

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

An die

1. Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses
des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt

2. nachrichtlich:
stellvertretenden Ausschussmitglieder

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: j.langhoff@sgsa.komsanet.de
Internet: www.komsanet.de

Bank: Stadtparkasse Magdeburg
Kto-Nr.: 3600 2900 BLZ: 810 532 72

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
00-00-65/JI

Datum
21.04.2011

39. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des SGSA am 11.05.2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur 39. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Städte- und Gemeindebundes
Sachsen-Anhalt am

**Mittwoch, dem 11. Mai 2011, 10:00 Uhr,
in der Landesgeschäftsstelle, Sternstraße 3
(großer Besprechungsraum, Zimmer 202), Magdeburg,**

laden wir Sie herzlich ein.

Wir bitten Sie, die Landesgeschäftsstelle und Ihre Vertreterin/Ihren Vertreter als Ausschussmitglied (und nicht Ihren Vertreter bei Ihrer Behörde) zu benachrichtigen, wenn Sie nicht teilnehmen können. Eine aktuelle Übersicht über die ordentlichen Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses und die (vom Präsidium des SGSA bestellten) Stellvertreter finden Sie in unserem Internetangebot unter www.komsanet.de (SGSA, Gremienbesetzung, Haushalts- und Finanzausschuss).

Folgende Tagesordnung ist vorgesehen:

1. Begrüßung
2. Genehmigung der Niederschrift über die 38. Sitzung am 22.09.2010
3. Neues Kommunales Haushaltsrecht
 - 3.1 Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand bei der Bilanzierung von Investitionen
 - 3.2 Wahlrecht

4. Kommunalen Finanzausgleich

4.1 Aktueller Stand Revisionsverfahren 2012/2013

4.2 Verfassungsbeschwerden – aktueller Stand

5. Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2010-2014 - Gutachten zur Finanzsituation von Land und Kommunen in Sachsen-Anhalt

6. Gemeindefinanzkommission

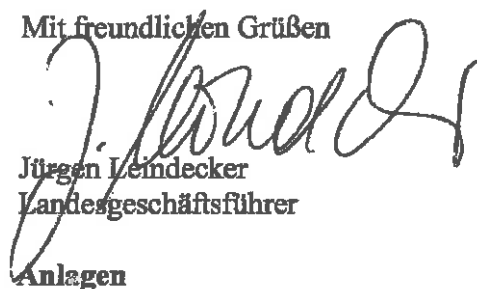
7. Überprüfung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit (§ 11 Abs. 3a FAG-Bund)

8. Grundsteuerreform

9. Verschiedenes

Wir wünschen Ihnen eine angenehme Anreise.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer

Anlagen

Magdeburg, 21. April 2011
Jl/pa-kn/br

Sitzung des HFA Nr. 39
Datum: 11.05.2011
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Andrea Pankrath

TOP 3 Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen

3.1 Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand bei der Bilanzierung von Investitionen

Anlagen -

Bisherige Beratung: *keine bisherige Beratung*

Beschlussvorschlag: *Der Haushalts- und Finanzausschuss des Städte- und Gemein-
debundes empfiehlt dem Präsidium zu beschließen, dass der
SGSA sich dafür einsetzt, grundsätzlich die bisherige Differen-
zierung von Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand beizu-
behalten. Nur wenn im Einzelfall notwendig, sollte eine abwei-
chende Darstellung zugelassen werden.*

Begründung:

Mit Schreiben vom 12.01.2011 hat das MI LSA einen Erlass zur Abgrenzung zwischen Her-
stellungskosten und Erhaltungsaufwand bei der Bilanzierung von Investitionen herausgege-
ben. Dieser Erlass ist abrufbar in unserem Internetangebot unter

www.komsanet.de

Mitgliederservice, Aktuelles, Reform des kommunalen Haushaltsrechts, Rechtsvorschriften.

In diesem Erlass wird festgelegt, dass eine Reihe von Maßnahmen, die im doppischen System
als Aufwand zu verbuchen wären, nunmehr als aktivierungsfähige Herstellungskosten beur-
teilt werden sollen. Dies gilt nach dem Erlass insbesondere dann, wenn die Kommune für die
Maßnahme Zuwendungen oder zinsgünstige Darlehen von Körperschaften oder Förderbanken
erhält oder Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz erheben kann und wenn die Maß-
nahme in wesentlichen Teilen im Vergleich zur vorhandenen Situation zu einem nachhaltig
höherwertigen Zustand führt. Grund dieser Änderung ist die Befürchtung, dass gezahlte För-
dermittel zurückzuzahlen sind, wenn nicht nachweisbar ist, dass diese für investive Zwecke
eingesetzt wurden.

Auch aufgrund entsprechender Kritik von einigen Doppikkommunen hat die Landesgeschäftsstelle sich mit Schreiben vom 08.03.2011 (**Anlage 1**) gegen diese neue Abgrenzung ausgesprochen. Die vom MI LSA aufgeführten Gründe wurden widerlegt oder infrage gestellt. Die Landesgeschäftsstelle hat das MI LSA darum gebeten, die dargelegten Bedenken zeitnah, evtl. im Rahmen der Überarbeitung der Bewertungsrichtlinie im Lenkungsbeirat zu diskutieren. Es wurde deutlich gemacht, dass es sich um eine Grundsatzentscheidung handelt, wie das NKHR zukünftig fortentwickelt werden soll. Dabei sei die Frage zu stellen, ob einer gewissen Beständigkeit der Rechtsnormen und deren Interpretation der Vorzug einzuräumen oder aufgrund spezifischer Sachverhalte der öffentlichen Hand Sonderregelungen zu schaffen seien, die das Haushaltsrecht immer spezifischer werden lassen und eine interkommunale aber auch länderübergreifende Vergleichbarkeit zunehmend erschweren.

Mit E-Mail vom 25.03.2011 übermittelte das MI LSA weitere Anfragen bzw. Stellungnahmen zu diesem Problem mit der Bitte um Stellungnahme. Mit Schreiben vom 08.04.2011 hat die Landesgeschäftsstelle auf die bereits vorgetragenen Bedenken im Schreiben vom 08.03.2011 verwiesen und nochmals darum gebeten, den Lenkungsbeirat zeitnah mit diesem Thema zu befassen. Es wurde dargelegt, dass vor dem Hintergrund der Diskussionen dieser Fragen auch in anderen Bundesländern die Brisanz, welche sich hinter diesem Thema verbirgt, nämlich evtl. drohende Fördermittelrückzahlungen, durchaus bewusst ist. Gerade deshalb und weil sich die Beweggründe, die hinter diesem Erlass stehen, nicht erschließen, hat die Landesgeschäftsstelle das Innenministerium aufgefordert, umgehend eine inhaltliche Diskussion aufzunehmen und nicht durch übereilte Entscheidungen Fakten zu schaffen. Vor diesem Hintergrund hat die Landesgeschäftsstelle das MI LSA gebeten, eine Aussetzung des Erlasses zu erwägen.

Der Haushalts- und Finanzausschuss wird um inhaltliche Diskussion der ausgetauschten Argumente gebeten.

Sitzung des HFA Nr. 39
Datum: 11.05.2011
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Andrea Pankrath

TOP 3 Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen

3.2 Wahlrecht

Anlagen Koalitionsvereinbarung 6. Legislaturperiode

Bisherige Beratung: *keine bisherige Beratung*

Beschlussvorschlag:

Der Haushalts- und Finanzausschuss weist darauf hin:

1. *dass ein Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik – welches sich aus der Koalitionsvereinbarung ablesen lässt – nicht bedeutet, dass das bisherige kamerale System unverändert erhalten bleibt. Gemeinden, die sich für die erweiterte Kameralistik entscheiden, müssen ebenfalls ihr Rechnungswesen anpassen. Insoweit müssen die Kosten für beide Systeme – Doppik/erweiterte Kameralistik – realistisch abgeschätzt werden;*
2. *die Koalitionsvereinbarung trotz geöffnetem Wahlrecht weiterhin das doppelte System als Regel ansieht; (siehe Punkt 8.1, S. 46)*
3. *die unterschiedlichen Rechnungssysteme zwingend in der Statistik des Landes vergleichbar gemacht werden müssen, um einerseits Grundlage für den Kommunalen Finanzausgleich sein zu können, andererseits eine transparente Kosten- und Leistungsentwicklung der Gemeinden abbilden zu können;*
4. *dass vor dem Hintergrund der Nachwuchsgewinnung den Gemeinden bewusst sein muss, dass die derzeitigen Ausbildungs- und Fortbildungssysteme in Sachsen-Anhalt allein auf die Doppik ausgerichtet sind.*

Das Präsidium des SGSA wird gebeten, diese Punkte bei seiner Beschlussfassung zum Wahlrecht mit zu berücksichtigen.

