

## Der Kommunale Haushalt, 5. Aufl. 2019

### - Aktuelle Entwicklungen IV -

#### Vorbemerkung

Auch zu Beginn des neuen Jahres soll über einige wichtige Entwicklungen in der kommunalen Finanzwirtschaft und -politik informiert werden. Damit wird die Berichterstattung der vorherigen Nachlieferungen fortgesetzt.

Das Jahr 2022 war wiederum durch die Covid-19-Pandemie geprägt; erst gegen Jahresende zeichnete sich eine leichte Entspannung ab, viele Einschränkungen wurden schrittweise aufgehoben. Allerdings waren und sind in allen Wirtschaftsbereichen hohe Krankenstände zu verzeichnen, die jedoch oft auf andere Infektionskrankheiten, wie Erkältungen oder Grippe zurückzuführen sind. Dadurch sind viele Kommunen nach wie vor gezwungen, ihre Leistungen, z. B. in Kindertagesstätten, im ÖPNV oder in Krankenhäusern einzuschränken.

Mit dem Krieg in der Ukraine erwuchs eine Bedrohung, mit der niemand noch zum Jahresanfang gerechnet hatte. Zunächst war eine Vielzahl von Flüchtlingen aus der Ukraine aufzunehmen und zu versorgen. Die Kommunen mussten aber auch ihre Warnsysteme testen und ggf. nachrüsten sowie Szenarien zur Krisenvorsorge überprüfen. Der Ausfall der Gaslieferungen aus Russland stellte die Versorgungsunternehmen vor erhebliche Probleme. Außerdem sind erhebliche Preiserhöhungen für Strom- und Gaslieferungen eingetreten oder zu erwarten. Die steigenden Energiepreise betreffen nicht nur Unternehmen und Haushalte sondern z.B. auch Vereine mit eigenen Anlagen. In welchem Umfang diese Belastungen durch staatliche Stützungsmaßnahmen begrenzt werden können, wird erst in diesem Jahr sichtbar werden.

Energiemangel, aber auch Lieferengpässe führten zu einem Phänomen, das aus dem kommunalen Bewusstsein nahezu verschwunden war: der Inflation. Zu Beginn des Jahrtausends waren Inflationsraten zwischen 1 und 2 % p. a. die Regel. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 waren plötzlich nahezu stabile Preise zu verzeichnen. Diese Situation wiederholte sich ab 2014 und hielt bis Ende 2020 an. Mit dem Jahr 2021 begann zunächst ein moderater, später allerdings beschleunigter Preisanstieg, der sich Ende 2022 auf 10 % p. a. belief. Das verteuert selbstverständlich auch kommunale Beschaffungen und führt zu höheren Lohnabschlüssen.

Zur besseren Einordnung der folgenden Themen sind wieder jeweils die Randziffern bzw. Nummern von Schaubildern im Buch angegeben. Für den

Inhalt dieser Veröffentlichung trägt ausschließlich der Autor die Verantwortung. Für Anregungen, Ergänzungen und Kritik nutzen Sie bitte meine e-mail-Adresse [g.schwarting@gmx.de](mailto:g.schwarting@gmx.de). Weitere aktuelle Themen finden Sie auch auf meiner Internet-Seite [www.schwarting-larsson.de](http://www.schwarting-larsson.de).

Mainz, im Januar 2023

## 1. Die kommunalen Finanzen im dritten Pandemie- und ersten Kriegs-Jahr (Rz. 89 ff.)

Das Jahr 2020 konnten die Städte, Gemeinden und Kreise überraschend erfolgreich abschließen. Der Finanzierungssaldo war mit 2,74 Mrd. Euro – vor allem dank der Stützungsmaßnahmen durch Bund und Länder – positiv ausgefallen. Der befürchtete drastische Einbruch im Jahr 2021 war dann aber nicht eingetreten; vielmehr verbuchten die Kommunen wiederum einen positiven Saldo von 3 Mrd. Euro. Dementsprechend reduzierten die kommunalen Spitzenverbände den negativen Ausblick für die Folgejahre auch leicht nach unten. Wie unsicher die Prognosen jedoch sind, zeigt sehr deutlich die Prognose des BMF für 2022, die nur wenige Wochen nach Erscheinen der Schätzung der kommunalen Spitzenverbände veröffentlicht wurde und deutlich niedriger ausfällt.

