arbeitsebene fanden erste Gespräche zur Eruiierung der Änderungsbedarfe statt. Das MI LSA hat uns zu diesem Zweck auch Vorschläge für Änderungen des KVG-LSA hinsichtlich der Regelungen zur Haushaltswirtschaft mit der Bitte um vertrauliche Behandlung überlassen (**Anlage 2**).

Auf nachfolgend dargestellte Änderungsvorschläge weisen wir hin:

§ 98 Abs. 3 (Haushalts-)Ausgleich des Ergebnishaushaltes

§ 98 Absatz 3 Satz 3 sollte wie folgt ergänzt werden:

„Satz 1 gilt als erfüllt, wenn ein Fehlbetrag in Planung und Rechnung durch die Inanspruchnahme von Rücklagen aus den Überschüssen der Ergebnisse gedeckt werden kann.“

Im Rahmen der Erarbeitung der Kommunalen Haushaltsverordnung (KomHVO) wurde die Grundsatzentscheidung (§ 24 KomHVO) gefällt, eine Verrechnung von Fehlbeträgen nur gegen Rücklagen aus Überschüssen der Ergebnisse (Ergebnis- und Sonderrücklagen gem. § 111 Abs. 1 KVG-LSA i. V. m. §§ 22, 23 KomHVO) zuzulassen. Der in § 98 Abs. 3 Satz 3 KVG-LSA verwendete allgemeine Begriff „Rücklagen“ würde nach § 46 Abs. 4 Nr. 1 KomHVO auch die Rücklage aus der Eröffnungsbilanz umfassen. Die vorgeschlagene Änderung würde somit der Umsetzung der im Rahmen der Erarbeitung der KomHVO getroffenen Grundsatzentscheidung und damit der Klarstellung dienen.

§ 98 Abs. 1 Satz 2 KVG-LSA regelt die für den Haushaltsausgleich heranzuziehenden Rücklagen. Ein Bezug zu in den Anmerkungen (**Anlage 2**) aufgegriffenen Sachverhalten gibt es nicht. Eine Verrechnung unentgeltlicher Vermögensübergänge mit der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz findet ausschließlich in der Vermögensrechnung statt und hat keinen Einfluss auf den in § 98 Abs. 3 KVG-LSA ausschließlich geregelten Ausgleich des Ergebnishaushaltes. Deshalb stehen diese Sachverhalte der oben angeregten Ergänzung der Vorschrift nicht entgegen.

§ 98 Abs. 4 Ergänzende Regelung zum Ausgleich des Finanzhaushaltes

Aus der Anmerkung (**Anlage 2**) geht hervor, dass eine Regelung zum Ausgleich des Finanzhaushaltes der schlechten Liquiditätssituation der Kommunen entgegentreten soll.

Die schlechte Liquiditätssituation der Kommunen ist in einem wesentlichen Umfang von externen Faktoren beeinflusst:

- Unzureichende Finanzausstattung

In den vergangenen Jahren orientierte sich die FAG-Bedarfsermittlung nahezu ausschließlich an der laufenden Verwaltungstätigkeit der Finanzrechnung und damit an der Aufgabenwahrnehmung der Kommunen in. Es wurde nicht hinreichend berücksichtigt, dass die Kommunen in diesem Bereich Liquiditätsüberschüsse produzieren müssen, um ihre Tilgungsleistungen zu erbringen oder Investitionen zu tätigen. Der bei der FAG-Bedarfsermittlung bedarfserhöhend berücksichtigte Tilgungsbeitrag (rd. 178 Mio. Euro) und die Investitionspauschale (125 Mio. Euro) dürften nicht ausreichend sein.

Weitere Fehler, wie z. B. die bedarfsreduzierende Berücksichtigung von Konsolidierungserfolgen führten zu einer Abwärtsspirale, so dass es den Städten und Gemeinden ganz überwiegend zunehmend nicht möglich war, den Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt noch auszugleichen. Es ist davon auszugehen, dass die Situation bei den Landkreisen ähnlich ist.

Zahlungsunwirksame Aufwendungen, wie z. B. Abschreibungen, Rückstellungen oder Wertberichtigungen von Forderungen sind im kommunalen Finanzausgleich bisher überhaupt nicht berücksichtigt.

- Unstimmigkeiten im System des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Abschreibungs- und Tilgungsdauer sollten beispielsweise identisch sein. Nur so wäre sicherzustellen, dass durch die Abschreibungen ausreichende Mittel für die Tilgung

erwirtschaftet werden können. Das ist umstellungsbedingt schon häufig nicht gegeben, weil solche Zusammenhänge im kameralen System nicht berücksichtigt werden mussten. So sind die Tilgungsdauern häufig sehr viel kürzer als die Abschreibungsdauern.

Insgesamt ist das neue System im Fluss und muss ständig neuen Erkenntnissen angepasst werden. Auch in anderen Bundesländern ist dieser Trend der Anpassung zu beobachten.

