

Projekt "Finanzaufsicht 2020"

Alles andere als Nabelschau

(BS/Johannes Winkel) In der öffentlichen Diskussion wird die Kommunalaufsicht, insbesondere aber die kommunale Finanzaufsicht, gern zum "Haupttäter" gemacht. Laufen kommunale Haushalte aus dem Ruder, ist sofort von "kommunaler Nachsicht" die Rede – die Aufsicht hätte doch viel früher die verhängnisvollen Entwicklungen bremsen oder sogar stoppen müssen. Ich war und bin davon überzeugt, dass die Aufsicht auch in NRW besser ist als ihr Ruf. Von daher gab es kein Zögern, als die Bertelsmann Stiftung den Vorschlag machte, die Strukturen und Rahmenbedingungen kommunaler Finanzaufsicht unter die Lupe zu nehmen.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Das Projekt hat sich gelohnt. War zuvor die kommunale Finanzaufsicht eine "Black Box", so hat das Projekt viel Licht gebracht. Vor allem hat es deutlich gemacht, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Struktur und die Rahmenbedingungen der Kommunalaufsicht in irgendeinem Zusammenhang mit der Situation kommunaler Haushalte korrelieren.

Die kommunalen Finanzaufsichtsbehörden in NRW sind dreigliedrig aufgestellt. Neben dem Ministerium und den Bezirksregierungen sind auch die Landräte mit dieser Aufgabe befasst. Dabei "leht" sich das Land das Organ "Landrat" vom Kreis aus und macht es zum verlängerten Arm des (jeweiligen) Innenministers. Doch trotz der Zweifel, ob sich ein unmittelbar vom Volk gewählter Landrat mit all seiner (partei-)politischen Vernetzung so ohne Weiteres in eine landesbehördliche Hierarchie integrieren lässt, hat die Untersuchung ergeben, dass finanzaufsichtliches Verhalten weitestgehend frei von politisch motivierten Einflussnahmen ist.

Dies mag auch damit zusammenhängen, dass die Befragung der Mitarbeiter eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Behörden untereinander zu Tage gefördert hat. Aber nichts ist so gut, dass es nicht auch noch besser werden könnte. Von daher bleibt es eine Ver-



Johannes Winkel ist Leiter der Abteilung "Kommunale Angelegenheiten, Vermessung" im Ministerium für Inneres und Kommunales in NRW. Foto: BS/MIK NRW

pflichtung der obersten Aufsichtsbehörde, diese Bereitschaft zum offenen Dialog und zur wechselseitigen Beratung zu bewahren und auszubauen. Einerseits muss die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung gewährleistet sein, andererseits benötigen die unmittelbaren Aufsichtsbehörden Spielräume, um orts- und situationsangemessen zu entscheiden.

Erfreulich, dass auch die "Kunden" der Aufsichtsbehörden diesen ein gutes Zeugnis ausstellen. Viele Bürgermeister und Kämmerer – auch diese wurden im Rahmen des Projektes befragt – sehen in der Aufsichtsbehörde einen Partner, der bei Problemen frühzeitig ins Vertrauen gezogen werden kann. Der allgemeine Wandel vom Obrigkeits- zum Dienstleistungsstaat macht auch vor dem Verhältnis von Staat und Kommune nicht halt, selbst wenn das repressive Element staatlicher Aufsicht immer mitschwingt.

Ungelöst ist nach wie vor der finanzaufsichtliche Umgang mit

den vielfältigen Erscheinungsformen kommunalen Handelns außerhalb des öffentlichen Rechts. Der Trend, kommunale Aufgaben in rechtlich selbstständigen Unternehmen und Einrichtungen zu erledigen, ist ungebrochen. Jedes Jahr kommen hunderte kommunaler Gesellschaften des privaten Rechts hinzu. Diese Gesellschaften sind der unmittelbaren Kommunalaufsicht entzogen, die nur vermittelt über die kommunalen Vermittler Einfluss nehmen kann.

Wenn allerdings der kommunale Konzern so strukturiert ist, dass selbst die Kernkommune kaum noch steuernden Einfluss auf ihre Beteiligungen ausüben kann, bleibt am Ende auch die Kommunalaufsicht (und sei sie noch so gut organisiert) wirkungslos. An diesem Punkt werden in den kommenden Jahren noch viele Diskussionen zu führen sein, denn die in allen Kommunalverfassungen noch ausgesprochen vage formulierten Anforderungen an die kommunale Beteiligungssteuerung bedürfen einer wesentlich stärkeren Konkretion.

Es gibt also noch Verbesserungspotenzial – für die kommunale Selbstverwaltung genauso wie für die Kommunalaufsicht.

