

FBL FC und
der Fikur um
Stellungnahme!

T.: 23.02.18



SACHSEN-ANHALT

Ministerium der Finanzen

Stef. 14/02
18

Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt •
Postfach 37 61 • 39012 Magdeburg

Der Minister

Landkreis Wittenberg
Herrn Landrat
Jürgen Dannenberg
Breitscheidstraße 4
06886 Lutherstadt Wittenberg

Positionspapier des Runden Tisches der Bürgermeister und des Landrates des Landkreises Wittenberg zur kommunalen Finanzausstattung
Ihr Schreiben vom 15. Dezember 2017

Magdeburg, 12. Februar 2018

Ihr Zeichen/Ihre Nachricht vom:
15. Dezember 2017

Sehr geehrter Herr Landrat,

Mein Zeichen:
2721-10601

Bearbeitet von:

Tel.: (0391) 567 – 1101

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 15. Dezember 2017, mit dem Sie das Positionspapier des Runden Tisches Wittenberg vom 14. Dezember 2017 übersandt haben und mich darum gebeten haben, über die dort angesprochen Sachverhalte in einen vertiefenden Diskussionsprozess mit den Verantwortlichen meines Hauses zu kommen. Dieser Bitte bin ich nachgekommen. Soweit Sachverhalte angesprochen wurden, die nicht in den Zuständigkeitsbereich meines Hauses fallen, habe ich das Ministerium für Inneres und Sport um Stellungnahme gebeten. Danach möchte ich mich zu den einzelnen Punkten des Positionspapiers wie folgt äußern:

1. Veränderungen beim Zerlegungsmaßstab bei der Gewerbesteuer

Zu Ihrer Anregung, über eine Veränderung beim Zerlegungsmaßstab der Gewerbesteuer nachzudenken, teile ich Ihnen Folgendes mit:

Hinsichtlich der bei den Kommunen errichteten Windkraftanlagen kann es auch nach Einführung der Sonderregelungen in § 29 Abs. 1 Nr. 2 GewStG dazu kommen, dass die Standortgemeinden von Windkraft- oder anderen

**Hier macht
das Bauhaus
Schule.**

#moderndenken

Editharing 40 · 39108 Magdeburg
Tel.: (0391) 567-01
Fax: (0391) 567-1195
E-Mail:
poststelle.mf@sachsen-anhalt.de

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt
Deutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ 810 000 00
Konto 810 015 00
BIC MARKDEF1810
IBAN DE2181000000081001500

EEG-Anlagen kaum durch Gewerbesteuereinnahmen partizipieren. Es hat sich gezeigt, dass der Buchwert des Sachanlagevermögens als alternativer Verteilungsschlüssel in vielen Fällen nicht zu einer gerechteren Aufteilung (Zerlegung) des Gewerbesteuermessbetrags führt. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass zu Beginn der Nutzung einer entsprechenden Anlage der Buchwert des Sachanlagevermögens zwar hoch ist, aber in dieser Zeit aufgrund der Abschreibungen regelmäßig Verluste eintreten, und später, wenn mit der Anlage Gewinne erwirtschaftet werden, ist der Buchwert der EEG-Anlage entweder sehr niedrig oder aufgrund der vollständigen Abschreibung nur noch 1 Euro (Erinnerungswert).

Sachsen-Anhalt hat sich deshalb in Fachgesprächen und im Bundesrat dafür eingesetzt, dass bei EEG-Anlagen als Zerlegungsmaßstab an die Stelle des Buchwerts des Sachanlagevermögens künftig die installierte Leistung im Sinne von § 5 Nr. 22 EEG 2014 tritt. Eine Zerlegung nach der installierten Leistung würde eine angemessene und dauerhafte Beteiligung der jeweiligen Standortgemeinden gewährleisten.

Die Entscheidungsfindung ist diesbezüglich noch nicht abgeschlossen.

Bis zu einer gesetzlichen Anpassung könnten die Gemeinden bei Neuanlagen ihre Zustimmung davon abhängig machen, dass zwischen dem Gewerbebetrieb und allen an der Zerlegung beteiligten Gemeinden eine von § 29 Abs. 1 Nr. 2 GewStG abweichende Zerlegung vereinbart wird. Eine solche abweichende Zerlegung kann nach § 33 Abs. 2 GewStG zwischen allen beteiligten Gemeinden und dem Steuerpflichtigen vereinbart werden. Als Verteilungsschlüssel könnte dabei z. B. der oben angestrebte Zerlegungsschlüssel zugrunde gelegt werden.

Bei Bestandsanlagen müsste im Einzelfall geprüft werden, ob eine nachträgliche Vereinbarung nach § 33 Abs. 2 GewStG durchsetzbar ist.

Zu dem weiteren aufgezeigten Problem bei Filialen von größeren Gewerbebetrieben (z. B. Netto, Penny oder Edeka) ist zurzeit nicht klar ersichtlich, worin dies besteht. Sofern es darum gehen sollte, dass der Gewinn aus einer Filiale innerhalb des Konzerns mit Verlusten anderer Filialen verrechnet werden kann und deshalb insgesamt ein niedriger zu zerlegender Gewerbesteuermessbetrag ermittelt wird, sind derzeit keine Lösungsansätze erkennbar, da ansonsten in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit und die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eingegriffen werden müsste.