Begründung:

Die öffentlichen Medien haben in der jüngsten Vergangenheit bereits darüber berichtet, dass der neue Landesgesetzgeber Modifikationen im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen vornehmen will. In der Koalitionsvereinbarung (**Anlage**) ist dazu zu lesen:

„Die Koalitionspartner sind sich einig, dass sich das doppelte System als Verfahren in der kommunalen Buchführung etablieren soll. Die Angemessenheit der Abschreibung ist zu prüfen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung soll den Gemeinden und Landkreisen allerdings ein dauerhaftes Wahlrecht zwischen doppem System und erweiterter Kameralistik eingeräumt und die Gemeindeordnung dahingehend geändert werden ...“

Zwar ist bis jetzt noch nicht bekannt, wie dieses Wahlrecht in der Praxis umgesetzt werden soll, jedoch gibt es zahlreiche Problemfelder, die zuvor eingehend diskutiert und bei der Umsetzung des Wahlrechtes berücksichtigt werden sollten. Zu nennen sind insbesondere:

- **Finanzausgleich; insbesondere Bedarfsermittlung aus unterschiedlichen Haushaltssystemen heraus**

Die gegenwärtige Finanzausgleichsmasse berücksichtigt nicht vollständig den tatsächlichen Aufwand für die Aufgabenerfüllung durch die Kommunen, weil unabhängig von den Fehlern bei der Bedarfsermittlung im kameralen System (Stichwort Korrekturfaktoren) viele Aufwendungen nicht berücksichtigt werden. Auf dieses System ist aber gegenwärtig die Statistik noch ausgerichtet. Ein flächendeckend eingeführtes doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen hätte eine Neuausrichtung der Bedarfsermittlung im FAG in Bezug auf Aufwendungen und Erträge und so eine Darstellung des tatsächlichen Bedarfs.

- **Kreisumlage,**

Ein Wahlrecht führt zu unterschiedlichen Ausgangssituationen für die Ermittlung der Kreisumlagegrundlagen. Bei kameral buchenden Landkreisen dient die Kreisumlage zum Lückenschluss zwischen Einzahlungen und Auszahlungen, während bei doppem buchenden Landkreisen, vorbehaltlich einer zukünftig noch zu vertiefenden Diskussion, die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen betrachtet wird. Es tritt somit eine Ungleichbehandlung sowohl der Landkreise als auch der kreisangehörigen Gemeinden (je nach Zugehörigkeit zu einem Landkreis) ein.

- **Vergleichbarkeit kommunaler Haushalte**

Ein Vergleich zwischen doppelten und kameralen Haushalten wäre nur dann möglich, wenn das System zweigleisig läuft. Entweder müsste das kameral System um eine Reihe von Nebenrechnungen ergänzt werden oder aus dem doppelten System heraus kameral Daten generiert werden. Letzteres würde allerdings einer ressourcenverbrauchsorientierten Entwicklung der Kommunalverwaltungen entgegenstehen.

- **europarechtliche Anforderungen an das Haushalts- und Rechnungswesen**

EU-weit gibt es einen eindeutigen Trend, ressourcenabhängige Komponenten in den öffentlichen Haushalten abzubilden. Viele europäische Länder sind hier sehr viel weiter entwickelt, als das in Deutschland der Fall ist. Hieraus resultiert jedenfalls der Bedarf, das kameral System entsprechend fortzuentwickeln.

- **Ausbildungssituation**

Seit mindestens 5 oder 6 Jahren werden in Sachsen-Anhalt und wahrscheinlich auch in den meisten anderen Bundesländern keine Kameralisten mehr ausgebildet. Die Ausbildung müsste also neu strukturiert werden, wobei es fraglich erscheint, ob es gelingt zwei hoch komplexe Haushalts- und Rechnungswesenssysteme in die Ausbildungsabläufe zu integrieren.

- **Personalmehraufwand**

Sowohl beim Land (z.B. Ministerium, Landesrechnungshof) also auch bei den Kommunen (z.B. Rechnungsprüfungsämter) wird ein Personalmehrbedarf entstehen, weil Kompetenz hinsichtlich beider Rechnungswesen vorgehalten werden muss.

- **Generationengerechtigkeit**

Im kameralen System schaffen wir Vermögenswerte, wenn „gerade genug Geld auf dem Konto ist“. Folgekosten, also die Frage, ob man sich die Investition auch in Zukunft noch leisten kann, spielen bei der Entscheidung keine Rolle. Auch wird nicht darüber nachgedacht, was mit welchen Ressourcen geschaffen wird. Ohne ressourcenorientierte Denkansätze wird es aber nicht möglich sein, zukünftigen Generationen ein Mindestmaß an Daseinsvorsorge zu sichern.

- **Haushaltskonsolidierung**

Für den Haushaltsausgleich gelten unterschiedliche Ansatzpunkte. Während im kameralen System ein Ausgleich von Ein- und Auszahlungen nötig ist, wird im doppischen System der Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen erforderlich. Die daraus resultierende Ungleichbehandlung der Kommunen müsste durch zusätzliche Regelungen abgefangen werden.

Die Kritikpunkte zeigen, dass es einen erheblichen Anpassungsbedarf geben wird, um das kameral System entsprechend den Erfordernissen anzupassen, welche das doppische System heute schon erfüllt. Ein Verharren im bisherigen kameralen System ist nicht denkbar, weil die fehlende Vergleichbarkeit der kommunalen Haushalte weitreichende Konsequenzen insbesondere im kommunalen Finanzausgleich, der Fördermittelvergabe u. v. a. m. hätte. Unter dieser Prämisse betrachtet, ist der Aufwand, das bisherige kameral System in ein erweitertes, diesen Anforderungen entsprechendes System zu wandeln enorm und steht der Einführung eines doppischen Systems nach Einschätzung der Landesgeschäftsstelle in nichts nach.

Der Haushalts- und Finanzausschuss wird um Aussprache gebeten.

Sitzung des HFA Nr. 39
Datum: 11.05.2011
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 4 Kommunalen Finanzausgleich

4.1 Aktueller Stand Revisionsverfahren 2012/2013

Anlagen *Koalitionsvereinbarung 6. Legislaturperiode*

Bisherige Beratung:

Beschlussvorschlag: *Kenntnisnahme und Aussprache*

Begründung:

Der Koalitionsvereinbarung der neuen Landesregierung für die 6. Wahlperiode (Anlage) beinhaltet die generelle Bekenntnis zur Aufgabenbezogenheit des kommunalen Finanzausgleiches und deren Fortentwicklung. Das derzeit geltende Finanzausgleichsgesetz soll zunächst für das Jahr 2012 fortgeschrieben werden. Unter Berücksichtigung der durch die Gemeindegebietsreform in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 gewonnenen Erkenntnisse soll durch ein unabhängiges Gutachten ein neues Finanzausgleichsgesetz erarbeitet werden, welches eine auskömmliche und angemessene Finanzausstattung garantiert. Dabei dürfte dem Wortlaut des Artikels 88 Landesverfassung Sachsen-Anhalt folgend, vor allem die Frage der Angemessenheit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung im Vordergrund stehen. Gewisse Parallelen für eine solche gutachterliche Auseinandersetzung sind zu den unter TOP 5 behandelten Gutachten zur Finanzsituation von Land und Kommunen in Sachsen-Anhalt zu sehen.

Es stellt sich die Frage, wie die Fortschreibung des geltenden FAG erfolgen soll. Vorstellbar ist die erneute Anwendung der Prognosefaktoren auf die für die FAG Jahre 2010/2011 ursprünglich vorgenommene Bedarfsermittlung oder eine Bedarfsermittlung anhand einer veränderten Datengrundlage. Welcher Weg letztendlich gegangen werden soll, ist derzeit völlig offen. Zudem werden die Diskussionen um die Bedarfsermittlung überlagert von Diskussionen über die generelle Zuständigkeit, welches Ministerium für den kommunalen Finanzausgleich zukünftig zuständig sein wird. Hier scheint sich abzuzeichnen, dass zukünftig das Finanzministerium für den kommunalen Finanzausgleich zuständig sein wird.

Sofern es für 2012 nicht zu einer bloßen Hochrechnung anhand der Prognosefaktoren kommt, gilt es unabhängig von den Zuständigkeitsdiskussionen die Bedarfsermittlung und die damit auftretenden Fragen zu evaluieren. So enthält die Koalitionsvereinbarung den Hinweis, dass bereits bei der Fortschreibung für 2012 eruiert werden soll, in wie weit unterschiedliche

kommunale Belastungen sowie objektive unterschiedliche Bedarfe bedingt durch Fläche und Bevölkerungsdichte in einem aufgabenbezogenen FAG berücksichtigt werden können. Der Hinweis auf eine Stadt-Umland-Umlage in Mecklenburg-Vorpommern scheint sich hingegen auf die FAG-Jahre ab 2013 zu beziehen.

In ersten Abstimmungsgesprächen auf Ebene der Arbeitsgruppe unterhalb der Finanzstrukturkommission (AG FSK) bestand zu folgenden Aspekten zumindest bisher generelles Einvernehmen.

- An der bisherigen Grundstruktur des Gesetzes soll festgehalten werden.
- Für die Bedarfsermittlung wird auf die Jahresrechnung der Jahre 2008 und 2009 (ggf. nur 2009) abgestellt. Zusätzlich erfolgt eine Präzisierung anhand der Kassenstatistik 2010.
- Eine Berücksichtigung des aktuellen vorliegenden Deubel-Gutachtens (siehe TOP 5) soll bei der anstehenden Revision des FAG nicht stattfinden.

Die hinsichtlich der Revision zusätzlich zu diskutierenden Fragen sind zwischen den Themenbereichen der Bedarfsermittlung und der Bedarfsdeckung zu unterscheiden.

Bedarfsermittlung

Im Haushalts- und Finanzausschuss wurde mehrfach auf die für die Bedarfsermittlung bedeutsamen Korrekturfaktoren hingewiesen. Deren Nichtberücksichtigung führt dazu, dass die Ausgleichsmasse nicht auskömmlich im Sinne einer aufgabenbezogenen Finanzausstattung der Kommunen ist.