- Mangelnde Kenntnis der haushaltsrechtlichen Zusammenhänge bei Landesbehörden

Zu nennen ist hier z. B. das Programm STARK II. Die hieraus resultierende Tilgungsstauchung verschärfte die ohnehin systembedingten Liquiditätsprobleme der Kommunen zusätzlich.

Die Kommunen haben auf die Beseitigung dieser Faktoren weitgehend keinen Einfluss. Die Problemlösung muss bei der Beseitigung der externen Einflussfaktoren und nicht bei einer verbindlichen Vorgabe eines Ausgleichs des Finanzhaushaltes ansetzen.

- Problem: Umlagekörperschaften

Die verbindliche Vorgabe des Ausgleichs des Finanzhaushaltes würde im Kontext zu den bestehenden Finanzierungsregelungen der Umlagekörperschaften zu einem voraussichtlich erheblichen Anstieg der Umlagen führen.

Zwar ist es auch heute schon möglich, dass die Umlagekörperschaften auch ihren Liquiditätsbedarf bei der Bemessung der Umlagehöhe berücksichtigen, jedoch haben die Vertretungen die Möglichkeit regulierend einzugreifen. Würde der Ausgleich im Finanzhaushalt verbindlich angeordnet, entfielen diese nivellierend wirkende Funktion der Vertretungen. Eine Ausgleichspflicht würde dazu führen, dass die fehlenden liquiden Mittel sofort in voller Höhe auf die Umlagen durchschlagen. Anderenfalls müssten die Umlagekörperschaften eine Beanstandung ihrer Haushaltssatzungen befürchten.

Sofern eine Ausgleichspflicht im Finanzhaushalt angeordnet werden sollte, sind einschränkende Regelungen hinsichtlich der Umlagegrundlagen für die Kreis- und Verbandsgemeindeumlagen erforderlich.

§ 99 Abs. 3 und 4 Kreisumlage und Verbandsgemeindeumlage

Ungeklärt ist nach wie vor das Verhältnis von Kreisumlage und Verbandsgemeindeumlage. Das Urteil des BVerwG vom 31.01.2013 (Az. BVerwG 8 C 1.12) hält fest, dass dem Gesetz- und sonstigen Normgeber bei der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Land, Kreisen und Gemeinden grundsätzlich ein weiter Regelungsspielraum zusteht. Aus dem Grundgesetz lassen sich insofern keine Vorrangpositionen herleiten; vielmehr hat der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang. Weder kommt dem Land für seinen eigenen Finanzbedarf ein Vorrang gegenüber dem kommunalen Bereich zu, noch lässt sich aus Art. 28 Abs. 2 GG umgekehrt ein Vorrang des kommunalen Finanzbedarfs gegenüber demjenigen des Staates herleiten. Auch innerhalb des kommunalen Raumes lässt sich weder für den Finanzbedarf des Kreises noch für denjenigen der kreisangehörigen Gemeinden von Verfassungswegen ein Vorrang behaupten.

Schon im Rahmen des Entwurfs des KVG-LSA hatten wir 2013 mit dem MI LSA erörtert, dass auf Grund dieser Entscheidung eine dauerhafte Kumulierung der Umlagen über 100 v. H. der eigenen Finanzkraft einer Gemeinde zu verhindern ist. Eine Regelung wurde damals im KVG LSA nicht aufgenommen. Gegenwärtig gibt es Verbandsgemeinden, die die Festsetzung der Kreisumlage abwarten, bevor nachgelagert die Höhe der Verbandsgemeindeumlage unter Beachtung der Vorgaben des BVerwG zur Überabschöpfung festgelegt wird. Damit wird der Konsolidierungsdruck auf die Verbandsgemeinden verlagert und zudem der Finanzbedarf der Verbandsgemeinde als nachrangig bewertet. Dieser Zustand ist dauerhaft nicht vertretbar.

§ 100 Abs. 5 Haushaltskonsolidierung bei mittelfristigem Überschreiten der Liquiditätskreditgrenze

Gegenüber der bindenden Einführung einer Ausgleichspflicht des Finanzhaushaltes wäre dies ggf. die zu bevorzugende Variante, zumal hier auch der nach § 110 Abs. 2 KVG-LSA mögliche Liquiditätskreditrahmen Eingang finden soll.

Gleichwohl treffen die oben zum Ausgleich des Finanzplanes ausgeführten Erwägungen hier natürlich auch zu.

Magdeburg, den 06.04.2017
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 51
Datum: 26.04.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 5 **Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Schulinfrastruktur nach Art. 104c GG**

Anlagen: (1) Auszug BR-Drs 814/16 (Stellungnahme Bundesrat)
(2) Auszug BT-Drs 18/11185 (Gegenäußerung der Bundesregierung)

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Erörterung gebeten.

Begründung:

Bund und Länder haben sich am 14.10.2016 auf eine Reform des Bund- Länderfinanzausgleichs ab 2020 verständigt. Im Rahmen der Verhandlungen wurden zudem umfassende Regelungen außerhalb des eigentlichen Bund-Länder-Finanzausgleichs vereinbart, so u.a., dass das Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) fortgeschrieben und der dem KInvFG zugrundeliegende Fonds um 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Bildungsinfrastruktur erhöht werden soll.