"Folgekosten kommunaler Einrichtungen"

Kleine Rechnung, große Wirkung

von Dr. Ulrich Keilmann

Investitionen sind häufig von erheblicher Bedeutung für die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Daher sehen die haushaltsrechtlichen Regelungen für bedeutende Investitionen regelmäßig die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen unter Berücksichtigung der Belastungen durch Folgekosten vor (etwa § 12 Absatz 1 GemHVO Hessen). In der Praxis zeigt sich jedoch, dass in vielen Fällen keine hinreichenden Variantenuntersuchungen unter Beachtung von Folgekosten durchgeführt werden. Teilweise liegen den Beschlüssen zu Investitionsentscheidungen nicht einmal wirtschaftliche Analysen in Form eines Vergleichs der Anschaffungs-/Herstellungskosten unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten zugrunde. Damit fehlt den Kommunen zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung eine sachgerechte Grundlage zur Abwägung der Wirtschaftlichkeit und zur Beurteilung der fortlaufenden Haushaltsbelastung: Investitionsentscheidungen werden auf Basis unvollständiger Daten getroffen – somit können Entscheidungsträger die Wirkungen auf künftige Haushalte nicht vollständig einschätzen, eine daraus resultierende Gefährdung der finanziellen Leistungsfähigkeit kann die Folge sein. Drei Punkte sind in diesem Kontext zu empfehlen:

1) Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten durchführen: Wer-

den bei der Realisation von Investitionen Planüberschreitungen oder -unterschreitungen festgestellt, sind diese im Hinblick auf die Qualität der Planung nachzuvollziehen und die Gründe hierfür zu dokumentieren. So lassen sich die Planungsgenauigkeit und die Höhe der in den Haushaltsplänen veranschlagten Mittel für künftige Investitionen optimieren und geeignete Steuerungsgrundlagen schaffen. Eine hohe Planungsgenauigkeit trägt außerdem dazu bei, dass die Kommunen einen Überblick über die ihnen tatsächlich zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel behalten.

2) Plan-Ist-Vergleich der Folgekosten durchführen: Regelmäßige Plan-Ist-Vergleiche der Folgekosten erlauben eine Kontrolle. Werden außerdem gezielte Plan-Ist-Vergleiche auf Ebene der verschiedenen Positionen der Folgekosten (Betriebs-, Instandhaltungs-, Verwaltungs- und Personalkosten) angestellt, unterstützt die dadurch erhöhte Transparenz der Kostenstrukturen bei Planabweichungen die Identifikation von Ursachen und Interventionsmaßnahmen.

3) Folgekosten können im Lebenszyklus einer Immobilie ein Vielfaches der Investitionskosten erreichen. Dies lässt sich beispielsweise in Form eines Signalwerts veranschaulichen, der die Zahl der Jahre angibt, nach denen die nicht durch Erlöse



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

Foto: BS/Hessischer Rechnungshof

der Einrichtung gedeckten durchschnittlichen jährlichen Folgekosten die Anschaffungs-/Herstellungskosten überschreiten. Signalwerte können Anhaltspunkte für Unwirtschaftlichkeit und Hinweise für die weitere Prüfung von Investitionen liefern.

Zentral ist in jedem Fall, den Terminus der Folgekosten klar zu definieren. Das kann entlang des an DIN 18960 angelehnten Schemas getan werden.

Folgekosten I setzen sich dabei zusammen aus den Betriebskosten, den Instandsetzungskosten, den Verwaltungs- und sonstigen Kosten sowie aus den Personalkosten.

Für die **Folgekosten II** werden kalkulatorische Zinsen addiert. Bei den **Folgekosten III** werden die kalkulatorischen Abschreibungen hinzugegerechnet. Die **Folgekosten IV** ergeben sich nach Abzug zurechenbarer Erlöse.

Lesen Sie mehr zum Thema "Folgekostenmanagement" im Kommunalbericht 2015, Hessischer Landtag, Drucksache 19/2404 vom 12. November 2015, S. 183 ff.

Günstige Umsatzsteuergestaltungen für Kommunen

Neuregelung der Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts

(BS/Stefanie Tiede*) Seit einigen Jahren ist die Umsatzbesteuerung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPÖR) im Umbruch. Das deutsche Umsatzsteuerrecht entspricht in der bisherigen Fassung nicht dem EU-Recht, zur Angleichung wurde ein neuer § 2 b UStG eingeführt. Die Neuregelung gilt gem. § 27 Abs. 22 UStG erst ab dem 01.01.2017. Bis zum 31.12.2016 können die jPÖR optieren, bis zum 31.12.2020 das bisherige Recht fortzuführen. Die Option kann einmal mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden.