Für die Revision 2012 nicht mehr von Bedeutung ist der Korrekturfaktor „Familienleistungsausgleichszahlungen“, da die zugrunde zulegenden Jahresrechnungsstatistiken 2008 und 2009 (ggf. nur 2009) keine Zahlungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs mehr beinhalten.

Bei den Krediteinnahmen muss zwischenzeitlich davon ausgegangen werden, dass diese nicht als Einnahmen bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt worden sind. Vor allem aufgrund unklarer Aussagen seitens der Landesregierung zur Konzeption des neuen FAG war nicht erkennbar, wie die Kredite letztendlich eingeordnet wurden. Als die Krediteinnahmeproblematik im September 2009 öffentlich wurde, wurden die Krediteinnahmen sowie die volle Bruttotilgung inklusive eventueller Umschuldungseffekte bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt. Da nun anscheinend die Krediteinnahmen i. H. v. rd. 265 Mio. Euro unberücksichtigt blieben, wurde auch nicht die volle Bruttotilgung der Kredite bedarfsmindernd berücksichtigt. Zur Darstellung des Vermögenshaushalts hat man auf die Pflichtzuführung in Höhe der ordentlichen Tilgung abgestellt. Diese wurde unter Zuhilfenahme der aus der Schuldenstatistik abgeleiteten gruppenspezifischen Umschuldungsquoten ermittelt. Dies verringerte die vorher vollständig bedarfserhöhend berücksichtigten Tilgungen um 183,51 Mio. Euro, so dass nicht mehr 403,75 Mio. Euro, sondern rd. 220,24 Mio. Euro bedarfserhöhend angesetzt wurden. Die so nach Bekanntwerden der damaligen Krediteinnahmeproblematik anscheinend vorgenommene geänderte Bedarfsermittlung hätte für sich betrachtet die FAG-Masse um rd. 81,5 Mio. Euro (+265 Mio. Euro - 183,5 Mio. Euro) erhöhen müssen. Da dies zum damaligen Zeitpunkt aus Sicht des Landes politisch nicht durchsetzbar war, wurden von Seiten des MI folgende Maßnahmen ergriffen:

- die Krankenhaumsumlage (§ 2 Abs. 2 KHG LSA), die ursprünglich bedarfserhöhend berücksichtigt wurde, wurde außen vorgelassen und

- die Zuführungen vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt in Höhe der „rückgeführten Investitionshilfe“ als ein durch § 16 Abs. 1 Satz 4 FAG legitimierter Ausnahmetatbestand wurden als Einnahme im Verwaltungshaushalt bedarfsmindernd berücksichtigt.

Diese beiden Maßnahmen werden vom SGSA strikt abgelehnt. Die hierfür vom Ministerium des Innern herangeführte Begründung der strengen Trennung zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt entsprach nie einer Forderung des SGSA. Vielmehr hat sich der SGSA, anders als das Ministerium des Innern und der Landkreistag, stets dafür eingesetzt, dass der Vermögenshaushalt direkt betrachtet werden soll. Zumindest hätten die vom SGSA ange-mahnten Vergleichsrechnungen für eine vertiefende Diskussion über die Abbildung des Ver-mögenshaushaltes erfolgen müssen. Dies ist bis heute nicht geschehen.

Die verbleibenden Korrekturfaktoren, die in der 38. Haushalts- und Finanzausschusssitzung erneut thematisiert wurden, müssen im anstehenden Revisionsverfahren berücksichtigt wer-den. Hier wird jedoch voraussichtlich erst eine Entscheidung in der anhängigen Verfassungs-beschwerde (TOP 3.2) Klarheit bringen.

Im Hinblick auf die Bindung von Bürger und Gewerbe zur Gemeinde sollten die Realsteuern in einem vertretbaren Umfang der einhebenden Gemeinde vorbehalten bleiben. Ein kommunaler „Selbstverwaltungsfreibetrag“ könnte hier die Grundlage für eine Neuberechnung sein. Bei der Berechnung der Einnahmen der Gemeinden insgesamt, muss die Einnahmenverzer-rung durch besonders steuerstarke Gemeinden ausgeglichen werden. Das ist in der Form mög-lich, dass deren Einnahmen ausschließlich in Höhe des Durchschnittssatzes der Steuerein-nahmen ohne die besonders steuerstarken Gemeinden berücksichtigt werden. Die Verteilung der Gewerbesteuererinnahmen ist sehr unterschiedlich, was mehrfach im Haushalts- und Fi-nanzausschuss thematisiert und auch für die Verfassungsbeschwerde detaillierter betrachtet wurde. Ein Ignorieren der Korrekturfaktoren und die damit gedeckelte Finanzausgleichsmasse birgt bei der angesichts der im FAG geltenden vorrangigen Finanzierung der durch Rechts-verpflichtung den Kommunen auferlegten Aufgaben die Gefahr einer Erdrosselung der kom-munalen Selbstverwaltung, insbesondere im freiwilligen Bereich. Jedoch ist die Bereitschaft des Innenministeriums zur Berücksichtigung der Korrekturfaktoren relativ gering.

Es bedarf zudem einer lückenlosen Erfassung der nach der Bedarfsermittlung bzw. dem In-krafttreten des FAG zwischenzeitlich eingetretenen Gesetzesänderungen, die sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene zu einer Veränderung der für die ursprüngliche Bedarfs-ermittlung herangezogenen Annahmen führen. Beispielhaft sei hier an die im Haushalts- und Finanzausschuss erörterte Forderung nach einer Beteiligung der Kommunen an den Aus-gleichszahlungen im Zusammenhang mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz erinnert. Hier hatte der Finanzausschuss des Landtags entschieden, dass es keine Beteiligung der Kommunen an den Ausgleichszahlungen geben soll. Das Argument, dass durch gesetzliche Änderungen hervorgerufene Steuermindereinnahmen der Gemeinden mit zeitlicher Verzöge-rung bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden, ist aufgrund der damit verbundenen Vorfinanzierungseffekte abzulehnen, erst recht, wenn wie beim Wachstumsbeschleunigungs-gesetz Ausgleichszahlungen an das Land fließen, die gesetzlich eine sofortige Partizipation der Kommunen begründen.

Grundsätzlich gilt es, auf die Einhaltung der Konsultationsvereinbarung bzw. des in der Lan-desverfassung verankerten Konnexitätsprinzips hinzuweisen, bevor das FAG mit temporären Sonderzuweisungen überfrachtet wird.

Es ist zu befürchten, dass die Landesregierung an der prozentualen Beteiligung der Kommunen am Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bei der Entwicklung der Investitionspauschale festhält. Die Berücksichtigung der SoBEZ wird nach wie vor abgelehnt. Der Landkreistag fordert für einen dauerhaften notwendigen Investitionsbedarf eine Verstärkung der Investitionspauschale auf mindestens 150 Mio. Euro pro Jahr. Eine Festlegung auf eine solche Höhe sollte vor einer Entscheidung des Verfassungsgerichts zu dieser auch in der Verfassungsbeschwerde aufgegriffenen Thematik nicht erfolgen. Eher noch muss die Forderung der 129. Präsidiumssitzung aufrechterhalten werden, die Investitionspauschale auf 190 Mio. Euro aufzustocken.

Bedarfsdeckung

Hier sind die weitere *Einbindung der Verbandsgemeinden* in das System des Finanzausgleichs, die *Überprüfung des Verteilungsmaßstabs der Investitionspauschale*, die *Einführung* eines *Flächenfaktors* und *die im FAG 2010/2011 enthaltenen Übergangsregelungen* zu erörtern.

In der 129. Präsidiumssitzung wurde eine Überprüfung der **Einbindung der Verbandsgemeinden** in das System des Finanzausgleichs beschlossen. Diese erhalten bisher aufgrund der ihnen durch § 2 Abs. 2 Verbandsgemeindengesetz auferlegten Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises die Auftragskostenpauschale (§ 4 FAG). Es ist zu überprüfen, ob eine besondere Ergänzungszuweisung für den pflichtig eigenen Wirkungskreis etabliert werden soll. Diese kann sich jedoch nur auf die im § 2 Abs. 1 VerbGemG genannten Aufgabenbereiche beschränken.

Die Einbindung der Verbandsgemeinden im FAG ist auch im Kontext der Investitionspauschale zu betrachten. So wurde wiederholt aus dem Mitgliederbereich darauf hingewiesen, dass mit dem geltenden steuerkraftabhängigen Verteilungsmaßstab bei der Investitionspauschale im Vergleich zum damaligen steuerkraftunabhängigen Verteilungsmaßstab nach Einwohnern und Fläche eine bis dato sehr verlässliche Plangröße zur Refinanzierung von Investitionsvorhaben nicht mehr gewährleistet ist. Es bedarf somit einer Überprüfung des Verteilungsmaßstabs der Investitionspauschale. Sofern dabei ein steuerkraftunabhängiger Verteilungsmaßstab als sachgerechter angesehen wird, sollte diskutiert werden, ob den Verbandsgemeinden ein gewisser Anteil der an die Mitgliedsgemeinden fließenden Investitionspauschale zuzukommen lassen ist. Die Verbandsgemeinden nehmen generell und damit unabhängig in der Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreform getroffener einzelvertraglicher Regelungen eine Vielzahl der im Gemeindegebiet der Verbandsgemeinde anfallenden investitions- und damit auch kostenintensiven Aufgabenbereiche wahr.