Mitte Dezember 2016 hat die Bundesregierung einen **Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes** (BR-Drs 769/16) und entsprechende Umsetzungsgesetze eingebracht, der sich derzeit in der parlamentarischen Beratung befindet.

Durch Änderung des Art. 104b Grundgesetz (GG) sollen die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Ausgestaltung zukünftiger Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen des Bundes eröffnet und die Befugnisse der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel gestärkt werden.

Zudem sind mit dem neu vorgesehenen Art. 104c GG Finanzhilfen des Bundes an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur vorgesehen. Dabei handelt es sich laut Gesetzesbegründung um einen Ausnahmetatbestand zu Art. 104b GG, der die Gewährung von Finanzhilfen im Bildungssektor aufgrund der insoweit gegebenen ausschließli-

chen Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht zulässt. Der Sondertatbestand soll dem bundesweit zu verzeichnenden erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur Rechnung tragen. Die Finanzhilfen werden den Ländern gewährt, die die Bundesmittel zur Mitfinanzierung der förderfähigen Investitionen an ihre finanzschwachen Kommunen weiterreichen sollen.

Parallel befindet sich der von der Bundesregierung ebenfalls Mitte Dezember 2016 eingebrachte Entwurf eines **Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften** (BR-Drs 814/16) im parlamentarischen Verfahren.

Dieser sieht für die Gewährung von Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen finanzschwacher Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der Schulinfrastruktur eine Aufstockung des bereits bestehenden Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ um weitere 3,5 Mrd. Euro auf dann insgesamt 7 Mrd. Euro vor.

Das bisherige KInvFG wird um ein zweites Kapitel ergänzt und bedient zukünftig die bisherigen Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b GG (in Sachsen-Anhalt geregelt unter dem Namen STARK V) sowie die Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c GG.

Die Aufteilung der 3,5 Mrd. Euro auf die einzelnen Länder erfolgt, wie schon bei den ersten 3,5 Mrd. Euro, im Rahmen des KInvFG; unter Berücksichtigung der Parameter Einwohner, Kassenkreditbestände von Land und Kommunen sowie Anzahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt. Für Sachsen-Anhalt ergibt sich ein Anteil von rd. 116 Mio. Euro.

Die Förderquote beträgt 90 v.H. anders als bei der bisherigen STARK V-Richtlinie scheint das Land nicht die Restfinanzierung von 10 v.H. durch Landesmittel aufbringen zu wollen. Es zeichnet sich zudem ab, dass die Umsetzung der Hilfen nach Art. 104c GG diesmal durch das Ministerium für Bildung stattfindet.

Förderfähig sollen Investitionen mit einem Mindestvolumen von 40.000 Euro für die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden sein. Hierbei sind auch die für die Funktionsfähigkeit der Gebäude erforderliche Ausstattung sowie notwendige ergänzende Infrastrukturmaßnahmen einschließlich solcher zur Erfüllung der digitalen Anforderungen an Schulgebäude förderfähig.

Derzeit befinden sich die Gesetzentwürfe im parlamentarischen Verfahren. Der Bundesrat hat Mitte Februar umfassend Stellung genommen (**Anlage 1**) und u.a. folgende Änderungen gefordert:

- eine Verlängerung der Programmlaufzeit um zwei Jahre für die Art. 104c GG Mittel,
- die Streichung der vom Bund beabsichtigten Mitbestimmung über die Grundzüge der Ausgestaltung der Länderprogramme im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung,
- die Möglichkeit der Förderung des Schulneubaus,
- eine klarstellende Ergänzung zum Anschluss von Schulgebäuden an leistungsfähige Breitbandnetze (mindestens 100 Mbit/s) anschließen zu können oder auch die
- die Ausnahme von dem grundsätzlich als richtig angesehenen Doppelförderungsverbot (§ 4 Abs. 1 KInvFG) in Bezug auf die Kombination von Mitteln aus dem ersten und zweiten Kapitel KInvFG-E.

In der Gegenäußerung der Bundesregierung (**Anlage 2**) werden die Forderungen der Länder weitestgehend abgelehnt. Lediglich im Hinblick auf eine Kombination der bisherigen Finanzhilfen aus dem KInvFG und den neu angedachten Finanzhilfen gem. Art. 104c GG hat die Bundesregierung eine Zustimmung signalisiert.

Nach bisheriger Vorstellung der Bundesregierung sollen Investitionen förderfähig sein, die nach dem 30.06.2017 begonnen, bis zum 31.12.2020 vollständig abgenommen und spätestens im Jahr 2021 vollständig abgerechnet werden. Die vom Bundesrat inzwischen geforderte Verlängerung um zwei Jahre dürfte jedoch aus Sicht des SGSA dringend geboten ist. Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Verwaltungskraft gerade der finanzschwachen Kommunen vor allem im Zusammenhang mit der Abwicklung bereits bestehender Förderprogramme (in Sachsen-Anhalt wie u.a. STARK III und STARK V) aber auch die Kapazitäten der Bauwirtschaft insgesamt nicht darauf ausgerichtet sind, eine solch immense Summe innerhalb dieser kurzen Frist zu beplanen und zu verbauen.

