

Magdeburg, den 23.03.2018
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 53
Datum: 25.04.2018
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 3 Finanzausgleichsgesetz

- 3.1. Umsetzung der Evaluierungsklausel (§ 2 Abs. 3 und 4 FAG)
- 3.2. Anhängige Verfassungsbeschwerde FAG 2017
- 3.3. Runderlass Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock
- 3.4. Orientierungsdaten Kreisumlage

Anlagen:

- (1) Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände v. 12.03.2018 (zu TOP 3.1.)
- (2) Schreiben Ministerium für Inneres und Sport v. 29.01.2018 (zu TOP 3.1.)
- (3) E-Mail-Rundschreiben v. 21.03.2018 (zu TOP 3.3.)

Bisherige Beratung:

TOP 3.3. 51. Sitzung am 26.04.2017 (TOP 8.4)
 52. Sitzung am 30.08.2017 (TOP 6)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

3.1. Umsetzung der Evaluierungsklausel (§ 2 Abs. 3 und 4 FAG)

Gemäß § 2 Abs. 3 FAG hat die Landesregierung eine Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse vorzunehmen und im Landtag bis zum 30.06.2018 hierüber zu berichten. In diesem Zusammenhang wurden wir mit Schreiben des Ministeriums der Finanzen (MF) vom 15.02.2018 um Hinweise gebeten, die aus unserer Sicht bei der anstehenden Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse einbezogen werden sollten.

Von Seiten des MF wird hinsichtlich der anstehenden Evaluierung darauf abgestellt, dass sich § 2 Abs. 3 FAG zunächst nur auf die Frage der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse (vertikales FAG) als solche beschränkt, und Fragen zur Verteilung der FAG-Masse (horizontales FAG) zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht betrachtet werden sollen.

Während der Gesetzestext in § 2 Abs. 3 FAG nur auf die Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse als solche abstellt, verweist die damalige Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 3 FAG in der Drs. 7/581 vom 15.11.2016 jedoch auch auf einen Überprüfungsbedarf hinsichtlich horizontaler Verteilungsfragen wie der Hauptansatzstaffel, dem Mittelzentrumszuschlag, dem U6-Nebenansatz und dem Demografieansatz.

Wie das MF sehen auch wir eine Debatte um die horizontalen Fragen zum gegenwärtigen Zeitpunkt als verfrüht an. Denn durch die im Rahmen des Vierten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vorgenommene stufenweise Erhöhung des Ausgleichsgrades zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl bei den Schlüsselzuweisungen nach § 12 Abs. 4 Satz 3 FAG von ehemals 70 v. H. auf 80 v. H. in 2017 und 90 v. H. ab dem 01.01.2018 erfolgt aufgrund der Vorgabe des Koalitionsvertrages eine stärkere Verteilung hin zu schwächeren Gemeinden. Die Tatsache, dass die zweite Stufe der Erhöhung erst zu Beginn dieses Jahres in Kraft trat, macht deutlich, dass statistische Daten für eine Überprüfung der vorgenommenen Änderungen noch nicht vorliegen können. Das FAG muss jedoch hinsichtlich interkommunaler Auswirkungen bei horizontalen Fragenstellungen immer in der Gesamtheit aller Verteilungsmechanismen betrachtet werden. Das MF hat uns daher mitgeteilt, dass der anstehende Evaluierungsbericht lediglich Schlagworte für jene horizontalen Verteilungsfragen beinhalten wird, die im Vorfeld der großen FAG-Reform für die Zeit nach 2021 durch weitergehende Gutachten zu beleuchten sind.

In der gemeinsamen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände vom 12.03.2018 (**Anlage**) haben wir uns daher auf Fragen zur Finanzausstattung und damit auf das vertikale FAG beschränkt. So verweisen wir u.a. auf neue finanzielle Belastungen durch konnexitätsrelevante Gesetzesänderungen (z. B. Unterhaltsvorschutzgesetz, Kürzung SGB II-SoBEZ) oder auch tarif- und besoldungsrechtliche Anpassungen. Da angesichts der grundlegenden Zustimmung der kommunalen Spitzenverbände zur Festschreibung der FAG-Masse 2017-2021 im vergangenen Jahr auch im Zusammenspiel mit der aktuellen Diskussion zum Landeshaushalt 2019 (siehe auch TOP 4 - Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2017-2021) nicht davon auszugehen ist, dass sich die FAG-Masse aufgrund der Evaluierung eklatant erhöhen wird, fordern wir im Zusammenhang mit der jetzigen Evaluierung zunächst lediglich eine Dynamisierung vor allem hinsichtlich der Auftragskostenpauschale und eine Abschaffung des 2017 eingeführten Vorwegabzugs bei der Investitionspauschale.

Derzeit ist offen, inwieweit die kommunalen Spitzenverbände bei der weiteren Erstellung des Evaluierungsberichtes mit eingebunden werden.

Gemäß § 2 Abs. 4 FAG ist für die auf das Haushaltsjahr 2021 folgenden Haushaltsjahre eine angemessene kommunale Finanzausstattung zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise rechtzeitig zu ermitteln und anzupassen.

Wir bereits vorangestellt werden im Vorfeld des neuen FAG ab 2022 auch Fragen der horizontalen Verteilung erneut zur Diskussion stehen. Mit diesen sind in der Regel zum Teil deutliche interkommunale Umverteilungen verbunden. Auch innerhalb unserer Mitgliedschaft dürfte dies für kontroverse Diskussionen sorgen.

Hinsichtlich der Bedarfsermittlung fordern wir seit Jahren die Anpassung an das doppelte Haushaltsrecht und somit letztendlich auch an die Ergebnisrechnung. Eine in diesem Zusammenhang von den Kommunen auch immer wieder geforderte Berücksichtigung der Nettoabschreibung ist bisher auch an der schleppend verlaufenden Einführung der Doppik und damit nicht flächendeckend vorliegender geprüfter Eröffnungsbilanzen und darauf aufbauender ge-

prüfter Jahresabschlüsse und letztendlich statistisch nicht belastbare Daten zu den Nettoabschreibungen zurückzuführen.

Zudem gibt es keine gesetzlichen Berichtspflichten hinsichtlich der doppelischen Ergebnisrechnung. Die amtliche Statistik verharret nach wie vor auf der Finanzrechnung. In diesem Zusammenhang wird der SGSA auch weiterhin eine Fortentwicklung der amtlichen Statistik notfalls nur auf Landesebene fordern. Dass diese Forderung begründet ist, zeigen u. a. die zunehmenden Anfragen der Politik an die Statistik hinsichtlich umfassenderer doppischer Daten, die die amtliche Statistik erwartungsgemäß nicht in Gänze liefern kann.