Alternativ kann die Entscheidung über eine Beteiligung an der Investitionspauschale auch zukünftig dem Verbandsgemeinderat überlassen werden. Hier steht den Verbandsgemeinden bisher zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nach § 16 Abs. 4 FAG begrenzt auf die Jahre 2010 und 2011 ein in der Satzung zur Erhebung der Verbandsgemeindeumlage zu bestimmender Anteil der Investitionspauschale ihrer Mitgliedsgemeinden zu. Diese Regelung müsste dann fortgeschrieben werden.

In der 38. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 27.09. 2010 wurde u. a. die Einführung eines **Flächenfaktors** diskutiert und dabei anhand einer Abfrage des Deutschen Städte- und Gemeindebunds aus dem Jahr 2009 auf die Regelung in den anderen Bundesländern verwiesen. In der 138. Präsidiumssitzung am 04.10.2010 wurde ein Flächenfaktor nur dann als begründbar angesehen, wenn sich zentrale Infrastruktureinrichtungen innerhalb der Ein-

heitsgemeinden und Verbandsgemeinden nicht auf einen Ort konzentrieren, sondern verteilt anzutreffen sind.

Für Diskussionen, teilweise auch innerhalb in der kommunalen Familie, werden vor allem auch die im geltenden FAG enthaltenen **Übergangsregelungen** sorgen. Dies hängt damit zusammen, dass die Bedarfsermittlung bisher getrennt nach Aufgaben und Kommunalgruppen vorgenommen worden ist, jedoch bei der Verteilung der allgemeinen Zuweisungen auf das alte FAG System zurückgegriffen wurde. Dies dient dazu, die Auswirkungen des neuen FAG-Systems in Form von Mindereinnahmen gegenüber dem früheren Verbundquotensystem bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden abzumildern. Dies betrifft:

- die bisherige politische und nicht am in der jeweiligen kommunalen Gruppe ermittelten Bedarf ausgerichtete quotaler Aufteilung der allgemeinen Zuweisungen nach § 12 Abs. 1,
- die Umschichtung von Bedarfszuweisungen in die allgemeinen Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 17 Abs. 1 und
- die Übergangsvorschrift zum Ausgleich von Härten nach § 29 FAG.

Es ist derzeit nicht absehbar, wie angesichts in der Koalitionsvereinbarung enthaltenen Ankündigung einer grundlegenden Evaluierung anhand eines unabhängigen Gutachtens die Übergangsregelungen in 2012 gehandhabt werden.

Parallel muss der **Prozess der Deregulierung und der Aufgabenkritik** weiter vorangetrieben werden. Das damit verbundene Ziel geht über den eigentlichen Aufgabenverzicht hinaus. Denn die bloße Streichung einzelner Aufgabenbereiche bzw. Standards und damit von Ausgaben und Einnahmen führt nicht immer automatisch zu einer verbleibenden bedarfsgerechten Finanzausstattung. Vielmehr sollen Deregulierung und Aufgabenkritik zu einer Reduzierung des kommunalen Finanzbedarfs führen und die Möglichkeit eröffnen, die bisherige politische Deckelung zurückzunehmen. Der Fokus muss dabei aber auch auf EU- und Bundesstandards gerichtet werden. Hier muss das Land in seiner Garantenstellung für die Kommunen auf eine verstärkte Deregulierung drängen. Denn ohne substanzielle Beteiligung des Bundes ist eine nachhaltige Lösung mit Blick auf die strukturellen Finanzprobleme der Kommunen aber auch des Landes nicht möglich.

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebund hat in seiner 141- Sitzung am 07.03. 2011 folgenden Beschluss gefasst:

1. *Das Präsidium bekräftigt seine Forderung nach einer auskömmlichen aufgabenbezogenen Finanzausstattung.*
2. *Bei der Weiterentwicklung des Finanzausgleichsgesetzes für die Jahre 2012/2013 sind die Korrekturfaktoren, die Einnahmen und Ausgaben beeinflussen, zu berücksichtigen.*
3. *Eine vollständige Anrechnung der Realsteuereinnahmen wird abgelehnt. Im Sinne eines "Selbstverwaltungsfreibetrages" ist den Städten und Gemeinden eine Mindestquote der eigenen Steuereinnahmen zu belassen.*
4. *Der Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen des Landes darf sich nicht weiter in der Investitionspauschale für die Städte und Gemeinden widerspiegeln.*
5. *Die Verbandsgemeinden müssen aufgabenbezogene Zuweisungen aus dem Finanzausgleich auch für pflichtige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises erhalten.*

6. *Der steuerkraftabhängige Verteilungsmaßstab der Investitionspauschale ist zu hinterfragen.*
7. *Ein Flächenfaktor kann generell nur zur Anwendung kommen, wenn die finanzielle Mindestausstattung aller Städte und Gemeinden gesichert ist.*
8. *Das Land sollte auf die Rückverrechnung aus dem Finanzausgleich des Jahres 2009 (altes System) verzichten.*
9. *Das Land ist aufgefordert, ressortübergreifend Deregulierung und Aufgabenkritik für die kommunaler Ebene ernsthaft voranzubringen. Dabei muss die Landesregierung auch Ihren Einfluss auf Bundesebene wahrnehmen, um für eine Reduzierung der kommunalen Aufgaben- und Ausgabenstandards zu sorgen.*

Die Landesgeschäftsstelle hat zudem eine **Ad-hoc-Arbeitsgruppe** mit vier Vertretern der Kommunalgruppen (Kreisfreie Städte, Städte über 20.000 Einwohner, Städte unter 20.000 Einwohner und Verbandsgemeinden) einberufen. Diese dient in erster Linie der schnellen Rückkopplung der in der AG FSK behandelten Themen, aufgeworfenen Fragen und Zwischenergebnissen.

Sitzung des HFA Nr. 39
Datum: 11.05.2011
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 4 Kommunalen Finanzausgleich

4.2 Verfassungsbeschwerde – aktueller Stand

Anlagen

Bisherige Beratung: 38. Sitzung, TOP 3.2

Beschlussvorschlag: *Kenntnisnahme und Aussprache*

Begründung:

In der 38. Sitzung wurde über das anhängige Verfahren der Stadt Dessau-Roßlau berichtet, welches die in § 13 Abs. 2 FAG geregelte Größenklassenstaffel bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl der kreisfreien Städte und somit die horizontale Verteilung der allgemeinen Zuweisungen innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte aufgreift. Jedoch kann ein Urteil auch Auswirkungen auf die Einwohnergewichtung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit sich bringen.

Die in der 38. Sitzung zudem in Aussicht gestellte Verfassungsbeschwerde aufgrund der fehlerhaften Bedarfsermittlung wurde Ende 2010 beim Landesverfassungsgericht eingereicht. Derzeit wird die Klageerwiderung der Landesregierung vom 28. 3. 2011 analysiert, um darauf aufbauend zu entscheiden, ob hierauf von Seiten der klagenden Kommunen eine Erwiderung erfolgt. Eine Verhandlung dürfte nach ersten Aussagen des Verfassungsgerichts nicht vor dem 4. Quartal 2011 zu erwarten sein.

Zudem hat auch die Hansestadt Salzwedel Verfassungsbeschwerde gegen das geltende FAG eingelegt. Die Klage greift vor allem die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl an, da diese keine Korrekturmöglichkeit für den Fall enthält, dass die aufgrund der Vorjahreszahlen fingierten Einkommens- und Vermögensverhältnisse in außergewöhnlicher Weise von den tatsächlichen Verhältnissen abweichen.

Gutachten zur strategischen Ausrichtung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt

Das Gutachten von Prof. Ingolf Deubel verfolgt die Zielstellung, aufzuzeigen, wie unter den anstehenden finanzpolitischen Herausforderungen eine strategische Ausrichtung des Landeshaushaltes unter der Prämisse der Schuldenbremse zu erfolgen hat. Zu den Herausforderungen zählen u.a. inzwischen die unterzeichnete Konsolidierungspartnerschaft des Landes mit dem Bund hinsichtlich der Inanspruchnahme der dem Land im Rahmen der Föderalismus II zugesprochenen Konsolidierungshilfen, der auslaufende Solidarpakt II sowie die Einführung der vorgezogenen Schuldenbremse.

Der Haushalts- und Finanzausschuss hatte sich in der 38. Sitzung am 22.09.2010 gegen eine Verlagerung des Konsolidierungsdrucks des Landes auf die Kommunen durch die Einführung der Schuldenregel ausgesprochen und betont, dass sich die Finanzzuweisungen des Landes an die Kommunen in erster Linie nur an deren Aufgabenbestand zu orientieren haben und nicht an dem aus der Einführung der Schuldenbremse erwachsenden Konsolidierungsdruck. Dieser Auffassung hat sich das Präsidium in seiner 138. Präsidiumssitzung am 4.10.2010 angeschlossen. Wie die aktuelle Mittelfristplanung, enthält das Gutachten Informationen zur kommunalen Finanzlage und der damit verbundenen Frage der kommunalen Finanzausstattung. Zur Vorbereitung auf die Sitzung am 11. 5. 2011 verweisen wir auf den als **Anlage** dem Vorbericht beigefügten KNSA 148/2011 vom 17.03.2011.