Es muss abgewartet werden, ob sich der Bund in der weiteren Gesetzgebung mit seiner Forderung nach bestimmten Vorgaben zur Ausgestaltung der Länderprogramme im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung durchsetzt. Derzeit liegen der Landesgeschäftsstelle keine Informationen hinsichtlich der hier vom Bund eventuell beabsichtigten Mindestkriterien, u.a. zur Definition der Finanzschwäche, vor. Andererseits gilt es rechtzeitig den Dialog mit der Landesregierung, so u.a. im Hinblick auf die Definition der Finanzschwäche, zu suchen. Dabei sollte auch eine Evaluierung der bisherigen Kriterien (STARK II, STARK V, etc.) erfolgen. Zudem muss anders als beim STARK V-Programm eine sachgerechte Beteiligung der kreisfreien Städte ermöglicht werden.

Magdeburg, den 11.04.2017
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 51
Datum: 26.04.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 6 **Überarbeitung STARK V-Erlass – Einführung einer verbindlichen Antragsfrist**

Anlagen: (1) Entwurf MF überarbeitete STARK V-Richtlinie vom 05.04.2017
(2) E-Mail-Rundschreiben vom 10.04.2017

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Meinungsbildung gebeten.

Begründung:

Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) und zur Änderung weiterer Gesetze vom 21.11.2016 (BGBl. S. 2613 ff.) wurde der Förderzeitraum, der ursprünglich die Jahre 2015 bis 2018 umfasste, bis 2020 verlängert. Mit E-Mail-Rundschreiben vom 09.12.2016 informierten wir, dass das Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt entsprechend der Änderung im KInvFG die STARK V-Richtlinie anpassen wird und erwägt, eine verbindliche Antragsfrist für die Kommunen zur Mitte des Jahres 2017 einzuführen.

Nachdem uns bereits in der 9. Kalenderwoche 2017 auf Arbeitsebene der Entwurf einer überarbeiteten STARK V-Richtlinie zugegangen ist und das Finanzreferat diesbezüglich auch erste Hinweise gegeben hat, wurde in der 14. Kalenderwoche der Entwurf einer überarbeiteten STARK V-Richtlinie offiziell zur Anhörung gestellt. Die geänderte STARK V-Richtlinie sieht neben der Verlängerung des Förderzeitraums um zwei Jahre (Ziffer 4.3, Abschnitt 1) u.a. eine verbindliche Antragsfrist für die anspruchsberechtigten Kommunen bis zum 30.09.2017 (Ziffer 6.7, Abschnitt 1) vor. In begründeten Ausnahmefällen kann die verbindliche Antragsfrist bei einem Antrag vor dem 30.09.2017 optional um ein Quartal verlängert werden (Ziffer 6.7.2, Abschnitt 1). Mit der verbindlichen Antragsfrist verbunden ist die unter Ziffer 6.7.3 (Abschnitt 1) vorgesehene Frist zur Einreichung der Unterlagen bis zum 31.03.2018.

Zudem erfolgten weitere Änderungen der STARK V-Richtlinie hinsichtlich der zwischenzeitlich vom Bundesministerium der Finanzen erfolgten Hinweise zu den Anforderungen an die Verwendungsnachweisprüfung sowie redaktioneller Art.

Mit dem als **Anlage** beigefügten E-Mail-Rundschreiben vom 10.04.2017 haben wir erste Anmerkungen zu dem Entwurf gegeben und die anspruchsberechtigten Kommunen um Hinweise gebeten.

In der Sitzung am 26.04.2017 sollen unter Rückgriff auf das Ergebnis der Anhörung die geplanten Änderungen abschließend beraten werden.

Magdeburg, den 11.04.2017
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 51
Datum: 26.04.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 7 **Aktuelle Rechtsprechung zur Kreisumlage**

Anlagen: Urteil OVG Thüringen vom 07.10.2016

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Bereits 2013 hatte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) entschieden, dass eine Kreisumlage, die der Landkreis von seinen kreisangehörigen Gemeinden erhebt, nicht dazu führen darf, dass den Gemeinden keine finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung von Pflichtaufgaben sowie von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt. Über das Urteil vom 31.01.2013 (Az: BVerwG 8 C 1.12) berichteten wir u.a. umfassend in unseren Kommunalnachrichten (KNSA 102/2013 vom 22.03.2013, KNSA 235/2013 und 272/2013 vom 21.06.2013). Allerdings zog das Gericht die Grenze des verfassungsrechtlich noch Hinnehmbaren so, dass diese erst überschritten ist, wenn die Gemeinden nicht nur vorübergehend in einem Haushaltsjahr, sondern dauerhaft bzw. über einen längeren Zeitraum, durch die Erhebung der Kreisumlage strukturell unterfinanziert ist.