Nach wie vor erfolgt die FAG-Bedarfsermittlung durch einen Rückgriff auf die doppelische Jahresrechnungs- bzw. Kassenstatistik hinsichtlich der laufenden Verwaltungstätigkeit als Teilbereich der Finanzrechnung. Ergänzt wird die Bedarfsermittlung um einen pauschalen Tilgungsbeitrag und die politisch festgesetzte Investitionspauschale. Ende Januar 2018 hat das Ministerium für Inneres und Sport über das Landesverwaltungsamt hinsichtlich der Berechnung der Finanzausgleichsmasse ab 2022 eine Abfrage zu den Abschreibungen auf das Vermögen der Kommunen in Sachsen-Anhalt initiiert (*Anlage*). Das Ministerium für Inneres und Sport verweist darauf, dass eine bundeseinheitliche Statistik zu doppelischen Daten nicht vorliege, und auch mittelfristig nicht von einer solchen ausgegangen werden kann. Daher sei diese landesspezifische Erfassung der Daten zur Berechnung der sogenannten Nettoabschreibung erforderlich.

Aus Sicht des SGSA ist diese Abfrage grundsätzlich positiv zu bewerten, auch wenn sich hinsichtlich konkret abgefragter Positionen durchaus Fragen ergeben. Aus dem Rücklauf der Antworten der Kommunen werden sich daher eventuelle Anpassungsfragen ergeben. Generell soll aus der Abfrage eine erste Datenbasis generiert werden, mit deren Hilfe bis spätestens Ende 2021 die Frage zu klären ist, ob und gegebenenfalls wie kommunale Abschreibungen bei der Bestimmung des Finanzbedarfs zukünftig herangezogen werden.

3.2 Anhängige Verfassungsbeschwerde FAG 2017

Hinsichtlich des Vierten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 17.02.2017 ist eine Verfassungsbeschwerde der Stadt Lützen anhängig. Aus Sicht der Klägerin ist das Gesetz vor allem deshalb verfassungswidrig, weil es keine verfassungskonforme Härtefallregelung hinsichtlich der mit dem Gesetz vorgenommenen Änderung der Kreisumlagegrundlagen in § 19 Abs. 2 FAG beinhaltet. Zum anderen wird mit der Verfassungsbeschwerde gerügt, dass der Stadt Lützen mit seiner Sondersituation in der Summe aller Abführungen und Umlagen im Jahr 2016 kein Mindestbestand an Gewerbesteuererinnahmen verbleibt, was wiederum einen Verstoß gegen die aus Art. 106 GG abgeleitete Realsteuergarantie darstellt. Die Sondersituation im Fall von Lützen beruht darauf, dass sich im Ortsteil Sössen bereits vor Jahren ein Unternehmen aufgrund des Gewerbesteuerhebesatzes v. 200 v. H. angesiedelt hat. Das Unternehmen verwaltet mit wenigen Büroarbeitsplätzen die Industriebeteiligungen einer deutschen Bank. Eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes würde aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer Abwanderung führen, da bundesweit laut Realsteuervergleich 2016 auch andere Kommunen einen Gewerbesteuerhebesatz von 200 v. H. vorweisen.

Durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes wurde § 19 Abs. 2 Satz 1 FAG dahingehend geändert, dass als Kreisumlagegrundlage nicht mehr die Schlüsselzuweisungen des laufenden, sondern des vergangenen Haushaltsjahres herangezogen werden. Eine solche Änderung wurde bereits durch den Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt. Die damalige

Gesetzesbegründung verwies darauf, dass mit der Umstellung der Kreisumlagegrundlagen eine einmalige Doppelbelastung der Schlüsselzuweisungen des Jahres 2016 verbunden sein kann. Wir hatten daher in der gemeinsamen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass in solchen besonderen Härtefällen die Ausreichung von Liquiditätshilfen aus dem Ausgleichsstock möglich sein sollte.

Mit Schreiben vom 01.02.2017 teilte Finanzminister Schröder mit, dass aufgrund der Veränderungen der Kreisumlagegrundlagen eine besondere Härte bei der Durchführung des FAG vorliegen kann, für die Leistungen aus dem Ausgleichsstock gewährt werden können. Das Ministerium der Finanzen hat die betroffenen Städte und Gemeinden im Frühjahr 2017 angeschrieben. Die Stadt Lützen hatte daraufhin mit Datum 31.03.2017 einen Antrag auf eine Zuweisung aus dem Ausgleichsstock gestellt. Der durch das MF ermittelte potenzielle Erstattungsanspruch für die Stadt Lützen im Sinne der Mehrbelastung durch den doppelten Rückgriff auf die Schlüsselzuweisungen 2016 von rund 692.000 Euro wurde durch Bescheid vom 21.11.2017 abgelehnt. Zur Begründung wurde ausschließlich unter Zugrundelegung der örtlichen Steuerkraftmesszahl je Einwohner im Jahr 2015 im Verhältnis zur durchschnittlichen Steuerkraftmesszahl je Einwohner aller kreisangehörigen Gemeinden auf die vermeintlich gute Finanzsituation abgestellt. Nicht berücksichtigt wurde, was der Stadt Lützen in der Summe aller Abführungen und Umlagen tatsächlich an Gewerbesteuerereinnahmen verbleibt.

3.3 Runderlass Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock

Nach der Landtagswahl 2016 hatte Finanzminister Schröder angekündigt, den Ausgleichsstockerlass, der aufgrund der Überarbeitung in 2014 und 2015 für heftige Kritik bei den Kommunen gesorgt hatte, erneut überarbeiten zu wollen.

Der Städte- und Gemeindebund hat sich in diesen Prozess intensiv eingebracht. Nachdem bereits im Frühjahr 2017 ein erster Entwurf des MF auf Arbeitsebene erörtert wurde, hatten wir mit E-Mail-Rundschreiben vom 29.09.2017 über einen zur Anhörung freigegebenen überarbeiteten Entwurf eines Ausgleichsstockerlasses informiert.

Mit Datum vom 08.11.2017 haben wir hierzu umfassend Stellung genommen. Der nun zur Veröffentlichung anstehende Runderlass enthält gegenüber dem Entwurf vom September 2017 weitere Änderungen.

Mit dem als **Anlage** beigefügten E-Mail-Rundschreiben vom 21.03.2018 haben wir über die anstehende Neuveröffentlichung des überarbeiteten Ausgleichsstockerlasses und die damit verbundenen Änderungen informiert. Im Vergleich zu dem bisher gültigen Ausgleichsstockerlass vom 08.05.2015 konnten einige durchaus zu begrüßende Änderungen vor allem hinsichtlich der Auflagen bzw. vorgeschalteten Bedingungen erreicht werden. Jedoch halten wir den jetzigen Erlass nach wie vor für zu umfangreich. Insbesondere der umfängliche Verweis auf die Rechtsprechung dürfte zu einer höheren Interpretationsanfälligkeit, sowohl bei den Antragstellern als auch bei der Bewilligungsbehörde und damit letztendlich auch zu einer Verkomplizierung führen. Wir sehen zudem vor allem in der zukünftig detaillierten Erfassung der freiwilligen Aufgaben und den hier zu Grunde liegenden Annahmen hinsichtlich der Wirkungsgrade der Freiwilligkeit das größte Diskussions- und damit auch Konfliktpotential zwischen Antragstellern und Bewilligungsbehörde. Daher haben wir uns am 29.03.2018 mit der Bitte an das MF gewandt, dass man aufgrund der neuen Betrachtung der freiwilligen Leistungen in Form des Zuschussbedarfs und der darauf zum Teil basierenden Anpassungen der Prozentsätze zunächst einmal die Erfahrungen seitens der Antragsteller und der Bewilligungsbe-

hörde abwartet und auswertet, um dann über eine eventuelle Anpassung diskutieren zu können.