Gutachten der CDU zur Finanzsituation der Kommunen

Die CDU-Landtagsfraktionen hat 2010 im Nachgang der FAG-Reform zum 1. Januar 2010 im Hinblick auf die künftige finanzielle Ausstattung der Kommunen in Sachsen-Anhalt ein Gutachten bei der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH (FORA) bzw. Herrn Prof. Dr. Martin Junkernheinrich in Auftrag gegeben. Dies sollte grundsätzlich ermitteln, welche kommunalen Aufgaben zukünftig auf welchem Niveau zu erfolgen haben, woran sich die entsprechende Festlegung der Finanzzuweisung an die Kommunen anschließt. Das Gutachten sollte für die im Jahr 2011 anstehende Revision des FAG die notwendige Vorarbeit leisten. Dem Gutachterauftrag lagen folgende Fragestellungen zu Grunde:

- Wie ist die kommunale Finanzsituation im Land Sachsen-Anhalt zu bewerten?
- Ist für die Positionierung im Bundesländervergleich eher die kommunale Einnahmen- oder die kommunale Ausgabenseite verantwortlich?
- Welche kommunalen Aufgaben sind als unverzichtbar einzuschätzen und wie sind diese zu finanzieren?
- Wo sind noch lokale Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden?
- Wo besteht eine nicht aufgabengerechte Finanzausstattung?
- Welche Informationstatbestände lassen sich zur Versachlichung der Bedarfsdiskussion im kommunalen Finanzausgleich bereitstellen?

Bei den genannten Fragestellungen sollte auch geklärt werden:

- Welche einnahmen- und ausgabenseitigen Besonderheiten sind für die Kommunen in Sachsen-Anhalt feststellbar? Hierbei soll das Gutachten benchmarkartig einen Ver-

gleich zu den ostdeutschen Flächenländern, insbesondere Thüringen und Sachsen, anstellen.

- Welche pflichtigen und freiwilligen Aufgaben lassen sich im Sinne einer Bedarfsskala unterscheiden? Welche kommunalen Handlungsspielräume bestehen? Wo besteht eine unabdingbare Finanzierungspflicht des Landes oder des Bundes?
- Wie werden diese Aufgaben in Sachsen-Anhalt und seinen Gemeinden erfüllt? Durch welche Determinanten werden die Ausgaben bezüglich des Umfangs und der Erbringung der kommunalen Aufgaben in unterschiedlichen Gemeindetypen bestimmt? Welche Ausgabenhöhe lässt sich unter vergleichbaren strukturellen Rahmenbedingungen erwarten?

Bereits im November 2010 haben diesbezüglich Gespräche mit der CDU-Landtagsfraktion stattgefunden. Diese galten auch zur Vorbereitung der zwischenzeitlich im November, Dezember und Januar stattgefundenen Diskussionsveranstaltungen zum Thema "Finanzsituation der Kommunen" der CDU-Landtagsfraktion, an denen auch der SGSA teilgenommen hat. Ziel der Diskussionsveranstaltungen sei auch gewesen, Hinweise und Anregungen an den Gutachter zu geben, die dann in die weitere Begutachtung mit einfließen könnten. So wurde von Seiten des SGSA u.a. stets auf die fehlerhafte Bedarfsermittlung im Rahmen der FAG-Novellierung verwiesen, was dazu führt, dass das Finanzsystem auf der Gemeindeebene erkennbar unterfinanziert ist. Zudem wurden von Seiten der Landesgeschäftsstelle auf die Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit einem interkommunalen Benchmark innerhalb Sachsen-Anhalts und vor allem im Zusammenhang mit einem bundesweiten Benchmark verwiesen.

Bisher liegt mit dem als Anlage beigefügten Power-Point-Vortrag lediglich eine Bestandsaufnahme einzelner Finanzkennzahlen vor, die zudem auf statistische Daten vor der FAG-Reform zurückgreift. Eine ursprünglich für Anfang Februar 2011 in Aussicht gestellt Langfassung steht bisher aus. Es bleibt abzuwarten, ob die Langfassung des Gutachtens tiefergehende Hinweise in Bezug auf die beim FAG 2010 /2011 angewandte Bedarfsermittlung beinhaltet. Prof. Junkernheinrich wurde bereits zum damaligen Gesetzentwurf des neuen FAG vor dem Innenausschuss des Landtags im August 2009 angehört. Seinerzeit hatte Prof. Dr. Junkernheinrich die Reformrichtung aus drei wesentlichen Gründen für richtig gehalten.

- Das neue FAG generiert eine finanzielle Grundausrüstung der Kommunen unabhängig von der Leistungskraft des Landes.
- Es bietet einen gewissen Schutz vor der Inanspruchnahme der Kommunen aufgrund finanzieller Herausforderungen des Landes z.B. in Form der Schuldenbremse oder der in den Flächenländern zunehmenden Pensionsbelastungen.
- Es resultiert aus dem neuen FAG zudem die Notwendigkeit einer konsequenteren Betrachtung der durch die Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben (Aufgabenkritik). So muss das Land bei der beschriebenen Mindestfinanzausstattung ein ganz anderes Interesse daran haben, dass Aufgaben und Standards nicht völlig aus dem Ruder laufen.

Jedoch hat er in der Anhörung auch gewisse Zweifel an der Heranziehung der Ist-Ausgaben als Grundlage zur Ermittlung des vermeintlichen Bedarfs geäußert. So seien Bedarfsgrößen per Definition etwas anderes, nämlich Aufgaben, die man bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung kofinanzieren müsste. Damit sprach Prof. Dr. Junkernheinrich einerseits indirekt die vom

SGSA kritisierte Berücksichtigung der „notwendigen kommunalen Ausgaben bei effizienter Aufgabenerfüllung“ (§ 2 Abs. 2 FAG) an. Er verweist andererseits auch auf die durch die Heranziehung der amtlichen Statistik vorgenommene Fortschreibung von bekannten, sich in der Statistik verbergenden Mangelsituationen. Durch unterlassene aber benötigte Aufgaben sind somit „beachtliche Lücken“ in der vorgenommenen Bedarfsanalyse zu unterstellen, sowohl im investiven Bereich, im Bereich des laufenden Sachaufwands und auch im freiwilligen Bereich.

Er beanstandet damals zudem die ausschließliche Betrachtung des Verwaltungshaushalts. Mittelfristig müsse der Vermögenshaushalt erfasst werden, wobei gerade im Hinblick auf den eigentlichen Bedarf die Ist-Zahlen für Investitionen am wenigsten aussagefähig sind.

Mit Blick auf den häufig diskutierten Anteil sogenannter freiwilliger Aufgaben hält er zudem fest, dass dieser nicht aus der Statistik abgeleitet werden kann. Vielmehr stellt sich hier die Notwendigkeit einer normativen Festlegung, wobei eine stetige Rückführung lt. Prof. Dr. Junkernheinrich der falsche Weg wäre. Vielmehr würde bei ernster Behandlung dieser Frage der Bedarf an der einen oder anderen Stelle höher ausfallen.

Es bleibt abzuwarten, wie viel sich hiervon in der Langfassung des Gutachtens für die CDU-Fraktion widerspiegelt, sofern eine Veröffentlichung überhaupt vorgesehen ist. Es ist derzeit zudem nicht ersichtlich, inwieweit die beiden Gutachten für das in der Koalitionsvereinbarung erwähnte unabhängige Gutachten herangezogen werden. Beide Autoren bekräftigen aber die Notwendigkeit tiefergehender Analysen für die Frage der angemessenen Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs.

Sitzung des HFA Nr. 39
Datum: 11.05.2011
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Jörn Langhoff

TOP 6 **Gemeindefinanzkommission**

Anlagen -

Bisherige Beratung: 37. Sitzung, TOP 7
 38. Sitzung; TOP 4

Beschlussvorschlag: *Kenntnisnahme*

Begründung:

In der 37. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses wurde erstmalig über die Einsetzung der Gemeindefinanzkommission und die entsprechenden Arbeitsaufträge der drei eingereichten Arbeitsgruppen berichtet. Entsprechend wurde im Komsanet eine Sonderrubrik eingerichtet, in der neben den Arbeitsaufträgen zwischenzeitlich sowohl die Zwischenberichte der drei Arbeitsgruppen als auch die Abschlussberichte der AG „Standards“ und AG „Rechtssetzung“ eingestellt wurden. Ein Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ liegt noch nicht vor; fertig gestellt sind allerdings die Berichte der drei zugeordneten Arbeitskreise „Administrierbarkeit“, „Strukturanalyse“ und „Quantifizierung“.

In der 38. Sitzung haben wir zudem über Gespräche der Landesgeschäftsstelle mit der damaligen Landesregierung berichtet. Hier wurde sowohl die Forderung nach einem Erhalt der Gewerbesteuer im Sinne des vom Deutschen Städtetag und Deutschen Städte- und Gemeindebund vorgetragenen Kommunalmodell als auch die Bedeutung der AG „Standards“ mit Blick auf das aufgabenbezogenen FAG in Sachsen-Anhalt thematisiert. Diese beiden Positionen finden sich auch in den Erwartungen des SGSA an Landtag und Landesregierung zu Beginn der 6. Wahlperiode wieder. Die aktuelle Koalitionsvereinbarung enthält mit Blick auf die Gemeindefinanzkommission zumindest den Hinweis, dass die Gewerbesteuer zur Sicherung kommunaler Einnahmen erhalten werden muss.