### Finanzierungssaldo der Kommunen 2020–2025

2020	2021	2022	2023	2024	2025
2,74	-7,0	-6,6	-6,1	-6,1	
2,74	3,04	-5,8	-5,3	-3,9	-2,4
Nachrichtlich Prognose BMF*					
		-1,5	-3,0	-3,5	-1,5

Eigene Darstellung, obere Zeile: Schätzung 2021, zweite Zeile: Schätzung 2022

Quelle: Deutscher Städtetag, Stadtfinanzen 2021 und 2022, Beiträge zur Stadtpolitik 118 und 119, jeweils S. 18

\* Monatsberichte des BMF 11/2022, S. 5

Mitte 2022 endete die lange Periode negativer Zinsen, die die EZB Mitte 2014 begonnen hatte. Die Sorge mancher Kämmerer, wie sie mit vorhandener Liquidität ohne nominale Verluste operieren sollen (s. Nachlieferung 3 „Greensill Bank“), hat damit ein Ende. Zum Jahresschluss 2022 war der EZB-Zins wieder auf 2,0 % gestiegen. Bei der anhaltend hohen Inflation bleiben die Realzinsen allerdings weiterhin negativ.

## 2. Grundsteuer: Schleppender Eingang der Steuererklärungen (Rz. 143 ff.)

Im Sommer 2022 begann die Abgabefrist für die Erklärung zur Grundsteuer. Sehr rasch zeigte sich, dass die ursprünglich bis zum 31.10.2022 laufende Frist nicht einzuhalten war. Das galt vor allem für das recht komplizierte Bundesmodell. Die Finanzverwaltung verschob die Frist daher auf den 31.1.2023; allerdings ist abzusehen, dass auch zu diesem Zeitpunkt nicht alle Erklärungen vorliegen werden. Denn zum Jahresende 2022 fehlten sie noch für knapp die

Hälfte der 36 Millionen Grundstücke. Ende Januar immerhin noch für gut ein Viertel. Damit stellt sich bereits jetzt die Frage, wie die Finanzverwaltung mit den dann noch ausstehenden Erklärungen verfahren wird; denn eine weitere Fristverlängerung erscheint ausgeschlossen. Zwar sollen Ende Februar Erinnerungsschreiben – ohne Festsetzung eines Verspätungszuschlags – versandt werden. Reagieren Grundstückseigentümer aber auf diese Aufforderung nicht, könnte die Finanzverwaltung im Normalfall Säumniszuschläge verhängen, ggf. auch eine Schätzung vornehmen. Wie realistisch dieses Szenario ist, wenn es sich um mehrere Millionen Grundstücke handeln sollte, muss allerdings dahingestellt bleiben.

Wenig beachtet wird die Frage, wie nach dem Erhalt des Bescheids durch das Finanzamt verfahren werden soll. Jeder Steuerpflichtige sollte genau prüfen, ob die Angaben im Bescheid stimmen oder ob ein eigenes Versehen bei der Eingabe bzw. ein Fehler des Finanzamtes vorliegt. Für einen solchen Widerspruch haben die Steuerpflichtigen aber nur einen Monat Zeit. Es ist nicht auszuschließen, dass zahlreiche Widersprüche eingehen, die entweder einzelne Parameter anzweifeln oder sogar die Verfassungsmäßigkeit der neuen Gesetzeslage in Frage stellen. In jedem Fall bedeutet das noch einmal einen erheblichen Mehraufwand für die Finanzverwaltung. Für die Kommunen sind diese Verfahrensfragen so wichtig, weil sie im zweiten Halbjahr 2024 über ihre Hebesätze für das Jahr 2025 beraten müssen.