3.4 Orientierungsdaten Kreisumlage

Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist es im Rahmen ihrer Haushaltsplanung, aber auch im Rahmen der Aufstellung von Haushaltskonsolidierungskonzepten oder auch bei der Beantragung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock unerlässlich, möglichst frühzeitig verlässliche Aussagen zur Entwicklung der quantitativ bedeutsamen Aufwands- bzw. Auszahlungsposition Kreisumlage zu erhalten. Aber auch die Vorgaben des BVerwG im Hinblick auf die Berücksichtigung der Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden bei der Kreisumlagefestsetzung tragen dazu bei, dass es wünschenswert wäre, erste verlässliche Prognosen zur Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen für die Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden für das folgende Jahr spätestens im 2. Quartal des laufenden Jahres zu ermöglichen.

Kreisumlagegrundlagen sind gemäß § 19 Abs. 2 FAG die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden des jeweiligen vergangenen Haushaltsjahres und die Steuerkraftzahlen der kreisangehörigen Gemeinden des vorvergangenen Haushaltsjahres. Für die Kreisumlage 2019 sind dies die Schlüsselzuweisungen für das FAG-Jahr 2018 und die Steuerkraftmesszahlen 2017. Da die Steuerkraftmesszahlen 2017 wiederum Grundlage zur Ermittlung des Schlüsselzuweisungen 2019 sind, betrifft der Wunsch nach einer besseren Planbarkeit der Kreisumlage letztendlich die seit Jahren immer wieder geführte Debatte um frühestmögliche Orientierungs- bzw. Festsetzungsdaten zum FAG.

Hinsichtlich der FAG-Orientierungsdaten ist durchaus eine Verbesserung zu erkennen. So lagen diese für das FAG-Jahr 2018 bereits Ende August 2017 vor. Jedoch dürften die vorläufigen FAG-Orientierungsdaten für die rechtzeitige Diskussion zur Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen tendenziell zu spät kommen. So beobachten wir als Folge der aktuellen Rechtsprechung zur Kreisumlage (Anmerkung: Siehe 52. Sitzung am 30.08.2017; TOP 4) das einzelne Landkreise hinsichtlich der vom Bundesverwaltungsgericht vorgegebenen Berücksichtigung der Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage bereits frühzeitig im Jahr eine Abfrage initiieren. Für eine gleichberechtigte Diskussion zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen ist eine Information über die Entwicklung der gesamten Kreisumlagegrundlagen im jeweiligen Landkreis notwendig.

Wir haben uns daher an das MF gewandt, um beispielhaft für eine angestrebte rechtzeitige Abschätzung der Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen für die Kreisumlageerhebung in 2019 zu prüfen,

- wann frühestens die kommunalspezifischen Ist-Steuererinnahmen 2017 lt. Kassenstatistik zur Verfügung stehen.
- wann unter Heranziehung der örtlichen Hebesätze 2017 frühestens eine landkreisspezifische Prognose der Kreisumlagegrundlage Steuerkraftmesszahl 2017 der kreisangehörigen Gemeinden erfolgen kann.
- wann im Normalfall (ohne derzeitige Umstellung der Einwohnerstatistik beim Statistischen Bundesamt) frühestens die Festsetzung der Schlüsselzuweisungen 2018 erfolgen kann.

Da hinsichtlich der Steuerkraftmesszahlen ein Blick in die Veröffentlichungen im kommunalen Infoportal des Statistischen Landesamtes für die vergangenen Jahre zeigt, dass es vorläufige Zahlen i. d. R. nie vor Juli des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres gab, haben wir

zudem die Gründe erfragt, die aus Sicht des MF oder auch des Statistischen Landesamtes gegen noch frühere vorläufige Zahlen sprechen.

Eine Antwort des MF liegt uns bisher nicht vor. Über den aktuellen Stand werden wir in der Sitzung am 25.04.2018 berichten.

Magdeburg, den 23.03.2018
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 53
Datum: 25.04.2018
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 4 **Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2017-2021**

Anlagen: (1) Lt.-Drs. 7/2388
(2) KNSA-Beitrag 117/2018 vom 16.03.2018

Bisherige Beratung: ./.

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Die Landesregierung hat vor Kurzem die mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt für die Jahre 2017-2021 (**Anlage**) vorgelegt. Das Land setzt weiterhin auf einen fiskalischen Kurs, der auf eine Neuverschuldung des Landes in konjunkturellen Normallagen verzichtet und mit Hilfe von Rücklagen Vorsorge für wirtschaftliche Schwächephasen und den Wiederanstieg des Zinsniveaus betreibt.

Als Risiken im aktuellen Finanzplanungszeitraum wird neben den auf Bundesebene für die aktuelle Legislaturperiode angekündigten Steuerentlastungen von bis zu 15 Mrd. Euro, die eventuelle Normalisierung des Zinsniveaus, die ab 2020 auslaufenden Entflechtungsmittel sowie die Integrationskosten im Zusammenhang mit der Flüchtlingssituation gesehen.

Als weitere Herausforderung sieht das Land nach wie vor die Auswirkungen des demografischen Wandels, auch wenn diese im Vergleich zu den vorherigen mittelfristigen Finanzplanungen abgemildert wurden. Da das Land im bundesweiten Vergleich in deutlich stärkerem Ausmaß vom demografischen Wandel betroffen ist, wird Sachsen-Anhalt jedoch auch weiterhin Einnahmen im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs verlieren. Diese strukturellen Einnahmeverluste werden auf im Durchschnitt 60 Mio. Euro pro Jahr beziffert.

Während die vorherigen mittelfristigen Finanzplanungen vor allem in Bezug auf den auslaufenden Solidarpakt und die damit anstehenden Neuverhandlungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich vor deutlichen Einnahmeeinbußen gewarnt hatten, wird nun festgehalten,

dass dem Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für teilungsbedingte Sonderlasten im Vergleich zur bisherigen Planung Mehreinnahmen aus der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gegenüberstehen, die diesen Rückgang deutlich kompensieren. Zu der in der Vergangenheit häufig vom Land erwähnten „Fiskalklippe“ in 2020 kommt es daher nicht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Mehreinnahmen des Landes gegenüber den bisherigen Planungen vor allem auf die stärkere Berücksichtigung der finanzschwachen Gemeinden ab 2020 zurückzuführen sind.