2. Anreize für einen Haushaltsausgleich schaffen

Mit dem am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen neuen Finanzausgleichsgesetz (FAG) haben die Kommunen im Land eine deutlich verbesserte Finanzausstattung erhalten. Die Finanzausgleichsmasse wurde um rd. 102 Mio. Euro auf 1.628 Mio. Euro angehoben. Zuvor war bereits im Jahr 2016 die Finanzausgleichsmasse um 80 Mio. Euro erhöht worden. Die erhöhte Finanzaus-

gleichsmasse von 1.628 Mio. Euro wurde für die Jahr 2017 bis 2021 festgeschrieben. Damit haben die Kommunen die gewünschte Planungssicherheit erhalten.

Weiterhin wurden mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz fixe Hebesätze bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl eingeführt (§ 14 Abs. 3 FAG). Zusammen mit der Festschreibung der Finanzausgleichsmasse führt dies dazu, dass eigene Einsparungen oder Mehreinnahmen für die Kommunen keine negativen finanziellen Folgen bei den Schlüsselzuweisungen haben. Die durch höhere Hebesätze generierten Mehrerträge verbleiben bei den Kommunen. Ihre dahingehende Forderung ist also bereits mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz umgesetzt worden.

Entgegen Ihrer Annahme kommt es bei der Bemessung der Steuerkraft nach § 14 FAG nicht auf die tatsächlich erzielten Einnahmen der Kommunen aus den Realsteuern an. Vielmehr werden die tatsächlichen Einnahmen durch den Hebesatz dividiert und dann mit dem neuen fixen Hebesatz multipliziert. Damit hat die Höhe der kommunalen Hebesätze keinen Einfluss auf die Landeszuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz. Wegen der Einzelheiten verweise ich auf das Kapitel „Lohnt sich sparen? Sparen lohnt sich!“ der Broschüre „Ohne Moos nix los!“. Darüber hinaus hat die Höhe der kommunalen Hebesätze auch keinen Einfluss auf die Kreisumlage, deren Umlagegrundlagen die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 12 FAG und die Steuerkraftzahlen nach § 14 FAG sind (§ 19 Abs. 2 FAG).

Da die durch höhere Hebesätze generierten Mehrerträge dauerhaft bei den Kommunen verbleiben und nicht zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen führen, kommt es auch nicht zu negativen Auswirkungen auf Förderprogramme, die an den Empfang von Schlüsselzuweisungen anknüpfen.

Zu dem von Ihnen angesprochenen Bundesprogramm zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen möchte ich Ihnen mitteilen, dass ich mich im Rahmen des Abschlusses der Verwaltungsvereinbarung der Länder mit dem Bund zur Umsetzung der Finanzhilfen dafür eingesetzt habe, den Kreis der von den Ländern als finanzschwach und damit als förderfähig zu definierenden Kommunen möglichst weit fassen zu können. Nach zähen Verhandlungen mit dem Bund ist dies auch gelungen. Die Auswahl der finanzschwachen Kommunen für das neue Schulbauprogramm wird anhand des Kriteriums „Empfang von Schlüsselzuweisungen im Jahr 2017“ erfolgen. Mit diesem Kriterium, zu dem der Bund bereits das erforderliche Einvernehmen erteilt hat, wird es gelingen, 113 von 133 Kommunen im Land, die Schulträger sind, als finanzschwach und damit als förderberechtigt zu definieren. Der Entwurf der Förderrichtlinie des Ministeriums für Bildung befindet sich zurzeit in der Abstimmung innerhalb der Landesregierung.

Entgegen Ihrer Darstellung werden für das neue Schulbauprogramm also weder die Höhe der Hebesätze noch die Frage des Haushaltsausgleichs eine Rolle spielen. Dies gilt im Übrigen auch für die Auswahl der förderfähigen Kommunen für das Programm STARK V. Bei diesem seit dem

Jahr 2015 laufenden Programm ist die Auswahl der förderfähigen Kommunen anhand der Steuerkraft bzw. Umlagekraft und der Höhe der Arbeitslosigkeit ermittelt worden.

3. Keine Rückstellungen für künftige Kreisumlagezahlungen

Das Ministerium für Inneres und Sport hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Rückstellungen sind für ungewisse Verbindlichkeiten zu bilden, die hinsichtlich ihrer Entstehung, also dem Grunde nach, wahrscheinlich (hinreichend konkretisiert) und hinsichtlich ihrer Fälligkeit und/oder Höhe aber ungewiss sind. Das gilt auch für die Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Buchst. b KomHVO. Soweit daher ungewiss ist, ob im Falle der Änderung der Kreisumlagebemessungsgrundlagen eine höhere Belastung überhaupt auf die kreisangehörigen Kommunen zukommen wird, ist keine Rückstellung zu bilden.

Ist jedoch fest davon auszugehen, dass künftig eine höhere Umlage zu zahlen ist, wäre hierfür auch Vorsorge durch die Bildung einer Rückstellung zu treffen, um die später zu leistenden Auszahlungen auch periodengerecht dem Haushaltsjahr der Verursachung zuzuordnen. Im Haushaltsjahr der Auszahlung stellt die erhöhte Kreisumlage dann eine konkrete Verbindlichkeit dar und ist entsprechend umzubuchen.