Zudem äußerte sich das BVerwG zur Ausstattungsverantwortung der Länder für ihre Kommunen, unabhängig von ihrer eigenen Leistungsfähigkeit. So kann der Landesgesetzgeber eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden nicht mit Hinweis darauf rechtfertigen, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend sei. Zwar haben die Landkreise bei der Erhebung der Kreisumlage die Finanzlage der Kommunen zu berücksichtigen. Weder eine Regelung des Landesgesetzgebers noch der Landkreise dürfe jedoch zu einer strukturell unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinden führen, auch die Erhebung der Kreisumlage nicht. Es ist mit Art. 28 Abs. 2 GG nicht vereinbar, wenn die Erhebung der Kreisumlage die Pflicht zur Beachtung des Schutzes des „Kernbereiches“ der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie außer Kraft setze. Sofern dies der Fall sei und die Finanzausstattung eines Landkreises unzureichend sei, müsse sich dieser an das Land bzw. den Landesgesetzgeber halten. Er dürfe seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen, so das BVerwG in seinem Urteil aus 2013.

Während das Bundesverwaltungsgericht den Zeitraum jedoch nicht näher definierte, ab wann eine Gemeinde dauerhaft bzw. über einen längeren Zeitraum, durch die Erhebung der Kreisumlage strukturell unterfinanziert ist, urteilte das OVG Rheinland-Pfalz mit Urteil vom 21.02.2014 (Az. 10 A 1051/13), dass eine strukturelle Unterfinanzierung einer Gemeinde und damit zugleich ein Verstoß gegen den Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden, bei Anwendung dieser Grundsätze frühestens nach 10 Jahren feststellbar ist, selbst wenn in jedem einzelnen Jahr keine positiven freien Finanzspitzen erreicht werden.

Das BVerwG bekräftigte seine Rechtsprechung aus 2013 zur finanziellen Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden im Zusammenhang mit der Kreisumlageerhebung durch Urteil vom 16.06.2015 (Az. BVerwG 10 C 13.14). Hierüber berichteten wir mit KNSA-Beitrag Nr. 342/2015 vom 15.09.2015.

Urteil OVG Thüringen vom 07.10.2016

Mit KNSA-Beitrag 459/2016 vom 15.11.2016 hatten wir bereits über eine Pressemitteilung des OVG Thüringen zu dessen am 07.10.2016 verkündeten Urteil (Az.: 3 KO 94/12) berichtet.

Streitbefangen war im Ausgangsverfahren der Kreis- und Schulumlagebescheid einer kreisangehörigen Stadt für das Jahr 2007. Der Umlagesatz der Kreisumlage betrug 31,98 v.H., der der Schulumlage 10,48 v.H. Der von der Stadt eingelegte Widerspruch wurde zurückgewiesen. Zur Begründung wurde ausgeführt, bei der Berechnung sei fälschlicherweise der Aufwand für Zinsen und Tilgung von Krediten zur Finanzierung der Investitionen an Grund- und Regelschulen nicht in die Berechnung der Schulumlage eingegangen, obwohl dieser als Aufwand für Sach- und Schulaufwand anzusehen sei. Stattdessen sei er in die Kreisumlage eingeflossen. Dem Landkreis sei aber eine unschädliche Fehlergrenze in Höhe von 1 v.H. zuzubilligen, die durch die fehlerhafte Berechnung nicht überschritten werde.

Bei der daraufhin eingereichten Klage stellte die Stadt auf eine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung ab. Sie verfügt seit Jahren über keinen ausgeglichenen Haushalt und die freiwilligen Leistungen und Ausgaben zur Daseinsvorsorge sind stark reduziert worden. Es müsse jedoch ein Mindestmaß der Erfüllung von Aufgaben der freiwilligen Selbstverwaltung gewährleistet sein, das unterschritten sei, wenn weniger als 5 v.H. des Verwaltungshaushaltes zur Finanzierung solcher Aufgaben zur Verfügung stehe.

Mit Urteil vom 14.12.2011 hatte das Verwaltungsgericht Weimar (3 K 1020/09 We) der Klage stattgegeben und den Kreisumlagebescheid in der Fassung des Widerspruchsbescheides aufgehoben. Zur Begründung führte das Gericht u.a. aus, dass das ThürFAG zwar den Landkreisen erlaube, ihren - bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung - nicht gedeckten Finanzbedarf auf die kreisangehörigen Gemeinden umzulegen. Dabei dürfe der Kreis aber nicht in den Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts der kreisangehörigen Gemeinden eingreifen. Dies habe der beklagte Landkreis jedoch trotz Anhaltspunkten nicht geprüft. Art. 93 ThürVerf und Art. 28 GG garantierten eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Daraus ergebe sich letztlich die absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung. Es müsse den Gemeinden und Gemeindeverbänden mindestens möglich sein, nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten von einer gemeindlichen Selbstverwal-

tung nicht mehr die Rede sein könne. Die finanzielle Mindestausstattung sei als absolut geschützte Untergrenze nicht verhandelbar, unterliege damit keinen Relativierungen durch andere öffentlich-rechtliche Belange.