Für den Mittelfristzeitraum werden im Zusammenspiel aus unterstellter Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch Deckungslücken von 668 Mio. Euro in 2019, 545 Mio. Euro in 2020 und 397 Mio. Euro in 2021 unterstellt.

Eine ausführlichere Betrachtung der aktuellen Mittelfristplanung ist dem beigefügten KNSA-Beitrag Nr. 117/2018 v. 16.03.2018 zu entnehmen. Dieser enthält zudem Anmerkungen der Landesgeschäftsstelle zu der in der aktuellen Mittelfristplanung indirekt aufgeworfenen Frage der Auskömmlichkeit der FAG-Masse.

Magdeburg, den 23.03.2018
pa/jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 53
Datum: 25.04.2018
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Andrea Pankrath
TOP 5 **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften**

Anlagen: (1) Gesetzentwurf vom 28.02.2018 (LT-Drs. 7/2509)
(2) Stellungnahme vom 13.02.2018

Bisherige Beratung: 51. Sitzung des HFA am 26.04.2017 (TOP 4)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Das Ministerium für Inneres und Sport (MI LSA) hat am 19.12.2017 den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vorgelegt. Die Verbandsmitglieder wurden hierüber mit E-Mail-Rundschreiben vom 20.12.2017 informiert.

Der Gesetzentwurf enthält u.a. Änderungsvorschläge im Bereich Haushaltswirtschaft, wie:

- die Ausdehnung der Ausgleichsverpflichtung auf den Finanzhaushalt in § 98 Abs. 3 KVG-E,
- eine weitergehende, den Finanzhaushalt einbeziehende, Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes in § 100 Abs. 3 und 5 KVG-E,
- die Einführung einer an den ungeprüften Jahresabschluss anknüpfenden Informationspflicht über erhebliche über- und außerplanmäßige Aufwendungen, die erst bei der Aufstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden und nicht zu Auszahlungen führen in § 105 Abs. 4 KVG-E,
- eine Klarstellung hinsichtlich der letztmöglichen Korrektur der Eröffnungsbilanz mit dem für das Haushaltsjahr 2018 zu erstellenden Jahresabschluss in § 114 Abs. 7 KVG-E als auch

- die Verlängerung der Frist zur erstmaligen Erstellung des Gesamtabchlusses auf 2023 in § 119 KVG-E und
- die gesetzliche Verpflichtung zur Übersendung erforderlicher Haushaltseckdaten und damit verbunden eine pflichtige Teilnahme an einem flächendeckenden Haushaltskennzahlensystem (HKZ) in § 161 Abs. 3 KVG-E.

Das Artikelgesetz sieht zudem Änderungen im Eigenbetriebsgesetz (Artikel 6) und im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (Artikel 3) vor.

Mit Datum vom 13.02.2018 haben die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam Stellung genommen und dabei auch ergänzende Änderungen angeregt (*Anlage*).

Der als *Anlage* beigefügte Gesetzentwurf vom 28.02.2018 in der Landtagsdrucksache 7/2509 (134 Seiten!) ist am 08.03.2018 in erster Lesung im Landtag behandelt worden. Mit einstimmigen Beschluss ist er zur federführenden Beratung in den Innenausschuss und zur Mitberatung in den Finanzausschuss des Landtages von Sachsen-Anhalt überwiesen worden. Im Innenausschuss werden wir nochmals die Gelegenheit zur Anhörung haben.

Das Gesetz soll spätestens am 01.07.2018 in Kraft treten.

In der Ausschusssitzung am 25.04.2018 wird ergänzend mündlich vorgetragen.

Magdeburg, den 23.03.2018
pa/jl -ck

Sitzung des HFA Nr.	53
Datum:	25.04.2018
Ort:	Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter:	Andrea Pankrath
TOP 6	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen; Notwendigkeit zur Abbildung bilanzieller Abschreibungen

Anlagen:	./.
-----------------	-----

Bisherige Beratung:	./.
----------------------------	-----

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Mit der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik sind in allen Bereichen, und nicht wie zuvor im kameralen System nur im Bereich der kostenrechnenden Einrichtungen, Abschreibungen in der Haushaltsplanung und -rechnung darzustellen. Dies, so eine weit verbreitete Auffassung, führe zu erhöhten Anforderungen an den Haushaltsausgleich. Deshalb wird u.a. auch aus dem kommunalen Bereich immer wieder deren Abschaffung bzw. die Schaffung unterschiedlichster Erleichterungsmöglichkeiten für den Haushaltsausgleich gefordert.

Ein Blick auf einen Beispielhaushalt, dessen Daten sich an die Haushaltseckdaten einer Stadt im Süden Sachsen-Anhalts anlehnen, zeigt, dass diese Diskussionen stark verkürzt und nicht zielführend sind. Wir zeigen in der nachfolgenden Tabelle auch, wie sich die Haushaltssituation in dieser Stadt im kameralen System darstellen würde.

Ergebnishaushalt				
Aufwendungen	37.000.000			
Erträge	35.000.000			
Jahresergebnis	-2.000.000			
darin enthaltene Abschreibungen	2.500.000			
Finanzhaushalt				
Auszahlungen lfd. Verwaltung	35.500.000			
Einzahlungen lfd. Verwaltung	33.600.000			
Ergebnis lfd. Verwaltung	-1.900.000			
			-1.900.000	
Auszahlungen Finanzierung	1.700.000	ordentliche Tilgung	1.700.000	Pflichtzuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt
			800.000	Zuführung aus Vermögenshaushalt
			-2.800.000	Jahresergebnis kameral
				Vermögenshaushalt
Einzahlung Finanzierung	2.300.000		1.700.000	
Ergebnis Finanzierung	600.000		600.000	
Auszahlungen Investitionen	8.000.000			
Einzahlungen Investitionen	6.500.000			
Ergebnis Investitionen	-1.500.000		-1.500.000	
Jahresergebnis Finanzhaushalt	-2.800.000		800.000	Ergebnis Vermögenshaushalt

Auswertung:

Die Ergebnisse in beiden Systemen zeigen, dass die Diskussion über die Abschreibungen an den tatsächlichen Ursachen für die finanziellen Probleme der Kommunen vorbeigeht. Ein Absehen von der Erwirtschaftung der Abschreibungen würde bei zahlreichen Städten und Gemeinden, wie auch beim dargestellten Beispielhaushalt, zu einer weiteren Verschärfung der ohnehin angespannten Liquiditätssituation führen:

- Ergebnishaushalt, wenn Abschreibungen nicht erwirtschaftet werden müssten,
 - wäre der Ergebnishaushalt ausgeglichen.
 - wäre sogar eine Reduzierung der Erträge um 500.000 Euro denkbar.