4. Korrekte Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfes

Für die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse wird bislang auf den Finanzhaushalt der Kommunen und nicht auf den Ergebnishaushalt abgestellt. In die Berechnung der Finanzausgleichsmasse fließen also die Auszahlungen der Kommunen für Investitionen ein, nicht aber die Abschreibungen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzsituation der kommunalen Haushalte ist es den Kommunen häufig nicht möglich, die Abschreibungen für die Refinanzierung ihrer Vermögensgegenstände zu erwirtschaften. In der Vergangenheit sind daher wiederholt Forderungen vieler Kommunen, der kommunalen Spitzenverbände und des Landesrechnungshofs nach einer Berücksichtigung der kommunalen Abschreibungen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse an das Land herangetragen worden. Da eine bundeseinheitliche Statistik zu doppischen Daten nicht vorliegt, ist derzeit eine Erfassung der Abschreibungen als erste Datenbasis mittels Abfrage über die Kommunalaufsichtsbehörden vorgesehen, um prüfen zu können, ob und ggf. wie kommunale Abschreibungen bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse künftig berücksichtigt werden können.

Hinsichtlich der Aufwendungen für die Gebäudeunterhaltung ist Folgendes zu berücksichtigen: Grundsätzlich ist für die Verwendung von Zuwendungen jeglicher Art der Sinn und Zweck entscheidend, den der Geber mit seinen Zuwendungen verfolgt. Für die Verwendung der Mittel aus dem FAG gilt daher (unabhängig von deren doppischer Verbuchung) auch das kamerale Landeshaushaltsrecht als Grundlage für die Abgrenzung zwischen „Investition“ und „Unterhaltung“. Das bedeutet, dass ein Teil der Maßnahmen für Gebäude, der nach doppischer Definition „Unterhaltung“ darstellen würde, auch aus den Mitteln der Investitionspauschale gemäß § 16 FAG finanziert werden kann. „Kleinere“ Unterhaltungsmaßnahmen stellen Maßnahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit dar. Hierfür sind neben den Mitteln aus dem Finanzausgleichsgesetz auch eigens erwirtschaftete Gelder zu verwenden.

5. Berücksichtigung von Kostensteigerungen in der aktuellen Finanzausgleichsmasse

Die Festlegung der Finanzausgleichsmasse bis zum Jahr 2021 in konstanter Höhe ging auf den vielfach vorgetragenen Wunsch der kommunalen Spitzenverbände zurück. Dabei wurde im Interesse einer höheren Planungssicherheit in Kauf genommen, dass in den einzelnen Jahren bis 2021 ein unterschiedlich hoher kommunaler Finanzbedarf bestehen wird. Dies ist aber umso leichter möglich, als die Finanzausgleichsmasse seit Beginn dieser Legislaturperiode deutlich angehoben wurde (s. o. unter Punkt 2). Damit wurde der Verfassungsauftrag, den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, so deutlich übererfüllt, dass diese selbst Vorsorge für Kostensteigerungen und etwaige Konjunkturerinbrüche in Folgejahren treffen können. Für eine Berücksichtigung von Kostensteigerungen in der aktuellen Finanzausgleichsmasse sehe ich vor diesem Hintergrund keinen Raum.

Hinzu kommt, dass sich die Kommunen erfreulicherweise auch weiterhin über steigende Steuereinnahmen freuen können. 2016 lagen die tatsächlichen Einnahmen der Kommunen bei 1.679 Mio. Euro. Die Steuerschätzung vom November 2017 geht für das Jahr 2017 von Steuereinnahmen in Höhe von 1.718 Mio. Euro aus. Bis zum Jahr 2022 steigen die Steuereinnahmen nach der Steuerschätzung auf 1.991 Mio. Euro an. Für die Kommunen ist hierbei von besonderer Bedeutung, dass durch die Festschreibung der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2017 bis 2021 die steigenden kommunalen Steuereinnahmen in diesem Zeitraum erstmals die Zahlungen des Landes aus dem Finanzausgleichsgesetz nicht schmälern werden. Bei der Berechnung der Finanzausgleichsmasse 2017 bis 2021 wurden den Kommunen nur gemeindliche Steuereinnahmen von jährlich 1.464 Mio. Euro angerechnet. Die tatsächlichen Einnahmen werden aber deutlich höher sein. Dieses ‚Mehr‘ an Einnahmen können die Kommunen nunmehr in freier Gestaltung nutzen.

Im Ergebnis steigen also nicht nur die Ausgaben der Kommunen, sondern auch ihre Einnahmen. Um dies näher zu überprüfen, nimmt die Landesregierung bis Juni 2018 eine Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse vor.

6. Finanzierungsregelungen bei Aufgabenübertragungen/-veränderungen

In Ihrem Positionspapier unterstellen Sie, dass die Landesregierung in den Bereichen Bundesteilhabegesetz, Veterinärwesen, Unterhaltsvorschuss, Ambulantisierung von bisher stationären Wohnformen der Eingliederungshilfe (SGB XII) ihren rechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist.