Gegen das Urteil war der beklagte Landkreis in Berufung gegangen.

Inzwischen liegen die schriftlichen Urteilsgründe vor. Wir haben das Urteil als **Anlage** beigelegt. Darin führt das Gericht aus, dass die der Kreisumlage zugrundeliegenden Festsetzungen in § 4 der Haushaltssatzung des Landkreises mit Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91, 93 Thüringer Verfassung materiell unvereinbar sind. Nach diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen, so das Gericht, sei vor dem Satzungserlass der Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln. Diese zwingende Verfahrensvoraussetzung sei hier nicht erfüllt. Die Rechtmäßigkeit der Umlageforderung setze ferner voraus, dass die Umlageerhebung auch im Einzelfall die absolute Grenze der finanziellen, die Wahrnehmung der Kernbereiche der gemeindlichen Selbstverwaltung sicherstellenden Mindestausstattung nicht überschreitet.

"Die Gemeinden müssen jedenfalls mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-) Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine "freie Spitze" verfügen, um zusätzliche freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen."

Die Frage, welchen konkreten Umfang dieser finanzielle Spielraum, der Teil der nicht unterschreitbaren finanziellen Mindestausstattung ist, hat das Gericht offengelassen. Es wird vom Gericht auf einen Berechnungsmodus des OVG Lüneburg, Urteil vom 3. September 2002 - Az.: 10 LB 3714/01- juris verwiesen. Die finanzielle Mindestausstattung sei allerdings nur im Falle eines strukturellen Defizits verletzt, das über einen mehrjährigen Zeitraum das Minimum unterschreite.

Mit dem Urteil stellt das Gericht fest, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht erst mittelbar gegenüber dem Land zum Tragen kommt, sondern auch bereits unmittelbar auf der Stufe des Erlasses von Satzungen über die Kreisumlage durch die Landkreise zu berücksichtigen ist. Damit schließt sich das OVG Thüringen der Rechtsprechung des BVerwG vom 31.01.2013 und 16.06.2015 an.

Neu sind die verfahrenstechnischen Vorgaben des Gerichts zu den Ermittlungs- und Anhörungspflichten des Kreises vor der Festsetzung der Umlagen. So hat der Kreis den Finanzbedarf der kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln und in einer Art Abwägungsprozess in seine dem Erlass der Haushaltssatzung und der Festsetzung der Umlagen vorausgehende Erwägungen aufzunehmen. Seine Entscheidung muss in geeigneter Form offengelegt werden, damit sie in den Kreisgremien beraten werden können und den Gemeinden sowie den Gerichten eine Überprüfung ermöglichen.

Der Kreis muss jedoch auch nicht seine Finanzbedarfe und die seiner kreisangehörigen Gemeinden minutiös gegeneinander abwägen. Es muss aber die vom Kreis erfolgte Abwägung erkennbar sein. Dabei muss es genügen, dass der Kreis zu erkennen gibt, dass er bei dem eigenen Haushaltsansatz die nach seinen Möglichkeiten erkennbare Verletzung der finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden abwägend berücksichtigt hat. Das Gericht spricht hier den kreisangehörigen Gemeinden aber auch gewisse Pflichten zu. Denn es hält fest, dass der Kreis

seiner bestehenden Ermittlungspflicht aber nur dann gerecht wird, wenn er den kreisangehörigen Gemeinden zielgerichtet und auch zeitlich ausreichend Gelegenheit gibt, ihre Bedarfssituation in einer für die anzustellende kreisweite Abwägung geeigneten Weise darzustellen.

Der Kreis muss ferner vor der Festlegung seines eigenen Finanzbedarfs eine Querschnittsbetrachtung des Finanzbedarfs aller kreisangehörigen Gemeinden anstellen, um eine Obergrenze der Belastung der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage festzustellen und den eigenen Finanzbedarf damit in Einklang zu bringen. Gleichwohl zieht der Finanzbedarf der unter diesem Gesichtspunkt finanziell bedürftigsten Mitgliedsgemeinde nicht die Obergrenze der Festlegung des Umlagesatzes. Es ist vielmehr ein Umlagesatz zu finden, der einen sachgerechten Ausgleich der Interessen des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden darstellt und ihnen - bezogen auf die ihre kreisweit feststellbare Bedarfsstruktur - grundsätzlich genügend finanziellen Raum zur Erfüllung des Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben belässt. Soweit die Umlageforderung in einer einzelnen Gemeinde die finanzielle Mindestausstattung unterschreitet, muss die Umlageforderung auf der zweiten Stufe des Umlageverfahrens im Einzelfall korrigiert bzw. reduziert werden. Dabei sind die Gemeinden vor Erlass des Umlagebescheides anzuhören.