- Finanzhaushalt ohne Abschreibungen:
 - Abschreibungen wirken sich nicht zahlungswirksam aus, sind aber durch (zahlungswirksame) Erträge zu decken.
 - Das Defizit in der laufenden Verwaltungstätigkeit ist schon mit der Berücksichtigung der Abschreibungen nahezu genauso groß, wie das Defizit des Ergebnishaushaltes.
 - Insgesamt bliebe es - soweit man die Ertragslage unverändert beibehält - bei einem Gesamtfinanzierungsdefizit von 2,8 Mio. Euro.
 - Würden die Erträge gar um 500.000 Euro reduziert (das würde ohne Abschreibungen zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes reichen), würde sich die Liquiditätslücke sogar auf 3,3 Mio. Euro erhöhen.
- kamerale Betrachtung
 - Im kameralen System würde sich das Defizit der Stadt auf 2,8 Mio. Euro belaufen und damit höher ausfallen als im doppischen Ergebnishaushalt.

Fazit:

Bei einer derartigen Haushaltskonstellation stellt sich die Situation im doppischen System trotz Berücksichtigung der Abschreibungen sogar positiver dar, als im kameralen System. Es zeigt sich hier deutlich, dass das Problem nicht die Abschreibungen, sondern eine unzureichende Finanzausstattung ist. Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Einführung einer Ausgleichsverpflichtung des Finanzhaushaltes kann man die Diskussion um Abschreibungen oder diverse Erleichterungen nicht losgelöst vom möglichen Ausgleich des Finanzhaushaltes führen.

Uns liegen anhand der Kassenstatistiken 2016 und 2017 sowie unserer Haushaltsumfrage 2017 belegbare Anhaltspunkte dafür vor, dass es einer ganz überwiegenden Zahl von Städten und Gemeinden selbst bei ausgeglichenem Ergebnishaushalt nicht gelingt, ihren Finanzhaushalt auszugleichen.

Kassenstatistik zum 31.12.2016

Körperschaft	Saldo lfd. Rechnung	Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit ¹	Summe aus Saldo lfd. Rechnung und Auszahlungen Finanzierungstätigkeit	Saldo Finanzrechnung insgesamt
<i>Landkreise</i>	60.857.000	-76.858.000	-16.001.000	24.392.000
<i>Kreisfreie Städte</i>	40.972.000	-39.822.000	1.150.000	-14.739.000
<i>Kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden</i>	180.146.000 (50.146.00) ¹	-173.075.000	7.071.000 (-122.929.000) ¹	97.114.000 (-32.886.000) ¹

Datengrundlage: Statistischer Bericht; Öffentliche Finanzen, ... Kassenstatistik 01.01.2016 - 31.12.2016

¹ Im Jahr 2016 hat die Stadt Lützen eine einmalige Steuernachzahlung in Höhe von ca. 130 Mio. Euro erhalten. Wegen der Einmaligkeit dieser Nachzahlung haben wir das Ergebnis der Kassenstatistik in der zweiten Zeile um diesen Betrag bereinigt.

Bei Betrachtung der Kassenstatistik zum 31.12.2017 wird zunächst deutlich, dass sich die Lage für die Kommunen deutlich vorteilhafter entwickelt hat.

Kassenstatistik zum 31.12.2017

Körperschaft	Saldo lfd. Rechnung	Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit ²	Summe aus Saldo lfd. Rechnung und Auszahlungen Finanzierungstätigkeit	Saldo Finanzrechnung insgesamt
Landkreise	60.065.000	-87.334.000	-27.269.000	16.835.000
Kreisfreie Städte	52.535.000	-41.761.000	10.774.000	35.462.000
Kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden	184.657.000	-169.903.000	14.754.000	60.371.000

Datengrundlage: Statistischer Bericht; Öffentliche Finanzen, ... Kassenstatistik 01.01.2017 - 31.12.2017

Die positive Steuerentwicklung, Verbesserungen im FAG LSA und eigene Konsolidierungsbemühungen der Kommunen entfalten offensichtlich Wirkung. Die Liquiditätssituation der Städte und Gemeinden insgesamt scheint sich etwas zu entspannen. Während 2016 in der Summe keine der kommunalen Gruppen in der Lage war, in der laufenden Verwaltungstätigkeit einen Überschuss zu erzielen, der ausgereicht hätte, auch die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und für zu bilanzierende Investitionsfördermaßnahmen zu erwirtschaften (wir unterstellen hier, dass Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit ganz überwiegend für die planmäßige Tilgung verwendet werden), scheint sich die Situation für die Städte und Gemeinden 2017 insgesamt positiv zu entwickeln.

Allerdings sagen diese Zahlen für sich betrachtet nichts über die Heterogenität der Situation einzelner Gemeinden im Land aus.

Die nachfolgende Tabelle basiert ebenfalls auf der aktuellen gemeindeschaffen Kassenstatistik. Ausgewiesen werden jetzt jeweils nur die Städte und Gemeinden, die in den jeweiligen Salden ein Liquiditätsdefizit darstellen.

Kassenstatistik 01.01.2017 - 31.12.2017 für Städte mit Liquiditätsdefizit

Körperschaft	Saldo lfd. Rechnung	Summe aus Saldo lfd. Rechnung und Auszahlungen Finanzierungstätigkeit ²	Saldo Finanzrechnung insgesamt
Landkreise	3 von 11 -5.730.000	7 von 11 -47.069.000	4 von 11 -20.898.000
Kreisfreie Städte	-	1 von 3 -9.117.000	-
Kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden	64 von 233 -58.817.000	114 von 233 -127.007.000	105 von 233 -98.278.000

Datengrundlage: Statistischer Bericht; Öffentliche Finanzen, ... Kassenstatistik 01.01.2017 - 31.12.2017

² Etwaige hier enthaltende Umschuldungen oder nicht investive Auszahlungen bleiben der Einfachheit halber unberücksichtigt, da deren Anteile bzw. der Anteil der planmäßigen Tilgung statistisch nicht erfasst wird.

Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte beispielsweise in der **heterogenen Verteilung der Steuereinnahmen** liegen. Im Realsteuerbericht 2015 des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt bewegt sich die Realsteueraufbringungskraft im Bereich der Gewerbesteuer beispielsweise bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden in einem Rahmen von 0,01 €/Einwohner bis ca. 6.159 €/Einwohner. Auch im Bereich der Grundsteuer B ist dieser Effekt, wenn auch nicht ganz so deutlich zu beobachten: ca. 63 €/Einwohner bis ca. 370 €/Einwohner. Mit Pressemitteilung Nr. 53/2018 vom 06.03.2018 verweist das Statistische Landesamt erneut auf die festzustellenden, erheblichen regionalen Unterschiede beim Istaufkommen an der Gewerbesteuer in 2017. So verzeichneten fünf Städte Einnahmen von über 30 Mio. Euro. Der Anteil des Aufkommens dieser fünf Städte am gesamten Aufkommen lag mit 291,2 Mio. Euro bei 36,8 %. Es ist also davon auszugehen, dass sich diese Situation der heterogenen Verteilung der Steuereinnahmen nicht wesentlich verändert hat.