Die Landesregierung ist sich der Schwierigkeiten bei der Bemessung eines angemessenen Ausgleichs für die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen bewusst. In Umsetzung des Koalitionsvertrages ist die Konsultationsvereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden überarbeitet worden. Sie enthält jetzt konkrete verfahrensmäßige Festlegungen, auf welcher Grundlage die Berechnung des angemessenen Ausgleichs erfolgt. Die nach dieser Vereinbarung zugrunde zulegenden Stundensätze laut Studie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) basieren auf den Erhebungen der Verwaltung der Stadt Köln. Es ist davon auszugehen, dass hier eine für die Kommunen in Sachsen-Anhalt sehr günstige Berechnungsgrundlage gewählt worden ist.

Ihr Vorschlag, anstelle der Auftragskostenpauschale im Finanzausgleichsgesetz für die einzelnen Aufgabenübertragungen an die Kommunen jeweils spezialgesetzliche Regelungen zu treffen, würde zu einem immensen bürokratischen Aufwand und zu einer massiven Verkomplizierung der Gesetze führen. Die Auftragskostenpauschale kann auf Grund verlässlicher statistischer Ausgangsdaten relativ exakt ermittelt werden. Bei einer Aufteilung dieses Betrages auf hunderte spezialgesetzlich geregelte Einzelpositionen, für die es keine statistischen Erhebungen gibt, würde nicht nur auf die Ministerien, sondern auch auf die Kommunen ein nicht zu bewältigender Erhebungsaufwand zukommen. Dieser Aufwand würde nicht nur einmalig entstehen, sondern die Daten müssten regelmäßig fortgeschrieben werden. Daher würde eine Umsetzung Ihrer Forderung letztlich auch nicht im Interesse der Kommunen liegen.

Ihr Anliegen, Vergleichszahlen für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung zu erhalten, begrüße ich ausdrücklich. Hierzu gibt es bereits Gespräche zwischen meinem Haus und dem Ministerium für Inneres und Sport über die Weiterentwicklung des Haushaltskennzahlensystems (HKS) und über die statistische Erhebung auch der IST-Zahlen. Aufgrund des notwendigen erheblichen organisatorischen Aufwands wird sowohl die Erhebung als auch die Bereitstellung der Daten noch einige Zeit dauern. Hierzu verweise ich auch auf die Ausführungen zu Punkt 12.

7. Höhere Kostendeckung von Verwaltungsgebühren

Das Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt kennt verschiedene Gebührentypen, u. a. die Festbetragsgebühren und sog. Rahmengebühren. Durch Erstere wird die Gebühr für eine öffentliche Dienstleistung in einer bestimmten Höhe (z. B. 50 Euro) festgelegt, durch Letztere

wird lediglich ein Gebührenrahmen definiert (z. B. 10 bis 500 Euro), der im jeweiligen Einzelfall von der zuständigen Behörde durch Bestimmung einer konkreten Gebühr ausgefüllt werden muss. Festbetragsgebühren werden in der Regel dann als Gegenleistung für eine öffentliche Dienstleistung gewählt, wenn unter Zugrundelegung der gesetzlichen Gebührenbemessungsgrundsätze (Aufwand und Bedeutung/Nutzen der Dienstleistung) der Wert dieser Gegenleistung in allen Fällen annähernd gleich ist. Rahmengebühren werden hingegen regelmäßig dann gewählt, wenn diese Gleichheit (etwa aufgrund eines von Fall zu Fall erheblich unterschiedlichen Aufwandes) nicht vorliegt.

Ein wichtiger Baustein für die Kalkulation der Gebährentypen ist der vom Ministerium der Finanzen festgelegte sog. Stundensatz, der bezogen auf verschiedene Besoldungs- bzw. Tarifgruppen den zeitbezogenen durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand in der Landesverwaltung widerspiegelt. Die Gebührenbemessung orientiert sich allein an diesem Maßstab, wenn keine Anhaltspunkte für eine besondere Berücksichtigung von Bedeutung/Nutzen der Dienstleistung für den Bürger erkennbar sind. Das Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt enthält keine Pflicht zur (periodischen) Überprüfung und Anpassung der Gebährensätze. Aus dem haushalterischen Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt) kann aber geschlossen werden, dass auf die zeitnahe Anpassung von Gebährensätzen an geänderte Verhältnisse zu achten ist. Im Bundesgebührengesetz beispielsweise sind ausdrücklich Fristen für Überprüfung und Anpassung der Gebühren geregelt. Gemäß § 22 Abs. 5 des Bundesgebührengesetzes sind die in der Allgemeinen Gebührenverordnung bzw. in den Besonderen Gebührenverordnungen der Ressorts festgelegten Gebühren regelmäßig, spätestens alle 5 Jahre, zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen. Der Stundensatz wird in Sachsen-Anhalt ca. alle drei Jahre aktualisiert. Die nächste Aktualisierung steht 2018 (nach der nächsten Stufe der Besoldungs- bzw. Tarifierhöhung) an. Für die Ressorts impliziert dies die Aufgabe, die Gebährenhöhe auch der Festbetragsgebühren neu zu kalkulieren. Es ist allerdings einzuräumen, dass dies nicht immer parallel zur Anpassung der Stundensätze geschieht. Die Anpassung der Stundensätze 2018 wird zum Anlass genommen, die Ressorts an eine Neukalkulation der Gebährentatbestände zu erinnern.