1. Arbeitsgruppe „Standards“

Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Standards“ behandelt die beiden Themen „Standards“ und „Sozialausgaben“.

Die in der Gemeindefinanzkommission entwickelten Vorschläge zum **Standardabbau** stießen bei den jeweiligen Fachressorts des Bundes und der Länder regelmäßig auf Widerstand. Dennoch verständigte sich die Arbeitsgruppe im Ergebnis auf 87 Vorschläge, die weiterverfolgt werden sollen. Die weitere Beratung bzw. vertiefte Prüfung der Vorschläge soll durch die zuständigen Bundesressorts mit Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und der Länder erfolgen. Zielvorgabe ist, zur Entlastung der Kommunen möglichst viele der Maßnahmen umzusetzen. Das Bundesfinanzministerium (BMF) wird der Finanzministerkonferenz und den kommunalen Spitzenverbänden bis zum 30. Juni 2011 über den Stand der Umsetzung berichten. Es ist davon auszugehen, dass sich die finanzielle Entlastung der Kommunen in Folge der Prüfung in Grenzen halten wird.

Der Abschlussbericht beleuchtet mit Blick auf die **Sozialausgaben** schwerpunktmäßig die Wirkungen einer möglichen Entlastung bei den Sozialausgaben. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen dabei die Kosten der Unterkunft nach SGB II und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII. Während die kommunalen Spitzenverbände und die in der Arbeitsgruppe vertretenen Länder eine Erhöhung des finanziellen Engagements des Bundes im Sozialbereich forderten, lehnte der Bund diesbezügliche Festlegungen in den Sitzungen der Arbeitsgruppe ab. Etwaige Lastenverschiebungen seien nur als Bestandteil eines Gesamtpakets möglich, das auch die Einnahmenseite der Kommunen erfasse. Die politische Entscheidung hierüber solle der Kommission überlassen bleiben.

Jedoch wurde die Diskussion überlagert vom Vermittlungsverfahren zur SGB-II-Reform. Dabei konnte der Bund seine bisherige Position nicht aufrecht erhalten. Vielmehr kam es zu Verabredungen mit Wirkung für die Gemeindefinanzkommission: Der Bund hat sich in diesem Zusammenhang verpflichtet, die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII über die bisherige Bundesbeteiligung hinaus in drei Stufen (2012 zu 45 %, 2013 zu 75 %, ab 2014 zu 100%) vollständig zu übernehmen. Dies ist für sich betrachtet grundsätzlich auch als Erfolg zu sehen. Denn die Aufwendungen der Kommunen hierfür beliefen sich im Jahr 2009 bundesweit auf 3,9 Mrd. Euro (vor Abzug der Bundesbeteiligung). Seit ihrer Einführung im Jahr 2003 haben sich die Ausgaben für die Grundsicherung mehr als verdreifacht. Aufgrund der demographischen Entwicklung und der zunehmenden Brüche in den Erwerbsbiographien sowie der steigenden Bedeutung des Niedriglohnsektors ist langfristig von einem weiteren deutlichen Aufwuchs der Kosten auszugehen. Damit übernimmt der Bund schrittweise einen sehr dynamisch wachsenden Kostenblock der Kommunen. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat sich unter TOP 4 in der 38. Sitzung am 22.09.2010 mit dieser Thematik und den hier für die Kommunen Sachsen-Anhalts zu erwartenden Kostenanstieg befasst.

Die Gemeindefinanzkommission ist im März 2009 mit der Vorgabe gestartet, dass es Aufkommens- und Lastenverschiebungen zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern und Kommunen auf der anderen Seite nicht geben soll. Anlässlich der letzten Sitzung der Gemeindefinanzkommission im Juli 2010 hatte der Bund erstmals die Bereitschaft signalisiert, doch zu Lastenverschiebungen zwischen den Ebenen bereit zu sein. Verbunden hat der Bund diese Bereitschaft aber immer mit der Forderung nach einem Gesamtpaket, dass sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite der Kommunen erfassen müsse. Insofern ist das jetzt vorliegende Ergebnis als ein Erfolg zu werten, denn die Entlastung wird unabhängig von Änderungen bei den kommunalen Steuern gewährt.

2. Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“

Die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ legt Handlungsempfehlungen vor. Von zentraler Bedeutung ist die Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes. Hier werden Änderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgeschlagen und zaghafte Empfehlungen für die Geschäftsordnung des Bundestages gemacht.

Der Bund bietet zudem an zu prüfen, ob § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, der Aussagen zu den Gesetzesfolgen enthält, so überarbeitet werden sollte, dass die finanziellen Folgen beim Bund und bei den einzelnen Ländern einschließlich ihrer jeweiligen Kommunalebene bereits im Gesetzgebungsverfahren möglichst präzise eingeschätzt werden können. Dazu soll ein Pilotversuch anhand eines geeigneten Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt werden, der bis Ende 2012 abgeschlossen sein soll. Der für die Beauftragung von Steuerrechtsänderungen zuständige Arbeitskreis „Quantifizierung“ soll darüber hinaus prüfen, ob und ggf. wie eine Aufteilung der geschätzten finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen auf einzelne Länder und deren Kommunen möglich ist; Bund und Länder sehen diese Möglichkeit allerdings sehr skeptisch. Hierüber berichteten wir u.a. mit KNSA-Beitrag 202/2011 vom 15.04.2011

Die weitergehende Forderung der Bundesvereinigung nach einer verfassungsrechtlich verankerten Stärkung der kommunalen Beteiligung an der Gesetzgebung wurde von Bund und Ländern von Beginn an zurückgewiesen. Nicht weiterbehandelt werden soll zudem eine weitergehende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der EU-Rechtsetzung.

3. Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“

Die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ beschäftigte sich auf Drängen des BMF vorrangig mit dem Versuch, durch eine Modifizierung des Prüfmodells den im Ursprungsmodell aufgetretenen Problemen (beträchtliche Steuermindereinnahmen; problematische interkommunale Verteilungswirkungen) entgegenzusteuern. Im Ergebnis wird auch das modifizierte Prüfmodell von niemandem in der Arbeitsgruppe als möglichen Ersatz der Gewerbesteuer angesehen!

Der Ergänzungsbericht des **Arbeitskreises „Administrierbarkeit“** kommt zu dem Ergebnis, dass das modifizierte Prüfmodell administrativ umsetzbar ist. Allerdings führt die Modifizierung des Modells gegenüber seiner ursprünglichen Ausgestaltung nochmals zu einem erheblichen Zusatzaufwand und einer zusätzlichen Verkomplizierung. Selbst die bisher für realistisch gehaltene frühestmögliche Umsetzung im Jahr 2016 steht damit nicht mehr zu Debatte.

Der Bericht des **Arbeitskreises „Strukturanalyse“** enthält im Ergebnis eine synoptische Darstellung, die verdeutlicht, dass der Bund mit seiner positiven Einschätzung des modifizierten Prüfmodells und seiner negativen Einschätzung der derzeitigen Gewerbesteuer alleine ist!

Der Bericht des **Arbeitskreises „Quantifizierung“** ist das derzeit wichtigste Dokument in der Gemeindefinanzkommission. Die abweichenden Positionen der kommunalen Spitzenverbände und einiger Länder haben wiederum Eingang in den Bericht gefunden.

Die Berechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung des **modifizierten Prüfmodells** nach wie vor zu einem Gesamtdefizit bei Bund und Ländern von -3,9 bis -4,5 Mrd. Euro jährlich führen würde. Bei Einführung des modifizierten Prüfmodells würde auch die Mehrheit der Städte und Gemeinden finanziell schlechter gestellt als bisher. Schwerpunktmäßig betroffen wären die Umlandgemeinden und die Gemeinden im ländlichen Raum; und hier vor allem auch steuerschwache Gemeinden. Das modifizierte Prüfmodell würde zu einem

deutlichen Absinken des Beitrags der Unternehmen zur kommunalen Steuerbasis und zu einem Anstieg des Beitrags der Arbeitnehmer (Einkommensteuer) und Verbraucher (Umsatzsteuer) führen. So müssten im Jahr 2011 ca. -16 Mrd. Euro über einen zusätzlichen Umsatzsteueranteil der Städte und Gemeinden ausgeglichen werden.

Hinsichtlich des von den kommunalen Spitzenverbänden favorisierten **Kommunalmodells** enthält der Bericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“ lediglich eine grobe Bezifferung der finanziellen Auswirkungen. Hier hat die Bundesvereinigung im Januar 2011 - nach Vorlage erster Berechnungen - eine weitere Spezifikation des Modells vorgenommen; nunmehr ist eine einheitliche Senkung der Gewerbesteuermesszahl von derzeit 3,5 % auf 2,5 % sowie eine zum Ausgleich der entstehenden tariflichen Disparitäten zwischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen dienende Anhebung des Körperschaftsteuersatzes um 2 %-Punkte auf 17 % vorgesehen. Das Kommunalmodell führt im Ergebnis zu gesamtstaatlichen Steuermehreinnahmen von +2,1 bis +2,8 Mrd. Euro; davon entfallen auf die gemeindliche Ebene +1,8 bis +2,0 Mrd. Euro. Untersuchungen der interkommunalen Verteilungswirkungen erfolgten bisher aus Zeitgründen nicht.