### **3. Investitionen: Zwischen Wollen und Umsetzen klafft eine beträchtliche Lücke (Rz. 78 ff.)**

Das jährliche Kommunalpanel der KfW befasst sich nicht nur mit dem Sanierungs-/Investitionsstau in den Kommunen. Es weist auch aus, inwieweit geplante Investitionen tatsächlich im Jahr ihrer Veranschlagung realisiert werden. Das Ergebnis ist recht ernüchternd: 2018 betrug die Quote etwa 2/3, 2020 war sie sogar unter diesen Wert gefallen; daran hat sich auch 2021 wenig geändert. Selbst wenn die Investitionen – mit Zeitverzug – auch abgeschlossen werden, so entstehen auf diese Weise in vielen Kommunen enorme Haushaltsreste, die die Haushaltstransparenz erheblich beeinträchtigen. Gründe hierfür können sein

- fehlende Personalressourcen in den technischen Ämtern der Kommunen,
- schleppende Bewilligung von Fördermitteln,
- fehlende Kapazitäten auf der Anbieterseite, oft aber auch
- „politische“ Haushaltsansätze, die als Programmsignal für die Öffentlichkeit verstanden werden.

## Geplante und realisierte Investitionen 2018 und 2020 (in Euro je Einw.)

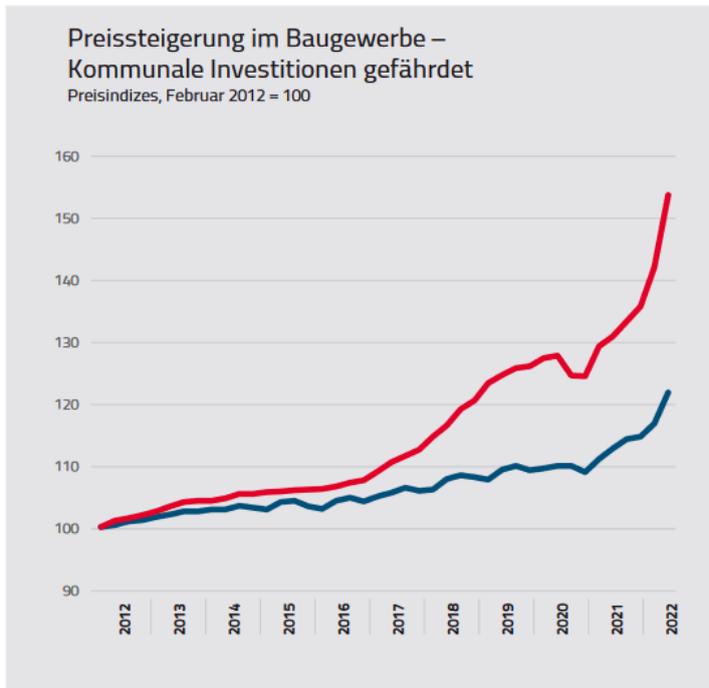
Gebietskörperschaften	2018			2020					
	Geplant	Realisiert	Quote in %	Geplant	Realisiert	Quote in %	Geplant	Realisiert	Quote in %
Alle	453	299	66,0	589	369	62,7	567	389	68,6
Landkreise	116	78	66,9	159	100	62,9	161	130	80,7
>50.000	442	329	74,3	526	345	65,5	572	405	70,8

Eigene Darstellung

Quelle: KfW Kommunalpanel 2019, 2021 und 2022, jeweils Tabellenband

Für die Mitglieder in den Vertretungskörperschaften ist das ziemlich unübersichtlich, da die Haushaltsreste lediglich im internen Rechnungswesen geführt werden. Hinzu kommt, dass ihnen oft auch noch übertragene Kreditermächtigungen gegenüberstehen, die für die Kommunalpolitik „unsichtbar“ sind. Allerdings sollte die Kommunalpolitik gerade dem Problem der „politischen“ Veranschlagungen entgegenwirken und nur voraussichtlich realisierbare Vorhaben in den Haushalt einstellen. Einen Hinweis auf die mangelnde Sorgfalt bei der Haushaltsplanung gibt eine Untersuchung aus Nordrhein-Westfalen (*Nicole Altmayer/Oliver Lerbs, Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei kommunalen Investitionen – Umsetzung in nordrhein-westfälischen Städten, ZKF 10/2022*). Im Ergebnis wird dort festgehalten, dass die eigentlich nach § 13 KomHVO NW erforderlichen Wirtschaftlichkeitsberechnungen nur rudimentär und punktuell vorgenommen werden.