Die vorstehenden Ausführungen weisen auf folgendes strukturelles Problem hin. Der Stundensatz ist ein auf die Kostenstruktur der Landesverwaltung bezogener Wert. Er dient als Kalkulationsgrundlage auch für die Gebührenbemessung für die öffentlichen Dienstleistungen, die von den kommunalen Verwaltungsrechtsträgern im übertragenen Wirkungskreis erbracht werden. Dies ist allein dem praktischen Problem geschuldet, dass es sich um eine Vielzahl kommunaler Verwaltungsrechtsträger handelt, deren Kostenstruktur nie einheitlich ist. Praktisch stellt dies allerdings insofern kein Problem dar, als der Stundensatz für die Landesverwaltung u. E. regelmäßig nicht unter dem der kommunalen Verwaltungsrechtsträger liegen dürfte. Dies folgt bereits daraus, dass der Stundensatz wesentlich durch die Personalkosten geprägt wird und das Besol-

dungs- bzw. Tarifgefüge auf Landesebene über dem der kommunalen Ebene liegt. Dieser Umstand erklärt, warum nicht der Stundensatz an sich Ihr Problem darstellt, sondern dessen Fortschreibung bei den Festbetragsgebühren.

Ihr alternativer Vorschlag, Festbetragsgebühren in Rahmengebühren umzuwandeln, hat folgenden Hintergrund: Bei der Festsetzung einer konkreten Gebühr innerhalb eines Gebührenrahmens ist ebenfalls der Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen. Kommunale Verwaltungsrechtsträger haben hier die Möglichkeit, ihre jeweiligen für die Erbringung der öffentlichen Dienstleistung aufgewendeten Personal- und Sachkosten zu berücksichtigen. Dadurch bestünde die grundsätzliche Möglichkeit, innerhalb des Rahmens immer aktuell kostendeckende Gebühren zu erheben. Allerdings würde dies in der Konsequenz dazu führen, dass die vom Bürger erhobenen Kosten für bestimmte öffentliche Dienstleistungen von kommunalem Verwaltungsrechtsträger zu kommunalem Verwaltungsrechtsträger (je nach der Kostenstruktur) unterschiedlich ausfallen. Dies ist bis jetzt nicht gewollt gewesen, weil unterschiedliche Kostenbelastungen der Bürger nicht deren Akzeptanz der Kostenerhebung fördern und außerdem die unterschiedlichen Kostenstrukturen der jeweiligen Verwaltungsrechtsträger dadurch transparent würden.

Es besteht hier die Absicht, mit den kommunalen Spitzenverbänden gemeinsam den Veränderungsbedarf im Landesverwaltungskostenrecht zu eruieren. In diese Gespräche werden Ihre Vorstellungen einfließen.

8. Keine Steuerbelastung der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Neuregelungen zur Umsatzbesteuerung der Tätigkeiten der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) sind nicht auf Initiative der Finanzverwaltung entstanden, sondern waren aufgrund der Rechtsprechung des BFH erforderlich. Dieser hatte in mehreren Urteilen seit 2009 geäußert, dass die bisher für das Tätigwerden der jPöR geltenden Regelungen nicht dem für alle Mitgliedstaaten geltenden Unionsrecht entsprechen.

Bereits bei Erarbeitung einer unionsrechtskonformen Regelung haben Arbeitsgruppen sowohl auf fachlicher als auch auf politischer Ebene darauf geachtet, die interkommunale Zusammenarbeit möglichst nicht durch eine Umsatzbesteuerung zu beeinträchtigen. Dennoch waren die für alle Mitgliedstaaten verbindlichen unionsrechtlichen Regelungen zu beachten. Hiernach gelten jPöR auch dann als Steuerpflichtige (eine der Voraussetzungen für die Umsatzbesteuerung von entgeltlichen Tätigkeiten), wenn sie zwar Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen öffentlicher Gewalt obliegen, mit denen sie allerdings in Wettbewerb zu anderen Steuerpflichtigen treten, so dass durch die Nichtbesteuerung der Leistungen der jPöR größere Wettbewerbsverzerrungen eintreten würden.

Mit dem nunmehr vorliegenden Gesetzestext wurde versucht, Fälle der interkommunalen Zusammenarbeit so weit wie möglich aus der Besteuerung herauszuhalten, indem Tatbestandsmerkmale definiert wurden, bei deren Erfüllung davon auszugehen ist, dass keine größeren Wettbewerbsverzerrungen vorliegen (Folge: jPöR ist nicht Unternehmer und die Tätigkeit ist nicht zu besteuern).

Dass sich sowohl die betroffenen jPöR als auch die Finanzverwaltung Auslegungsregelungen für die Anwendung der Gesetzesformulierung wünschen, ist bekannt. An entsprechenden Verwaltungsregelungen arbeitet die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand. Diese hat in 2016 zunächst detailliertere Regelungen zur sog. Optionserklärung, dann erste Regelungen zur Anwendung des Gesetzes erarbeitet. Weitere Anwendungsregelungen werden folgen, wobei auch bundesweit auftretende Fallgestaltungen im kommunalen Bereich erörtert werden. Es ist üblich, dass die Arbeitsgruppenmitglieder die in den Ländern aufgetretenen und an sie herangetragenen Fallgestaltungen in die Arbeitsgruppe einbringen. Das Umsatzsteuerreferat meines Hauses hat bereits mit dem Städte- und Gemeindebund vereinbart, sich über Fallgestaltungen und Lösungen auszutauschen. Eine vergleichbare Zusammenfassung von Problemen auf Ebene der Landkreise (Austausch mit dem Landkreistag, der die Gestaltungen „bündelt“) ist denkbar.