Bewertung:

Aus Sicht der umlagezahlenden Städte und Gemeinden sind die o.g. Urteile zu begrüßen. Eine solche Auslegung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung schützt die Finanzausstattung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden vor einer verfassungswidrigen Aushöhlung der Finanzkraft durch die Erhebung der Kreisumlage und stellt klar, dass die Umlagezahler ihren verfassungsmäßigen Anspruch auf eine auskömmliche Finanzausstattung nicht (nur) gegenüber dem Land geltend machen können.

Welche konkreten Auswirkungen sich aus dieser Rechtsprechung – über die Aufhebung der jeweils beklagten Umlageerhebung hinaus – für die Kreisumlageerhebung in Sachsen-Anhalt ergeben werden, bleibt abzuwarten. Dies gilt auch für die Folgen der Ausführungen der Gerichte zum Informationsanspruch der Kreistagsmitglieder hinsichtlich der Berücksichtigung der finanziellen Situation der Städte und Gemeinden, die zur Umlageerhebung herangezogen werden.

Grundsätzlich sind aus dem Urteil des OVG Thüringen Rechte und Pflichten sowohl für Landkreise als auch für kreisangehörige Gemeinden abzuleiten. Denn die Ermittlung der Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird nicht ohne deren Beteiligung möglich sein. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Bestätigung der Rechtsprechung des OVG Thüringen durch hiesige Gerichte auf die Verwaltungen beider Ebenen (Landkreise und Gemeinden) im Zuge der Beratungen über den Kreishaushalt Mehraufwand zukommen dürfte. Dabei gilt es einerseits die gebotene Rechtssicherheit für den Abwägungsprozess zu beachten, andererseits den Datenerhebungs- und Datenbereitstellungsaufwand bei Landkreisen, Städten und Gemeinden in einem angemessenen Umfang zu belassen.

Letztlich ist weiterhin die politische Forderung nach einer angemessenen Finanzausstattung aller Kommunen maßgeblich an die Länder und den Bund zu richten.

Magdeburg, den 11.04.2017
jl/pa -ck

Sitzung des HFA Nr. 51
Datum: 26.04.2017
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff, Andrea Pankrath
TOP 8 **Mitteilungen**

Anlagen: (1) Konsultationsvereinbarung 2016 (zu TOP 8.1)
(2) KNSA-Beitrag 051/2017 (zu 8.1)
(3) Stellungnahme SGSA vom 06.12.2016 (zu 8.3)
(4) Erlass MI LSA vom 09.3.2017 (zu 8.3)
(5) Artikel Volksstimme 11.04.2017 (zu TOP 8.3)

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Kenntnisnahme gebeten.

Begründung:

8.1. Konsultationsvereinbarung 2016

Im Januar 2017 wurde die neue Konsultationsvereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden (**Anlage 1**) unterzeichnet. Wir haben u.a. mit KNSA Beitrag 051/2017 vom 17.02.2017 (**Anlage 2**) hierüber berichtet. Die Konsultationsvereinbarung dient als Rahmen zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips nach Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA und ersetzt die erste Konsolidierungsvereinbarung aus dem Jahr 2007. Mit der neuen Konsultationsvereinbarung ist das Ziel verbunden, dass Landes- und Kommunalpolitik die finanziellen Folgen bei der Gesetzgebung künftig noch genauer betrachten. Gegenüber der Vereinbarung aus 2007 ist neu, dass das Konsultationsverfahren auch dann zur Anwendung kommt, wenn eine neue reine Finanzierungspflicht gesetzlich vorgegeben wird. Bei neuen oder veränderten Bundes- oder Europarechtsvorschriften, die finanzielle Verpflichtungen der Kommunen auslösen, setzten sich Land und Kommunale Spitzenverbände über die Refinanzierung der Mehrkosten in jedem Einzelfall ins Benehmen.

8.2 Aktuelle Informationen zum KiFöG

Zum aktuellen Stand im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (die mündliche Verhandlung fand am 12.04.2017 statt) und der Evaluation des KiFöG wird in der Sitzung am 26.04.2017 mündlich vorgetragen.

8.3 Erlass „Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen für die Genehmigung von Kreditaufnahmen in Zeiten der Niedrigzinsphase bei kommunalen Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen“

Vom Ministerium für Inneres und Sport wurde Ende Oktober 2016 ein Erlassentwurf vorgelegt, der vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase auf eine erleichterte Kreditaufnahme im kommunalen Bereich abzielt. Der Erlass ist auf eine Initiative des Landkreistages Sachsen-Anhalt zurückzuführen, der bereits mit seinen Erwartungen an die Landesregierung für eine „Kommunalen Infrastrukturinitiative 2020“ geworben hatte. Die historisch niedrigen Zinsen böten die Chance, dringend notwendige Maßnahmen an Straßen, Brücken, Schulen und anderen öffentlichen Gebäuden zügig realisieren zu können. Dafür bedürfe es keiner zusätzlichen Fördermittel des Landes, sondern einer Kommunalaufsicht mit Augenmaß bei der Kreditgenehmigung.