Die Neuregelung ist im Wesentlichen durch folgende Änderung gekennzeichnet: Nach der bisherigen Rechtslage sind die juristischen Personen des öffentlichen Rechts nur im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art und land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewerblich oder beruflich tätig.

Gemäß dem neu eingeführten § 2 b UStG gilt die jPÖR grundsätzlich als Unternehmer, es sei denn, sie übt hoheitliche Tätigkeiten aus. Selbst dann wird sie als Unternehmer behandelt, wenn andernfalls größere Wettbewerbsverzerrungen entstehen würden.

Wichtig ist, dass durch Optionsmöglichkeiten die Kommunen bereits jetzt in Abweichung von der Gesetzeslage vielfach durch Berufung auf EU-Recht den Unternehmerstatus in Anspruch nehmen konnten.

Zur Frage, wann größere Wettbewerbsverzerrungen nicht anzunehmen sind, geben die Absätze 2 und 3 Auskunft. Diese

liegen z. B. unter anderem dann nicht vor, wenn der aus gleichartigen Tätigkeiten erzielte Umsatz die Grenze von 17.500 Euro nicht überschreitet (§ 2b Abs. 2 Nr. 1) oder wenn vergleichbare, auf privatrechtlicher Grundlage erbrachte Leistungen steuerbefreit sind und auf die Steuerbefreiung nicht verzichtet werden kann (§ 2 b Abs. 2 Nr.2). Trotz Unterschreitens der Umsatzgrenze kann demnach die Unternehmergemeinschaft begründet werden, wenn auf die Steuerbefreiung verzichtet werden kann. Erzielt die Kommune beispielsweise Vermietungsumsätze an Gewerbebetriebe unterhalb von 17.500 Euro pro Jahr, so kann sie dennoch Unternehmerin sein, wenn sie auf die Steuerbefreiung verzichtet.

Wichtig: Die Wettbewerbsverzerrungen sind nur zu prüfen, wenn Leistungen auf hoheitlicher Grundlage erbracht werden. Auswirkungen wird die Änderung vor allem im Bereich Ver-

mögensverwaltung und Beistandsleistungen haben. Ansonsten ist durch die neuere Rechtsprechung des BFH und dessen richtlinienkonforme Auslegung das bisherige Recht bereits an die neue Rechtslage angenähert. Eine erhebliche Erweiterung der Umsatzsteuerpflicht und damit auch erweiterte Vorsteuerabzugsmöglichkeiten finden sich nur im Vergleich zu der von der Finanzverwaltung praktizierten Auslegung i. S. des Umsatzsteueranwendungserlasses, in dem beispielsweise noch am Körperschaftsteuerlichen Begriff des Betriebs gewerblicher Art festgehalten wird.

Die Kommunen sollten rechtzeitig analysieren, welche steuerlichen Konsequenzen sich in sämtlichen Verwaltungs- und Unternehmensbereichen durch die Gesetzesänderung ergeben. Die Option kann nur einheitlich für alle von der jPÖR ausgeübten Tätigkeiten erklärt werden. In die Überlegung einzubeziehen ist auch der Umstand, dass die Umsatzsteuerpflicht nicht unbedingt nachteilhaft sein muss, insbesondere wenn größere Investitionen anstehen.

Bislang wenig beachtet ist die Tatsache, dass tatsächlich vier Wahlmöglichkeiten bestehen:

- 1) Anwendung des neuen § 2 b UStG,
- 2) Anwendung des bisherigen § 2 Abs. 3 UStG entsprechend Abschnitt 2.11 UStAE,
- 3) Anwendung des bisherigen § 2 Abs. 3 UStG, jedoch mit der richtlinienkonformen Auslegung des BFH,

4) Anwendung des neuen § 2 b UStG ab einem späteren Zeitpunkt (durch Option und Widerruf).

Im Zweifel gilt: Die Kommune sollte für die Anwendung der alten Rechtslage optieren, da immer noch die Möglichkeit besteht, die Option mit Wirkung zum Beginn des folgenden Jahres zu widerrufen. Nur dann kann sie auch wählen, in welcher Auslegung sie das bisherige Recht anwenden möchte. Im Fall von Streitigkeiten ist zu beachten, dass der Umsatzsteueranwendungserlass die Finanzgerichte nicht bindet und diese im Zweifel der Rechtsprechung des BFH folgen werden, s. o., 3. Alternative. Gibt die Kommune keine Erklärung ab, ist zwingend ab dem 01.01.2017 der neue § 2 b UStG anzuwenden.

*Stefanie Tiede ist Rechtsanwältin der Gimmler Unternehmensgruppe.