Die jPöR können davon ausgehen, dass es nicht im Interesse der Finanzverwaltung ist, die interkommunale Zusammenarbeit steuerlich zu belasten. Allerdings ist es auch nicht möglich, die interkommunale Zusammenarbeit generell von der Umsatzbesteuerung auszunehmen, da dies dem Unionsrecht widersprechen würde. Da überhaupt nur dann eine Ausnahme von der Besteuerung möglich ist, wenn die Leistungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt erbracht werden, sollten die jPöR für die Zusammenarbeit eine öffentlich-rechtliche Handlungsgrundlage wählen. Denn nur dann ist der Anwendungsbereich des § 2b UStG, der letztlich die Wettbewerbsrelevanz der Leistungen prüft, eröffnet.

9. Entbürokratisierung bei der Projektförderung

Die Landesregierung ist bestrebt, die formalen Anforderungen für Fördermittelanträge auf das notwendige Maß zu beschränken. Von schlanken Antragsverfahren profitieren nicht nur die Nutzer der Förderprogramme, sondern auch die Verwaltung, deren Prüf- und Kontrollaufwand sich entsprechend verringert. Im Rahmen der Erarbeitung neuer Förderrichtlinien ebenso wie in Zusammenhang mit der Aktualisierung bestehender Fördergrundsätze werden deshalb auch immer die Antragsvoraussetzungen hinterfragt und damit die einzureichenden Unterlagen. Ebenso wird im Rahmen der Fortentwicklung des Zuwendungsrechts des Landes dem Ziel schlanker Verwaltungsverfahren zentrale Bedeutung beigemessen. Nicht zuletzt wird die fortschreitende Digitalisierung perspektivisch zu Erleichterungen im Förderverfahren insbesondere für die Antragsteller führen.

Es bleibt andererseits aber auch festzuhalten, dass eine effektive, zielorientierte, ressourcenschonende Förderpolitik nur möglich ist, wenn auch künftig der Förderbedarf und die -fähigkeit nachgewiesen, überprüft und im Nachhinein die zweckentsprechende Mittelverwendung und die Förderzielerreichung überprüft wird. Das wird auch in Zukunft nicht ohne Aufwand für die Fördermittelempfänger möglich sein.

Das Vergaberecht ist das zentrale Instrument für wirtschaftliches und sparsames Handeln der öffentlichen Hand bei Beschaffungen und Auftragsvergaben. Vom Wettbewerb profitiert der Auftraggeber, dessen mit den Vergabeverfahren verbundener Verwaltungsaufwand bei weitem überkompensiert wird. Einmal abgesehen davon, dass das Vergaberecht jenseits bestimmter Schwellenwerte ohnehin durch EU-Recht determiniert wird und nicht vom nationalen Gesetzgeber gestaltbar ist, wäre eine Lockerung der Vergabevorschriften also für die öffentliche Hand wirtschaftlich nur von Nachteil.

„Nicht zutreffend ist im Übrigen der Vortrag, bereits ab wenigen tausend € Auftragsvolumen seien diese europaweit auszuschreiben. Nach den jüngsten Vorgaben der EU greifen die europarechtlich vorgegebenen Vergabevorschriften erst für Bauverträge mit einem Volumen von mindestens 5.548.000 € und Liefer- und Leistungsverträgen im Volumen von mindestens 221.000 €.“

Eine Vorfinanzierung von Projektkosten durch die Kommune wird nur dann notwendig, wenn Zuwendungen im Erstattungswege nach Verwendungsnachweisprüfung ausgezahlt werden. Werden die Zuwendungen dagegen zeitnah zum tatsächlichen Finanzierungsaufwand gewährt, muss die Kommune nicht in Vorleistung treten. Insofern stellt die Vorfinanzierung nicht den Regelfall der Projektförderung dar. Zu berücksichtigen ist auch, dass im Falle einer Vorfinanzierung das Risiko eines Rückforderungsbegehrens im Nachgang zur Verwendungsnachweisprüfung nicht besteht. Vor allem aber muss hervorgehoben werden, dass alle Zuwendungen zusätzliche, freiwillige Leistungen des Landes darstellen, die die Finanzkraft der Kommunen stärken. Gemessen daran erscheint ein gewisser, seitens der Kommunen zu erbringender Zwischenfinanzierungsaufwand vertretbar.