Trotz der insgesamt positiven Entwicklung zeigt der Blick auf die gemeindeschaffen Daten in der Kassenstatistik, dass es in jeder kommunalen Gruppen Kommunen gibt, die nicht in der Lage sein dürften, in der laufenden Verwaltungstätigkeit einen Überschuss zu erzielen, der grundsätzlich ausreichen würde, auch die Auszahlungen für die planmäßige Tilgung von Krediten für Investitionen und für zu bilanzierende Investitionsfördermaßnahmen zu erwirtschaften.

Ergänzend sei auf das Ergebnis unserer Haushaltsumfrage 2017 verwiesen. Von 155 an der Umfrage beteiligten Städten und Gemeinden hatten 76 (ca. 49 %) angegeben, einen Haushaltsausgleich im Ergebnishaushalt darstellen zu können. Weitere 19 (ca. 12 %) konnten den Ausgleich durch eine Entnahme aus der ordentlichen Ergebnismittelrücklage nachweisen. Von diesen insgesamt 95 Städten und Gemeinden weisen 18 (ca. 19 %) in ihrem Finanzplan im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit ein teilweise erhebliches Finanzierungsdefizit aus, welches sich bei diesen Städten und Gemeinden insgesamt auf ein Volumen in Höhe von ca. 17 Mio. Euro belief. Betrachtet man den Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zzgl. den Auszahlungen zur Finanzierung weisen sogar 55 (ca. 58 %) dieser Städte und Gemeinden ein Finanzierungsdefizit in Höhe von ca. 88 Mio. Euro in der Haushaltsplanung 2017 aus. Ebenso viele Städte und Gemeinden weisen in der Planung 2017 ein Liquiditätsdefizit im Gesamtfinanzplan mit einem Volumen von immerhin ca. 66 Mio. Euro aus. Wenn man bedenkt, dass diese insgesamt 155 Städte und Gemeinden nur etwa $\frac{1}{3}$ der Städte und Gemeinden Sachsen-Anhalts repräsentieren, weisen auch diese Daten auf einen hohen zwei- bzw. sogar dreistelligen Millionenbetrag hin, den die Städte und Gemeinden zusätzlich konsolidieren müssten, wenn eine auf den Finanzhaushalt bezogene Ausgleichsverpflichtung eingeführt würde. Das ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht leistbar. Ein Verzicht auf die Erwirtschaftung der Abschreibungen würde diese Situation weiter verschärfen, sofern damit auch eine Reduzierung der Erträge einhergehen würde.

Gelegentlich wird als Argument vorgetragen, dass trotz unausgeglichem Haushalt eine gute oder sehr gute Liquiditätssituation vorzufinden ist und deshalb auf die Erwirtschaftung von Abschreibungen verzichtet werden könnte. Die Daten unserer Haushaltsumfrage 2017 zeigen, dass es sich hierbei um absolute Ausnahmefälle handelt.

Von 56 (ca. 36 %) Städten und Gemeinden, die in unserer Haushaltsumfrage 2017 angegeben hatten, einen unausgebalancierten Ergebnishaushalt zu planen, meldeten lediglich 9 einen positiven Saldo im Bereich der laufenden Verwaltung. Betrachtet man bei diesen 9 Städten und Gemeinden den Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit zzgl. der Auszahlungen zur Finanzierung sind 5 in der Lage, hier ebenfalls einen positiven Saldo auszuweisen. Der Gesamtfinanzsaldo ist nur bei 3 dieser Gemeinden positiv. Bringt man hiervon die Höhe der bilanziel-

len Abschreibungen in Abzug, ist das Gesamtfinanzergebnis nur bei einer Stadt so groß, dass selbst bei vollständigem Verzicht auf die Abschreibungen das Gesamtfinanzergebnis noch positiv bliebe. Diese geringe Anzahl von Fällen gegenüber der hohen Anzahl von Fällen mit ausgeglichenem Ergebnishaushalt und dennoch deutlichen Liquiditätsproblemen spricht eher dafür, dass die Probleme im Ergebnishaushalt bei diesen Städten auf andere Ursachen zurückzuführen sind, so z. B:

- hohe Investitionssummen in der Vergangenheit ohne Inanspruchnahme von Fördermitteln und Investitionskrediten,
- nicht sachgerechte Zuordnung von Fördermitteln und daraus resultierend unzureichende Bildung und Auflösung von Sonderposten,
- nicht sachgerechte Zuordnung von Beitragszahlungen und daraus resultierend unzureichende Bildung und Auflösung von Sonderposten und
- nicht sachgerechte, zu hohe Bewertung von Vermögensgegenständen.

Sollten all diese Ursachen ausgeschlossen sein, erscheint es in der Tat angemessen, zukünftig für diese Fälle eine andere Lösung für die Beurteilung des Haushaltes mit dem Ministerium für Inneres und Sport zu erörtern. Eine genaue Aussagefähigkeit wird aber erst dann möglich sein, wenn alle Städte und Gemeinden über geprüfte Eröffnungsbilanzen verfügen und Jahresabschlüsse erstellen können, die diese gegenwärtig weitgehend noch auf vorläufigen Annahmen beruhenden Daten bestätigen.

Letztendlich ist ein Verzicht auf die Abschreibungen nach Einschätzung der Landesgeschäftsstelle nicht geeignet, die Haushalts- und insbesondere die Liquiditätsprobleme der Städte und Gemeinden zu lösen. Es ist hierfür eine verbesserte Finanzausstattung erforderlich, die wir beim Land auch anmahnen. Bei der Bemessung auskömmlicher Finanzmittel müssen zukünftig auch zahlungsunwirksame Aufwendungen, wie Abschreibungen und Rückstellungen und auch ein angemessener Tilgungsanteil Eingang finden, wenn man die Haushaltsprobleme der Kommunen lösen will. Deshalb ist die Ermittlung der zahlungsunwirksamen Aufwendungen, welche das Ministerium für Inneres und Sport gegenwärtig in Vorbereitung der FAG-Bedarfsermittlung 2021 über die Kommunalaufsichtsbehörden durchführen lässt, ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Wir gehen jedenfalls davon aus, dass vor dem Hintergrund der beginnenden Diskussion um die Einführung einer Ausgleichsverpflichtung des Finanzhaushaltes die Debatte über die Abschaffung der Abschreibungen oder die Schaffung von Erleichterungsvorschriften für den Ausgleich des Ergebnishaushaltes nicht zielführend ist und den Kommunen nicht hilft, ihre Haushaltsprobleme nachhaltig zu lösen.

Magdeburg, den 23.03.2018
jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 53
Datum: 25.04.2018
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Jörn Langhoff
TOP 7 **Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur**

Anlagen: (1) Stellungnahme Kommunale Spitzenverbände vom
18.12.2017
(2) Stellungnahme SGSA vom 22.01.2018

Bisherige Beratung: 51. Sitzung am 26.04.2017 (TOP 5)
52. Sitzung am 30.08.2017 (TOP 5)

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Ausschuss wird um Aussprache gebeten.