PRAXISSEMINAR

(BS) Mehr Gestaltungsmöglichkeiten mit umsatzsteuerlicher Auswirkung thematisiert **Karl-Heinz Gimmler**, Fachanwalt für Steuerrecht und geschäftsführender Gesellschafter der Gimmler Rechtsanwalts-gesellschaft mbH, in einem Seminar des Behörden Spiegel am 21. September 2016 in München.

Anmeldung und Programm unter: www.fuehrungskraefteforum.de/detail.jsp?u_id=1000

NRW.BANK IDEENWETTBEWERB 2015-2017
Kommunale Innovation

Denkmalpflege mit wenig Kapital

(BS) Wie kann ein denkmalgeschütztes Gebäude erhalten und der Renovierungsaufgelöst werden, obwohl man nicht die nötigen Mittel dazu hat? In Essen setzt man dazu auf eine stärkere Einbeziehung der Nachbarschaft.

Die "Evangelisch-Lutherische Gemeinde Essen" finanziert sich allein aus Spenden ihrer Mitglieder. Sie ist jedoch nicht in der Lage, Kirche, Pfarrhaus und Gemeindefaal angemessen zu unterhalten. Mittel außerhalb der Gemeinde sollen daher eingeworben werden. Hierfür arbeitet ein Kuratorium die Geschichte der Kirche, des Viertels und seiner Gebäude auf und bringt sie den Menschen durch Vorträge und Besichtigungen näher. Das Kuratorium ist eine Gruppe von engagierten Fachleuten, die nicht zur Kirchengemeinde gehören. Über die Geschichte soll die Identifikation der Bürger mit ihrem Quartier gestärkt werden, damit diese mehr Verantwortung für die Denkmalpflege übernehmen. Zudem soll der gute Zustand des Denkmals positiv zum Gemeinschaftsleben beitragen und die Bürger motivieren, sich finanziell zu beteiligen. Die Kirche und der Gemeindefaal stehen schon jetzt auch für Konzerte, Vorträge und Versammlungen zur Verfügung.

Das Kuratorium ist schon in früheren Projekten ähnlich vorgegangen. "Natürlich liegt jeder Fall anders. Aber sowohl wir als auch andere Initiativen sollten vermeiden, das Rad neu zu erfinden", so **Friedrich Schlechter**, Vorstand des Kirchbauvereins Moltkeplatz e. V.

➔ **Kontakt:** Friedrich Schlechter
Vorstand Kirchbauverein Moltkeplatz e. V.
brigitt.schlechter@gmx.de

Beamtendarlehen 10.000 € - 120.000 €
Glückszins Kredite für Sparfüchse
Umschuldung: Raten bis 50% senken
Baufinanzierungen echt günstig
0800-1000500 Free Call
Wer vergleicht, kommt zu uns.
Seit über 35 Jahren.

Deutschlands günstiger Autokredit
effektiver Jahreszins 2,77%
5.000 € bis 50.000 €
Laufzeit 48 bis 120 Monate
Repräsentatives Beispiel nach § 6a PangV: 20.000 €, Lfz. 48 Monate, 2,77% eff. Jahreszins, fester Sollzins 2,74% p.a., Rate 441,- €, Gesamtkosten 21.137,19 €
www.Autokredit.center

AK FINANZ
Kapitalvermittlungs-GmbH
E3, 11 Planken
68159 Mannheim
Tel.: (0621) 178180-0
Info@AK-Finanz.de
www.AK-Finanz.de

Spezialdarlehen: Beamte / Angestellte ö.D. / Berufssoldaten / Akademiker
Günstiges Darlehen resp. Bsp. 40.000 €, Sollzins (fest gebunden) 2,95%, Lfz. 7 Jahre, mit Rate 528,00 €, eff. Jahreszins 2,99%, Bruttobetrag 44.317,65 €, Sicherheit: Kein Grundschuldeintrag, keine Abtretung, nur stille Gehaltsabtretung. Verwendung: z.B. Modernisierung rund ums Haus, Ablösung teurer Ratenkredite, Mobilkauf etc. Vorteile: Niedrige Zinsen, kleine Monatsrate! Sonderkündigung jederzeit kostenfrei, keine Zusatzkosten, keine Lebens-, Renten- oder Restschuldversicherung.

Sonderdarlehen zu 1a-Konditionen!
www.1a-Beamtendarlehen.de
Nutzen Sie Ihren Status als Beamter, Angestellter oder Arbeiter im ÖD
0800-0404041
Jetzt gebührenfrei anrufen & unverbindlich informieren
Mehrfachgeneralagentur Finanzvermittlung
Andreas Wiedenhilf
Friedrich-Höing-Str. 19 - 46325 Borken-Weselo