10. Verbesserungen beim Statistischen Landesamt (Kassenstatistik)

Das Ministerium für Inneres und Sport hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Die erwähnten Schwierigkeiten mit der Vergleichbarkeit zwischen kameral und doppisch buchenden Gemeinden sind mit der vollständigen Umstellung auf die Doppik in Sachsen-Anhalt ausgeräumt. Bis einschließlich 2014 hat es insbesondere Umstellungsprobleme gegeben. Das Statistische Landesamt erstellt die Kassenstatistik auf der Grundlage des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG). Seit dem Berichtsjahr 2015 buchen und melden alle Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt nach den Vorschriften der Doppik. Dabei sind für die Kommunen der gemäß

§ 161 Abs. 3 KVG LSA vom Statistischen Landesamt im Einvernehmen mit dem für Kommunalangelegenheiten zuständigen Ministerium vorgegebene Kontenrahmenplan und der Produktrahmenplan sowie die Bereichsabgrenzungen verbindlich anzuwenden. Für die Kassenstatistik sind dem Statistischen Landesamt die Ein- und Auszahlungen der Kontenklassen 6 und 7 der Finanzrechnung und ausgewählte Produkte in Verbindung zu einzelnen Konten von den Kommunen zu melden. Eine Diskrepanz zu den vom Statistischen Landesamt angeforderten Daten und der Haushaltsvorschriften für die Kommunen des Landes besteht nicht.

Die Haushaltssystematik für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt weicht zwar aufgrund der bestehenden zwei verschiedenen Rechnungswesenssysteme von der für die Finanzstatistik maßgeblichen Systematik des Bundes ab; durch einen Schlüssel erfolgt jedoch die korrekte Umrechnung durch das Statistische Landesamt. Aufgrund dieser Umrechnung kann es in Einzelfällen zu Nachfragen vom Statistischen Landesamt kommen. Größere Schwierigkeiten hinsichtlich der Umsetzung der Anforderungen, die das Statistische Landesamt für die Meldungen nach FPStatG vorgibt, sind nicht bekannt. Grundsätzliche und wiederkehrende Sachverhalte werden über die Zuordnungsvorschriften im Kontenrahmen- und Produktrahmenplan geregelt und ergänzend gibt das Statistische Landesamt für neue oder besondere Sachverhalte Empfehlungen für die Finanzstatistik ab.

Die Problematik der benannten fehlenden rechtzeitigen Vorgaben der Statistik aufgrund der Förderprogramme ist bekannt und der Besonderheit und Vielfältigkeit der einzelnen Förderprogramme geschuldet. Eine pauschale Buchungsvorgabe ist hier jedoch nicht möglich, sodass es auch zukünftig nachträgliche Buchungsvorgaben geben wird. Nach Auskunft des Statistischen Landesamtes sind keine Vorgänge bekannt, die nicht in die vorgegebene Haushaltssystematik eingeordnet bzw. korrigiert werden konnten. Bei Schwierigkeiten seitens der Kommunen werden diese vom Statistischen Landesamt umfassend unterstützt.

11. Einheitliche Definition der freiwilligen Aufgaben

Das Ministerium für Inneres und Sport hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Eine konkrete Benennung der freiwilligen Aufgaben der Gemeinden und Landkreise ist aufgrund der verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltung nicht möglich. Das Kommunalverfassungsgesetz beschränkt sich insoweit darauf, die Verfassungslage des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und des Art. 87 Abs. 1 Verf LSA deklaratorisch nachzuzeichnen. So werden mit § 5 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zum Kreis der (freiwilligen) Selbstverwaltungsaufgaben den Gemeinden als zugehörig definiert.

Was danach jene Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind, die im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung konstitutive Aufgabe der Gemeinden bedeutet, kann einheitlich nicht

bestimmt werden. Das Bundesverfassungsgericht definiert die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben (BVerfG vom 30. Juli 1958, BVerfGE 8, 122, 134). Auch eine weitere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. November 1988, die sog. Rastede-Entscheidung, liefert nur begrenzt noch eine Präzisierung, wenn das Gericht feststellt, dass zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung kein gegenständlich bestimmter oder nach feststellenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog gehört, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen (BVerfGE 79, 127, 151 ff.).

Diese Definition lässt insoweit viel Spielraum, eine Aufgabe als Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft zu sehen, sodass der Kreis freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben potentiell weit gefächert ist. Letztlich orientiert sich der Bestand an freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises in jeder Kommune an den jeweiligen Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner und an der jeweiligen Leistungsfähigkeit der Kommune.

Die angesprochene Straßenbeleuchtung ist eine freiwillige Aufgabe, die von den Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge erfüllt wird; eine allgemeine Straßenbeleuchtungspflicht kraft Gesetzes, insbesondere nach dem Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt, besteht nicht.

12. Abschaffung oder bessere Auswertung des Haushaltskennzahlensystems

Das Ministerium für Inneres und Sport hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Im Positionspapier wird die Sinnhaftigkeit des Haushaltskennzahlensystems (HKS) in Frage gestellt. Um kommunale Haushalte miteinander zu vergleichen, sollte nach Auffassung des Runden Tisches besser auf Jahresergebnisse (IST-Werte) abgestellt werden. Als Beispiel wird dabei das Kennzahlenset in Nordrhein-Westfalen genannt.

Das Kennzahlenset in Nordrhein-Westfalen beinhaltet Kennzahlen zur haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation, zur Vermögens- Finanz- und Ertragslage.