Begründung:

Mit E-Mail-Rundschreiben vom 19.12.2017 haben wir über den Entwurf einer **Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen nach Kapitel 2 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG)** informiert, der uns am 18.12.2017 durch das Ministerium für Bildung zur Anhörung zur Verfügung gestellt wurde. Der Anlage 1 des Richtlinienentwurfs war eine noch nicht ausgefüllte „Tabellarische Übersicht zur Mittelverteilung“ beigefügt. Hierzu hatte uns das Ministerium für Bildung parallel die angedachte Vorgehensweise hinsichtlich der Frage der Finanzschwäche und damit Förderfähigkeit (1. Stufe) und der Binnenverteilung (2. Stufe) offiziell erst am 18.12.2017 zur Verfügung gestellt.

Abgesehen von fachlichen Fragen hinsichtlich der gewählten Ermittlung der Förderfähigkeit und Binnenverteilung ist vor allem das zeitliche Vorgehen seitens des Landes zu kritisieren. Spätestens zum Zeitpunkt der Mitzeichnung der Verwaltungsvereinbarung durch den Bund und alle Bundesländer Mitte Oktober 2017 bestand für das Land Planungssicherheit hinsichtlich der Vorgaben durch den Bund. Trotzdem wurde erst kurz vor Weihnachten 2017 ein erster konkreter Vorschlag vorgelegt. Da das Land gemäß § 4 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung in der Pflicht stand, dem Bundesministerium der Finanzen bis zum 31.12.2017 die Auswahl der finanzschwachen Kommune mitzuteilen, war eine tiefergehende Überprüfung der gewählten Rechenmodelle nicht möglich.

Dies wurde dadurch verstärkt, dass das Ministerium der Finanzen, obwohl nicht Richtliniengeber, frühzeitig gegenüber der Presse erklärt hatte, möglichst viele Kommunen fördern zu wollen. So war bereits im September 2017 bekannt geworden, dass von 133 Schulträgern 113 gefördert werden sollen. Damit wurden politische Fakten geschaffen, die ebenfalls eine fachliche Überprüfung der gewählten Rechenmodelle konterkarierte.

Unabhängig von einer Stellungnahme zu den konkreten Richtlinieninhalten wurden wir vom Bildungsministerium mit einer Fristsetzung von gerade einmal einem Arbeitstag um eine Positionierung zur angedachten Verfahrensweise der Förderfähigkeit (1. Stufe) und der Binnenverteilung (2. Stufe) gebeten. In unserem E-Mail-Rundschreiben vom 19.12.2017 hatten wir bereits festgehalten, dass die Verfahrensweise durch die Vorgaben des KInvFG und der Verwaltungsvereinbarung gedeckt zu sein scheint. Ausschließlich diese Feststellung wurde in der gemeinsamen Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände vom 18.12.2017 (**Anlage**) zum Ausdruck gebracht.

Das Land hat nach Aussagen des Bildungsministeriums bereits im Januar 2018 mit dem Bund bzw. dem Bundesministerium für Finanzen Einvernehmen hinsichtlich der Vorgehensweise hergestellt. Grundlegende Änderungen sind daher hinsichtlich der Definition der Finanzschwäche und der Binnenverteilung nicht mehr zu erwarten.

In unserer Stellungnahme vom 22.01.2018 (**Anlage**) zum konkreten Inhalt des Richtlinienentwurfs haben wir jedoch u. a. auf eine Berücksichtigung der von einigen kreisangehörigen Städten nach § 65 Abs. 3 SchulG LSA genutzten Möglichkeit der Übernahme der Schulträgerschaft für allgemeinbildende weiterführende Schulen gedrungen. Dies sollte jedoch nicht zu Lasten der übrigen kreisangehörigen Städte bzw. Grundschulträger gehen, sondern bei den betroffenen Landkreisen erfasst werden.

Zudem haben wir die Verschärfungen der Förderbedingung gegenüber den Vorgaben des Bundesgesetzes (2. Kapitel des KInvFG) und der Verwaltungsvereinbarung kritisiert. Dies betrifft u. a. die Herausnahme der Horte aus dem Förderkatalog, die Begrenzung der Förderung investiver Begleit- und Folgemaßnahmen auf 20 v. H. der gesamten Projektkosten und die vorgesehene komplette Vorfinanzierung der Projekte.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Vorberichtes befand sich der Richtlinienentwurf in der Anhörung beim Landesrechnungshof. In der Sitzung am 25.04.2018 werden wir zum aktuellen Stand mündlich vortragen.

Ausblick

Im Rahmen des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode wurde angekündigt, dass zur Verbesserung der Bildung eine Investitionsoffensive für Schulen auf den Weg gebracht werden soll. Diese umfasst zusätzlich zum laufenden Schulsanierungsprogramm die Unterstützung der Länder bei ihren Investitionen in die Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztagschul- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen. Dazu soll die erforderliche Rechtsgrundlage in Art. 104c Grundgesetz (GG) durch die Streichung des Begriffs „finanzschwach“ in Bezug auf die Kommunen angepasst werden, wobei im Großen und Ganzen die Kultushoheit Kompetenz der Länder bleibt.

Der Deutsche Städtetag stimmt der vorgesehenen weiteren Lockerung des Kooperationsverbotes im Grundgesetz durch eine Modifizierung des Art. 104 c GG uneingeschränkt zu. Er fordert seit langem die Abschaffung des Kooperationsverbotes und die Weiterentwicklung der

Zusammenarbeit im Sinne eines kooperativen Föderalismus. Insofern wird die vorgesehene Ausweitung der Bundeskompetenz für Investitionen in die Bildungsinfrastruktur über finanzschwache Kommunen hinaus für alle Städte und Gemeinden unterstützt.

Magdeburg, den 23.03.2018
pa/jl -ck

Sitzung des HFA Nr. 53
Datum: 25.04.2018
Ort: Landesgeschäftsstelle, Magdeburg
Bearbeiter: Andrea Pankrath
TOP 8 **Notwendigkeit der Grundsteuerreform im Kontext der zu erwartenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts**

Anlagen: E-Mail-Rundschreiben vom 11.04.2018

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

Beschlussvorschlag/Kenntnisnahme

Der Haushalts- und Finanzausschuss spricht sich für eine Beibehaltung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Bemessung der Grundsteuer aus.