In der 172. Präsidiumssitzung am 05.12.2016 wurde der 1. Entwurf eines Investitionserleichterungserlasses des Ministeriums für Inneres und Sport im Präsidium kritisch diskutiert. Diesbezüglich fasste das Präsidium folgenden Beschluss:

„Das Präsidium des SGSA hat im Jahr 2011 aufgrund der drohenden Kürzungen im FAG eine kommunale Schuldenbremse empfohlen, von der grundsätzlich nicht abgewichen werden sollte.

Vor dem Hintergrund der historisch niedrigen Zinsen erscheint es jedoch erwägenswert, dringende kommunale Investitionen jetzt umzusetzen.

Für deren Finanzierung muss sichergestellt sein, dass die Kredite mittelfristig getilgt werden können und die Kommunen nicht in eine neue Schuldenfalle hineinsteuern.

Das Präsidium betrachtet gleichwohl mit Sorge, dass die eigenen Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt nach wie vor weit unter dem Bundesdurchschnitt liegen und die Haushalte vieler Gemeinden von nur wenigen Gewerbesteuerzahlern bestimmt werden.“

Im Nachgang hatte der SGSA gegenüber dem Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt mit Datum vom 06.12.2016 Stellung genommen (**Anlage 3**).

Mit Datum vom 10.03.2017 hat uns das Ministerium für Inneres und Sport den als **Anlage 4** beigefügten Erlass zur Kenntnis übergeben. Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf haben sich einige Änderungen ergeben, so unter anderem:

- dass der Erlass sich nicht mehr ausdrücklich auf die Pflichtaufgaben beschränkt,
- stattdessen eine Rangfolge eingeführt wurde, so dass grundsätzlich Fortsetzungsmaßnahmen vor neuen Investitionen und Investitionen pflichtiger Aufgaben vor Investitionen freiwilliger Aufgaben Vorrang haben,
- die Ergänzungen rentierliche Kredite und den unabweisbaren Erhalt der Vermögenssubstanz (S. 3) und
- die Klarstellung, dass es zu keiner Sanktionierung bei dem Entschuldungsprogramm STARK II kommt.

Als **Anlage 5** ist ein Artikel der Magdeburger Volksstimme beigelegt, der die heterogene Stimmungslage zu dem Erlass widerspiegelt.

8.4 Überarbeitung Ausgleichstockerlass

Nachdem die zweimalige Überarbeitung des Runderlasses des MF LSA über die Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock (§ 17 FAG) in der letzten Legislaturperiode aufgrund der drastisch verschärften Auflagen für heftige Kritik gesorgt hat, hat Finanzminister Schröder nach der Landtagswahl angekündigt, den Erlass überarbeiten zu wollen. Wir hatten gemeinsam mit dem Landkreistag dem MF bereits 2016 diesbezüglich aufbauend auf unseren Hinweisen aus 2014 und 2015 entsprechende Vorschläge für eine Überarbeitung unterbreitet. Zum aktuellen Stand wird in der Sitzung am 26.04.2017 mündlich vorgetragen.

8.5 Quantifizierung der Auswirkungen der Grundsteuerreform

Die Landesgeschäftsstelle hatte den Haushalts- und Finanzausschuss in seiner 50. Sitzung am 31.08.2016 über den Stand der Grundsteuerreform unterrichtet. Der Haushalts- und Finanzausschuss bat um Prüfung, ob die Auswirkungen der Grundsteuerreform für beispielhafte Grundstücke dargestellt werden können.

Das Anliegen wurde auch im Arbeitskreis Kommunalabgaben und Steuern in dessen 39. Sitzung am 07.12.2016 in Schönebeck erörtert. Der Arbeitskreis teilt die Auffassung, dass eine Quantifizierung der Auswirkungen der angestrebten Änderungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist. Die Grundsteuer ist wie folgt zu ermitteln:

1. Ermittlung des Grundsteuerwertes
2. Multiplikation des Grundsteuerwertes mit der Bundesmesszahl
3. Ggf. Berücksichtigung einer Landesmesszahl
4. Anwendung des gemeindlichen Hebesatzes auf den so ermittelten Wert.

Weitgehende Klarheit besteht bisher hinsichtlich der Bewertung des Grundvermögens, also zu Punkt 1. Eine der übergeordneten Vorgaben an die Grundsteuerreform ist das Ziel der Einkommensneutralität. Dieses Ziel soll erreicht werden, indem die festzulegenden Steuermesszahlen (Punkte 1 und 2) die Ergebnisse der Bewertungsverfahren berücksichtigen. Da die probeweisen Bewertungsverfahren bisher nicht abgeschlossen sind und deshalb auch noch keine Festlegungen zu den Steuermesszahlen getroffen werden können, ist es nicht möglich, die Auswirkungen der neuen Bewertungsansätze auf die zu erhebende Grundsteuer bereits jetzt darzustellen.