Weiterer Zeitplan

Die finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells, die bisher nur grob beziffert wurden, sollen weiter untersucht werden. In der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ am 28. Januar 2011 hat das Land Niedersachsen sein „Niedersächsisches Modell einer Gemeindefinanzreform“ eingebracht, welches ebenfalls nunmehr parallel zu den laufenden Beratungen bundesweit quantifiziert werden soll.

Zudem hat der Bund inzwischen Eckpunkte zum Wegfall der gewerbsteuerlichen Hinzurechnungen und zum offenen Ausweis des Kommunalanteils an der Einkommensteuer eingebracht (sind im Schwerpunktbereich im Komsanet eingestellt), sie sollen zeitnah und vorrangig auf ihre administrativen und quantitativen Auswirkungen hin untersucht werden.

Ein offizieller Zeitplan für kommende Sitzung der Gemeindefinanzkommission ist bisher nicht bekannt. Über aktuelle Entwicklungen wird in der Sitzung am 11.05.2010 mündlich berichtet.

bezogenen Finanzausgleich und dem damit verbundenen Wegfall der bisherigen Verbundquotenregelung im FAG die bisherige Aufstockung i. H. v. 7 Mio. Euro entfällt.

Überprüfungsauftrag gemäß § 11 Abs. 3a FAG

Die mit der Einführung des von Hartz IV ursprünglich befristeten Ausgleichszahlungen wurden im Rahmen der Verhandlungen zum Gesetz zur Neuordnung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Sozialgesetzbuches 2008 entfristet. § 11 Abs. 3a FAG enthält jedoch den Hinweis, dass die Beträge für die Jahre ab 2005 gelten und Bund und Länder gemeinsam in einem Abstand von drei Jahren erstmals im Jahr 2010 überprüfen, in welcher Höhe die Sonderlasten dieser Länder ab dem jeweils folgenden Jahr auszugleichen sind. Demnach sind die Sonderlasten entsprechend den im Jahr der Überprüfung gegebenen Verhältnissen und der Kostenentwicklung in diesen Ländern zu ermitteln.

Im Verlauf des Jahres 2010 gab es hierzu Beratungen zwischen den Finanzministerien der ostdeutschen Bundesländer, dem Bundesfinanzministerium (BMF) und letztendlich auf Ebene der Finanzministerkonferenz (FMK) der Länder. Zwischen dem Städte- und Gemeindebund, dem Landkreistag und dem Finanz- und Innenministerium fanden ebenfalls Abstimmungsgespräche statt. Mit Blick auf die ostdeutschen Interessen übernahm das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern federführend die Abstimmung zwischen den ostdeutschen Bundesländern. Im Mai 2010 wurde ein zwischen den ostdeutschen Bundesländern abgestimmter Bericht an das BMF geschickt. Anhand der Ist-Daten der Bundesagentur für Arbeit für 2009 zeigt dieser auf, dass die unterschiedliche Ausgangslage ostdeutscher und westdeutscher Kommunen auch nach 2010 dauerhaft fortwirkt. Ohne den zusätzlichen Ausgleich durch die SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3a FAG wären die ostdeutschen Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ab 2005 stark belastet worden. Grund hierfür war die überproportional hohe Anzahl von Arbeitslosenhilfeempfängern gegenüber einer vergleichsweise geringeren Anzahl von Sozialhilfeempfängern in den neuen Ländern im Jahr 2004. Damit war die mit der Zusammenführung der ehemaligen Arbeitslosen- und Sozialhilfe verbundene Entlastungswirkung der ostdeutschen Kommunen insbesondere bei Sozialhilfeausgaben und eingesparten Personalausgaben deutlich geringer als in westdeutschen Kommunen. Diese unterschiedliche Ausgangslage der ostdeutschen und der westdeutschen Kommunen wirkt auch nach 2010 dauerhaft fort, so der Bericht. Ohne den zusätzlichen Ausgleich durch SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3a FAG werden die ostdeutschen Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nicht entsprechend entlastet. Damit verbunden ist die Einschätzung, dass die SoBEZ auch nach 2010 für die neuen Bundesländer unverzichtbar sind.

Jedoch sah das BMF die Zuständigkeit für den im § 11 Abs. 3a FAG (Bund) postulierten Prüfauftrag weniger als Aufgabe des Bundes an. Denn aufgrund der vollständigen Finanzierung der Ost-Milliarde durch die Länder selbst, erfordert die Erfüllung des Prüfauftrags vorrangig die Abstimmung auf Länderebene, so die Auffassung des BMF. Damit wurde die Diskussion um die Überprüfung auf die Ebene der Finanzministerkonferenz verlagert. Hier wurden mit Blick auf die Entwicklungen in den Stadtstaaten und einzelnen westdeutschen Flächenländern unterschiedliche Interessenlagen zu den ostdeutschen Ländern offenkundig. Bisher wurde zunächst vereinbart, die bisherige Regelung in § 11 Abs. 3a FAG für das Jahr 2011 fortgelten zu lassen. Die Entscheidung über die zukünftige Verteilung ab 2012 ist damit noch einmal um ein Jahr vertagt worden.

Auch das unter TOP 4 behandelte Deubel-Gutachten greift die Debatte um die zukünftige Ausrichtung der SoBEZ für die strukturelle Arbeitslosigkeit auf. Das Gutachten geht davon aus (S. 51), dass die laufende Prüfung wohl zum Ergebnis haben wird, dass die SoBEZ auch

für die nächsten drei Jahre von Kürzungen verschont bleiben. Für den Zeitraum ab 2015 unterstellt das Gutachten allerdings einen degressiven Verlauf. Hier werden in Abhängigkeit von der Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern, Abbauschnitte von jährlich 10% des Ausgangsniveaus von 187 Mio. Euro als eine realistisch anzusehende Perspektive angesehen.

Berücksichtigung im Rahmen des FAG

Es gilt trotz der erhofften Beibehaltung der Verteilungsregelung gemäß § 11 Abs. 3a FAG (Bund), eventuell ergebende Änderungen bei der Bedarfsermittlung zum FAG zu berücksichtigen.

Mit § 7 FAG ist eine besondere Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung geschaffen worden. Die kreisfreien Städte und Landkreise erhalten für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung im SGB II folgende Ausgleichsleistungen außerhalb des FAG, die bei der Bedarfsermittlung bedarfsmindernd berücksichtigt werden:

- Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU) gemäß § 46 Abs. 6 SGB II. Diese werden im Rahmen der bisher auf kameraler Basis vorgenommenen Bedarfsermittlung als direkte Einnahmen im Abschnitt 482 gebucht.
- Die SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit gemäß § 11 Abs. 3a FAG (Bund). Diese werden hier und grundsätzlich im EPl 9 (Gruppierung 093) gebucht.
- Gemäß § 1 Grundsicherungsgesetz Sachsen-Anhalt (KÖmGrSiURG ST) erhalten die kreisfreien Städte und Landkreise Zuweisung in Höhe der Minderausgaben des Landes aufgrund der Wohngeldreform im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Diese Weitergabe der Wohngeldersparnis des Landes wird hier grundsätzlich im Einzelplan 9 (Gruppierung 092) gebucht.

Bei der Bedarfsermittlung zum FAG 2010 /2011 wurden allerdings die Einnahmen aus den SoBEZ und der weitergegebenen Wohngeldersparnis des Landes nicht im Einzelplan 9 bedarfsmindernd berücksichtigt, sondern als direkt zuordenbare Einnahmen dem Abschnitt 482 zugeordnet. Damit wurden bei der Bedarfsermittlung für die Jahre 2010 und 2011 die tatsächlich auch geflossenen SoBEZ gezielt bei der besonderen Ergänzungszuweisung gemäß § 7 FAG bedarfsmindernd berücksichtigt. § 7 FAG LSA gewährleistet insofern als Spitzabrechnungsinstrument eine auf die Gesamtheit der örtlichen Träger der Grundsicherung bezogene durchschnittliche Vollfinanzierung.

Sofern die Verhandlungen zur Verteilung der SoBEZ gemäß § 11 Abs. 3 a FAG (Bund) geringere Zuweisungen für Sachsen-Anhalt und damit für die kreisfreien Städte und Landkreis mit sich bringen, muss dies bei der Bedarfsermittlung rechtzeitig berücksichtigt werden. Eine nachgelagerte Berücksichtigung der Reduzierung der Erstattungen durch den Bund im Rahmen von § 11 Abs. 3a FAG (Bund) in Form der zeitlich zum Teil deutlich verzögerten Berücksichtigung der entsprechenden Jahresrechnungsstatistik ist aufgrund der damit verbundenen deutlichen Vorfinanzierungseffekte strikt abzulehnen.

Sitzung des HFA Nr. 39
Datum: 11.05.2011
Ort: Magdeburg, Landesgeschäftsstelle
Bearbeiter: Andrea Pankrath

TOP 8 Grundsteuerreform

Anlagen *Präsidiumsbeschluss vom 07.12.2009*

Bisherige Beratung: *38. Sitzung Haushalts- und Finanzausschuss am 22.09.2010
 133. Sitzung Präsidium am 07.12.2009*

Beschlussvorschlag: *kein Beschlussvorschlag*

Begründung:

In der 38. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses wurde über die Problematik der Verwerfung in der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer informiert. Diese ergeben sich insbesondere in den neuen Bundesländern aus der Systematik der Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuererhebung, weil sie zu einem Nebeneinander alter (auf den 01.01.1935 festgestellter) und neuer Einheitswerte sowie der Ersatzbemessungsgrundlage führt. Das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes hat in seiner 133. Sitzung am 07.12.2009 beschlossen, dass die Landesgeschäftsstelle das Problem der Verwerfungen in der Bemessungsgrundlage an die Spitzenverbände auf Bundesebene heranträgt und das hiesige Finanzministerium dafür sensibilisiert. Damit verbunden ist die Zielstellung, eine Reform der Grundsteuer zu forcieren oder zumindest auf eine erneute Hauptfeststellung zu dringen (**Anlage**).