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 10. April 2018 seine lang erwartete Entscheidung zum Bewertungsrecht als Grundlage der Grundbesteuerung verkündet. Nun steht fest: Wegen der über Jahrzehnte entstandenen Werteverzerrungen sind das Bewertungsrecht und die Grundbesteuerung in der bisherigen Form verfassungswidrig. Das BVerfG hat dem Gesetzgeber für die Schaffung einer neuen Gesetzesgrundlage eine Frist bis Ende 2019 gesetzt. Für die dann notwendige Bewertung der über 35 Mio. Grundstücke wurde eine weitere Frist von 5 Jahren ab Verkündung des neuen Gesetzes, maximal aber bis Ende 2024 zugebilligt, um eine neue Hauptfeststellung durchzuführen und diese dann zur Grundlage der Erhebung der Grundsteuer durch die Gemeinden zu machen. Nunmehr ist der Gesetzgeber gefordert, zügig die aus dieser Entscheidung folgenden gesetzgeberischen Konsequenzen zu ziehen. Weitere Informationen hierzu entnehmen Sie bitte dem als Anlage beigefügten E-Mail-Rundschreiben nebst Pressemitteilung und Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Um eine Reform der Grundsteuer wird seit 20 Jahren gerungen. In den vergangenen zwei Jahren waren hier durchaus Fortschritte zu verzeichnen. So hatte am 03.06.2016 zunächst die Finanzministerkonferenz (FMK) einen Beschluss zur Reform der Grundsteuer gefasst. Am 04.11.2016 hatte auch der Bundesrat gegen die Stimmen Bayerns und Hamburgs Entwürfe zur Änderung des Grundgesetzes (Bundesratsdrucksache 514/16 vom 04.11.2016) und des Bewertungsgesetzes (Bundesratsdrucksache 515/16 vom 04.11.2016) zur Reform der Grundsteuer angenommen. Mit diesem Reformvorschlag sollten die Zielvorgaben für eine solche Reform, wie die weitgehende Automatisierung des Bewertungs- und Besteuerungsverfahrens, die Beibehaltung des bisherigen 3-stufigen Verfahrens und die Belastungsneutralität sichergestellt werden. Es war ein Stufenkonzept für die Umsetzung der Reform vorgesehen. Maßgeb-

lich für die angestrebte Änderung des Grundgesetzes war die Ausgangsfrage, ob und inwieweit die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer überhaupt beim Bund liegt oder bei den Bundesländern.

Der erwähnte Gesetzesentwurf war deshalb mit dem Vorschlag einer Verfassungsänderung verbunden. Durch die Änderung des Grundgesetzes sollte dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer - und damit auch für die zur Grundsteuer gehörenden Bewertungsregelungen - ausdrücklich übertragen werden, was von den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene ausdrücklich begrüßt wird. Trotz des Mehrheitsbeschlusses im Bundesrat ist ein Gesetzesbeschluss im Bundestag in der letzten Legislaturperiode nicht zustande gekommen.

Ausschlaggebend für die weitere Entwicklung werden nunmehr die Entscheidungen zu den vor dem Bundesverfassungsgericht am 16. Januar dieses Jahres erstmals verhandelten Verfahren zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer sein. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Verhandlungstermin erkennen lassen, dass es das aktuelle Bemessungsverfahren der Einheitswerte für die Grundsteuer in Frage stellt. Daher ist zu erwarten, dass das Gericht das Bemessungsverfahren für verfassungswidrig erklären wird. Mit einer Entscheidung kann im Frühjahr dieses Jahres gerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund ist es umso bedenklicher, dass die Reform der Grundbesteuerung in der letzten Legislaturperiode des Bundes trotz des im Bundesrat mehrheitlich beschlossenen Gesetzentwurfs nicht zustande gekommen ist. Die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene mahnen seit Jahren nachdrücklich eine Reform der Grundsteuer an. Ziel muss sein, die Erhebung der Grundsteuer auf eine bundeseinheitliche, rechtssichere, gerechte und nachvollziehbare gesetzliche Grundlage zu stellen. Durch die nunmehr zu erwartende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes dürfte sich der Druck zur Umsetzung einer Grundsteuerreform erhöhen. Unklar ist, ob das Gericht eine Übergangsfrist zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Zustandes einräumen wird. Nach Schätzungen der Länder beträgt die Umsetzungszeit für eine Grundsteuerreform zwischen 6 bis 10 Jahren. Eine derart lange Fristsetzung zur Duldung eines verfassungswidrigen Zustandes wäre erstmalig in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und wird deshalb wohl nicht zu erwarten sein.

Es steht daher zu befürchten, dass die Städte und Gemeinden eine ihrer wichtigsten Steuereinnahmequellen verlieren, wenn es dem Gesetzgeber nicht gelingt, rechtzeitig eine Reform der Grundsteuer auf den Weg zu bringen. Bundesweit betrug das Aufkommen der Grundsteuer B 2016 rd. 13,3 Mrd. Euro. Das Aufkommen der Kommunen in Sachsen-Anhalt betrug rd. 228 Mio. Euro. Bund und Ländern muss klar sein, dass diese Fragen seit Jahren zur Klärung anstehen. Ihr Versäumnis darf nicht zu einem finanziellen Dilemma für die Kommunalfinanzen werden. Der Deutsche Städtetag hat sich deshalb unmittelbar nach der Verhandlung mit einem Schreiben an die Ministerpräsidenten und -präsidentinnen der Länder gewandt, und um eine Unterstützung des in der letzten Legislaturperiode in den Bundestag eingebrachten Reformmodells gebeten. Außerdem hat er angemahnt, dass dafür Sorge getragen werden müsse, dass zu erwartende temporäre Einnahmeausfälle bei der Grundsteuer nicht bei den Gemeinden verbleiben.

Die Landesgeschäftsstelle hat die Grundsteuerreform bereits in der Sitzung der Finanzstrukturkommission am 23.03.2018 und auch mit Finanzminister Schröder persönlich thematisiert. Dies betrifft auch unsere Forderung für eine Beibehaltung der Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene. Absolut kontraproduktiv ist in diesem Zusammenhang eine am 11.01.2018 herausgegebene Pressemitteilung der finanzpolitischen Sprecherin der CDU/CSU-Bundestags-

fraktion Antje Tillmann. Dort äußert sie, dass es im Kontext der Föderalismuskommission II sinnvoll wäre, auch die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf die Länder zu übertragen. Diese Auffassung teilen wir ausdrücklich nicht. Einerseits zeigen Erfahrungen mit anderen landesrechtlichen Abgabenvorschriften, wie sehr derartige rechtliche Vorgaben zum politischen Spielball innerhalb der einzelnen Länder werden können. Dann wäre die Erhebung der Grundsteuer mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit verbunden. Andererseits würde eine föderale Regelung zur Verschärfung der heute schon bestehenden regionalen Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern führen. Dass diese Bedenken nicht von der Hand zu weisen sind, zeigt die bundeslandspezifische Entwicklung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer seit Übergang der Rechtsetzungskompetenz hierfür auf die Bundesländer in 2006. Vor der Rechtsänderung in 2006 betrug der Steuersatz bundeseinheitlich 3,5 v. H. Mittlerweile divergiert er zwischen 3,5 v. H. in Bayern und Sachsen und 6,5 v. H. u.a. Thüringen, Saarland, Nordrhein-Westfalen. In Sachsen-Anhalt beträgt er aktuell 5,0 v. H.