Die Notwendigkeit, Kennzahlen zu bestimmen, ergibt sich aus § 20 Abs. 2 KomHVO, wonach die Kommune produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt, soweit dies für die Steuerung der Kommune erforderlich ist. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Ergebniskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Den Hinweis, Vergleiche auf Produktebene anzustellen, hat das Ministerium für Inneres und Sport im HKS-Berichtsbogen im Jahr 2017 bereits dergestalt umgesetzt, dass die entsprechenden Konten nach dem Kontenrahmenplan des Landes Sachsen-Anhalt vorgegeben wurden. Die zusätzlich an die Hand gegebene Zuschussbedarfsliste ist nach Produkten gegliedert, sodass auch hier grundsätzlich eine Vergleichbarkeit gegeben ist.

Das im Jahr 2010 ins Leben gerufene HKS ist mit dem Kennzahlenset in Nordrhein-Westfalen, welches im Wesentlichen die operative Steuerung der Kommunen unterstützen soll, nicht vergleichbar. Das HKS wurde zudem auch deshalb aus der Taufe gehoben, weil der Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages von Sachsen-Anhalt zuvor mehrfach die Notwendigkeit zum Ausdruck gebracht hatte, dass die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt die Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel der Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs forcieren und umsetzen müssten. Um die Kommunen im Wege partnerschaftlicher Beratung und Betreuung bei der Haushaltskonsolidierung und der Sicherung bzw. Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit wirksamer zu unterstützen, hatte das Ministerium des Innern daher entschieden, im Rahmen der präventiven, vorausschauenden Kommunalaufsicht ein HKS einzuführen. Nach Umstellung der kommunalen Haushaltssystematik auf die Doppik befindet sich das HKS auch 2017 noch in der Modellphase. Den teilnehmenden Kommunen werden auf elektronischem Wege der HKS-Berichtsbogen und die Zuschussbedarfslisten übersandt, um die notwendigen Daten in die dafür vorgesehenen Felder einzutragen. Auf der Basis des ausgefüllten Berichtsbogens wird das Ergebnis anhand eines für die Bewertung festgelegten Schemas (Bewertungsschema) ermittelt. Bei Kommunen mit gefährdeter und insbesondere nicht mehr vorhandener (weggefallener) dauernder Leistungsfähigkeit nimmt sich die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde dieser Kommunen im Wege der präventiv wirkenden kommunalaufsichtlichen Beratung und Betreuung gesondert an, indem sie zunächst die Ursachen für die nicht hinreichend vorhandene dauernde Leistungsfähigkeit ggf. nach ergänzender Stellungnahme der betroffenen Kommune analysiert und anschließend Lösungsvorschläge unterbreitet, wie die betroffene Kommune ihre dauernde Leistungsfähigkeit wiedererlangen kann.

Aus Sicht der Kommunalaufsichtsbehörden hat sich das bisherige Verfahren bewährt. Die gemeinsamen Dienstberatungen der obersten und oberen Kommunalaufsichtsbehörde mit den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden dienen der vorherigen kommunalaufsichtlichen Abstimmung der nachfolgenden Beratungen der zuständigen Kommunalaufsichten mit den betroffenen Kommunen. Die von Ihnen angeregte Beteiligung der betroffenen Kommunen an den Dienstberatungen zur Auswertung der Ergebnisse der Haushaltskennzahlen würde jedoch den dafür vorgesehenen zeitlichen Rahmen und die verfügbaren personellen Kapazitäten deutlich überschreiten. Im Übrigen werden die Lösungsvorschläge der vorgenannten Dienstberatungen den betroffenen Kommunen durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde vorgestellt, sodass diese bei der erforderlichen Umsetzung zur Konsolidierung ihrer Haushalte genutzt werden können.

13. Rekommunalisierung beim KiFöG

Die Reform der gesetzlichen Regelungen der Kinderförderung im Land Sachsen-Anhalt erfolgt im Jahr 2018. Zu dieser Überarbeitung des KiFöG haben die regierungstragenden Fraktionen einen Entschließungsantrag gefasst, der die Ziele des neuen KiFöG umreißt.

Es besteht Einigkeit darüber, dass die Neuregelung mit Beginn des neuen Kindergartenjahres zum 1. August 2018 in Kraft treten soll und keine Vorfestlegungen vorgenommen werden, sondern die Überarbeitung des Kinderförderungsgesetzes für das Land Sachsen-Anhalt ergebnisoffen erfolgen soll. Darüber hinaus muss es auch Anspruch sein, alle Möglichkeiten einer Kostendämpfung sowohl für die Eltern, die Gemeinden als auch für das Land zu erreichen.

Ziel ist es, die Struktur und die Richtung des bestehenden Kinderförderungsgesetzes im Sinne eines bedarfsgerechten Anspruchs, eines Abbaus von bürokratischen Hemmnissen, von Transparenz und vereinfachter Zahlungsströme neu zu fassen. Dies gilt immer auch unter Beachtung des Kindeswohls und der Sicherung einer hochwertigen Kinderbetreuung.

Der Vorsitzende des Ausschusses für Finanzen im Landtag von Sachsen-Anhalt und der Präsident des Landesverwaltungsamtes erhalten eine Durchschrift dieses Schreibens.

Ich bitte Sie, den Mitgliedern des Runden Tisches Wittenberg eine Durchschrift dieses Schreibens zukommen zu lassen.

Ich hoffe, dass ich Ihnen hiermit einige nähere Erläuterungen geben konnte und stehe Ihnen für Rückfragen und weitere Diskussionen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



André Schröder