Die unterschiedlichen Bewertungsnormen wurden trotz der bestehenden Ungleichbehandlung nicht als verfassungswidriger Verstoß gegen Artikel 3 Abs. 1 GG gewertet. Zur Begründung hatten die Gerichte in der Vergangenheit ausgeführt, dass der unterschiedliche Rechtszustand sachlich durch die Wiedervereinigung für eine Übergangszeit gerechtfertigt sei. Im Jahr 2010 waren allerdings auf Bundesebene erste Anzeichen erkennbar, dass die Grundsteuerreformdebatte wieder belebt werden soll. So setzte die Finanzministerkonferenz am 28.01.2010 eine länderoffene Arbeitsgruppe zur Reform der Grundsteuer ein. Die Diskussion gewann mit einem Urteil des Bundesfinanzhofes vom 30.06.2010 (Az.: 2R60/08) weiter an Fahrt. Zwar hielt der Bundesfinanzhof in diesem Urteil für die Stichtage bis zum 01.01.2007 daran fest, dass die Einheitsbewertung des Grundvermögens trotz verfassungsrechtlicher Bedenken als verfassungsgemäß beurteilt wird, allerdings wies er darauf hin, dass das weitere Unterbleiben der allgemeinen Neubewertung des Grundvermögens für Zwecke der Grundsteuer mit verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar sei. Er begründet dies im Wesentlichen mit einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz mangels realitätsgerechter Bewertung und verfassungswidrigen

Vollzugsdefiziten wegen fehlender Neubewertung (vergl. KNSA Nr. 472 aus 2010 vom 29.09.2010).

Seit Herbst 2010 hatte sich die länderoffene Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz intensiv mit der Reform der Grundsteuer befasst. Im Januar dieses Jahres wurde ein erster Sachstandsbericht vorgelegt. Hierin wurde deutlich, dass die Länder sich nicht auf eines der vorliegenden Reformmodelle einigen konnten. Deshalb hat die Finanzministerkonferenz am 27.01.2011 beschlossen, alle vorgelegten Modelle zu verproben. Im Gespräch sind derzeit folgende drei Modelle:

- **Verkehrswertmodell**
Vorschlag der Länder: Berlin, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen
- **Wertunabhängiges Modell der Einfach-Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip**
Vorschlag der Länder: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen
- **Gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell (aus den zuvor genannten)**
Vorschlag Land: Thüringen.

Das **Verkehrswertmodell** sieht als Bemessungsgrundlage den Verkehrswert der Grundstücke vor. Mittels eines automatisierten Verfahrens soll anhand einer Vielzahl von Daten überwiegend auf Basis des Vergleichswertverfahrens für die Bemessung der Grundsteuern ein möglichst nah am Verkehrswert orientierter Wert des Grundstücks ermittelt und angesetzt werden. Das beabsichtigte Verfahren weist ein hohes Maß an Komplexität auf. Für die Umsetzung erforderliche Organisationsstrukturen sprechen nach einer ersten Einschätzung gegen eine wesentliche Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens. Die Vielzahl der zu ermittelnden Daten wird einen enormen Erfassungs- und Pflegeaufwand sowie eine erhöhte Streit anfälligkeit der Bemessungsgrundlage nach sich ziehen. Zwar sind bei gut umsetzbaren Vergleichswertverfahren relativ präzise Verkehrswerte zu ermitteln, aber gerade in ländlichen Gebieten liegen möglicherweise Vergleichsdaten aufgrund fehlender Verkaufsdaten nicht vor. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass die demografische Entwicklung im ländlichen Raum zu einer weiter abnehmenden Nachfrage und damit zum weiteren Preisverfall führen. Insgesamt dürfte das Verfahren zwar umsetzbar, aber auch sehr komplex und aufwändig sein. Zudem ist nicht auszuschließen, dass die Einführung eines solchen Verfahrens mit hohen Umsetzungskosten belastet wäre. Präzise Aussagen hierzu werden aber erst nach der Verprobung dieses Modells möglich sein.

Das **wertunabhängige Modell der Einfachgrundsteuer** nach dem Äquivalenzprinzip greift auf Flächenbezugsgrößen und nutzungsartabhängige Äquivalenzzahlen als Bemessungsgrundlage zurück. Maßgeblich für die Bemessung der Grundsteuer sind somit die Grundstücksgröße sowie die Wohn- bzw. Gebäudeflächen. Die Äquivalenzzahlen beziehen sich zum einen auf das unbebaute Grundstück, zum anderen auf die Wohn- bzw. Gebäudeflächen differenziert nach Wohngrundstücken, Nicht-Wohngrundstücken und gemischt genutzten Grundstücken. Es wird eingeschätzt, dass bis zu 90 v. H. aller anfallenden Steuerfälle automatisiert abgewickelt werden könnten. Bei diesem Verfahren dürfte es sich um ein sehr einfaches, leicht durchschaubares Verfahren handeln. Eine vollständige Kommunalisierung der Grundsteuer ließe sich daher relativ leicht und nach einer ersten Einschätzung auch mit einem akzeptablen Aufwand umsetzen. Die für die Steuerbemessung erforderlichen Daten bieten wenig Angriffspunkte, weil überwiegend auf tatsächliche Gegebenheiten abgestellt werden soll. Daraus resultiert eine relativ geringe Streit anfälligkeit. Kritisch zu hinterfragen, ist die völlige Abkehr von einer wertabhängigen Besteuerung. Es könnte möglicherweise zu erheblichen

Verwerfungen im Aufkommen führen, was allerdings nach der Verprobung dieses Modells besser zu beurteilen sein wird.

Das gebäudewertunabhängige Kombinationsmodell schlägt als Bemessungsgrundlage eine wertabhängige Berücksichtigung der Grundstücksgröße und eine wertunabhängige Berücksichtigung der Bruttogrundfläche von Gebäuden vor. Neben der Grundstücksgröße sowie der Wohn- bzw. Gebäudefläche ist hier die Heranziehung des zuletzt festgestellten Bodenrichtwertes erforderlich, der mit 0,5 v. T. Vervielfältiger der Grundstücksfläche sein soll. Die Bruttogrundflächen der Gebäude hingegen sollen wiederum mit Äquivalenzzahlen vervielfältigt werden, die danach unterscheiden, ob es sich um ein Wohngrundstück, um ein Nicht-Wohngrundstück oder um ein gemischt genutztes Grundstück handelt. Es wird vorgeschlagen, dieses Verfahren als Steueranmeldeverfahren zu organisieren. Dazu sollen der Katasterverwaltung digital vorliegende Daten in einen dem Steuerpflichtigen zu überlassenden Vordruck integriert werden. Der Steuerpflichtige soll die weiter erforderlichen Daten erklären und die Berechnung der von ihm zu entrichtenden Grundsteuer vornehmen und bei der Gemeinde anmelden. Der Vorschlag sieht vor, dass diese Anmeldung fort gilt, so lange sich tatsächliche Verhältnisse nicht ändern und dass zyklische Änderungen z.B. der Bodenrichtwerte oder Hebesätze von den Gemeinden umzusetzen wären. Dieser Vorschlag lehnt sich an das in den neuen Bundesländern im Rahmen der Ersatzbemessung vorgesehene Steueranmeldeverfahren an, welches verwaltungseinfach und in der Praxis gut akzeptiert ist. Auch hier dürfte also eine Kommunalisierung relativ leicht und ohne erhebliche Mehraufwendungen umsetzbar sein. Bodenrichtwerte sind zwar im höheren Maße streitanfällig als tatsächliche Grundstücksdaten, zumindest dürften sie aber zwischenzeitlich flächendeckend vorliegen. Die sonst erforderlichen Daten bieten wie im wertunabhängigen Modell der Einfachgrundsteuer weniger Angriffspunkte. Dies gilt hier im besonderen Maße, weil der Steuerschuldner im Anmeldeverfahren eine effektive Kontrollmöglichkeit erhalten würde.

Eine abschließende Bewertung der Modelle wird erst nach der Verprobung, welche voraussichtlich im Laufe des Jahres 2011 erste Ergebnisse liefern soll, möglich sein. Es ist daher zu erwarten, dass die vertiefende Diskussion in Sachsen-Anhalt frühestens im Herbst dieses Jahres beginnen wird.

Beschreibungen der Modelle sowie in der länderoffenen Arbeitsgruppe ausgetauschten Pro- und Contra-Argumente zu den einzelnen Modellen und erste Überlegungen zur Administrierbarkeit finden Sie in den Anlagen zum Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe

„Bewertung der Ansätze einer Grundsteuerreform und weitere Verfahrensvorschläge“

welche wir in unserem Internetangebot unter

www.komsanet.de

(SGSA-Mitgliederservice, Aktuelles, Kommunalfinanzen,
Kommunale Abgaben, Grundsteuerreform)

eingestellt haben.