Auffällig ist, dass die realisierten Beträge deutlich über den Werten von 2018 (und der Vorjahre) liegen. Allerdings ist zu vermuten, dass diese Entwicklung vor allem die enormen Preissteigerungen für Bauleistungen widerspiegelt. Denn die Baupreise sind in den letzten 5 Jahren mehr als doppelt so schnell gestiegen wie die Verbraucherpreise. Die höheren Zahlungen stünden dann nicht für mehr, sondern im Wesentlichen für verteuerte Projekte.



Quelle: Deutscher Städtetag, Stadtfinanzen 2022, Beiträge zur Stadtpolitik 119, Berlin 2022, S. 24

Untere Linie: Verbraucherpreise  
Obere Linie: Baupreise

Investitionen in Zeiten hoher und steigender Preise stehen mit dem Postulat einer Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Konflikt. Denn die Kommunen sollen eine prozyklische Investitionstätigkeit vermeiden. Allerdings befindet sich die Gesamtwirtschaft nicht in einer Hochkonjunktur; vielmehr handelt es sich um eine ausgeprägte Baukonjunktur. Es wäre daher angeraten, nicht zwingend notwendige Projekte zeitlich zu verschieben und eine Abkühlung der Situation in der Bauwirtschaft abzuwarten.

#### **4. Taxonomie – neue Beurteilungskriterien für kommunale Investitionen? (Rz. 74)**

Die Hinwendung der EU zur Green Economy („Green Deal“) hat zum Erlass der sog. Taxonomie-Verordnung 2020 geführt. Die Verordnung definiert Kriterien für die Einstufung von Investitionen als nachhaltig (z. Zt. nur aus ökologischer Sicht). Sie betrifft einerseits Finanzdienstleister, die ihre Produkte als

nachhaltig vermarkten wollen, andererseits aber auch Unternehmen, die zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet sind. Für die Berichterstattung sind inzwischen Standards vorgegeben („Corporate Sustainability Reporting Standards“ – CSRD), die ab 2024 – zunächst für einen kleineren Kreis von Unternehmen – verbindlich sind. Dies sind kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten. Darunter fallen bereits auch einige öffentliche Unternehmen.

Der Anwendungsbereich soll aber in den kommenden Jahren auf weitere Unternehmen ausgedehnt werden; der Vorbehalt einer Börsennotierung entfällt und die Schwelle für die Beschäftigtenzahl wird auf 250 gesenkt. Dadurch werden zahlreiche kommunale Unternehmen erfasst. Die Kommunen müssen sich also zumindest über ihr Beteiligungsmanagement mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung ihrer Unternehmen auseinandersetzen. Ob und inwieweit sich dadurch die Geschäftspolitik der Unternehmen ändern wird oder muss, lässt sich nicht allgemeingültig beantworten. Im Übrigen ist nicht auszuschließen, dass kommunalpolitisch gefordert wird auch kleinere kommunale Unternehmenseinheiten zur Nachhaltigkeitsberichterstattung aufzufordern.

Für die Kommunen ergeben sich aber möglicherweise noch weitere Konsequenzen. Denn ihre Kreditgeber oder Auftragnehmer können zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet sein. Sie werden deshalb darauf achten, inwieweit Investitionen der Kommunen in ihrem Portfolio den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen. Das ist für Einzelprojekte leichter zu beantworten. Kreditgeber können wegen des Gesamtdeckungsprinzips im kommunalen Haushalt keinen direkten Bezug zu einzelnen Investitionen herstellen. Allerdings könnten sie sich zumindest an Hand eines Investitionsprogramms orientieren.

## **5. E-Payment – neue Herausforderungen für den Zahlungsverkehr (Rz. 665)**

Die mit dem Online-Zugangs-Gesetz verknüpfte Digitalisierung vieler Verwaltungsleistungen benötigt als wesentlichen Baustein auch die Möglichkeit der elektronischen Zahlungsabwicklung (Basisdienst). Dazu gibt es am Markt unterschiedliche Systeme, die sich sowohl fachlich, wie auch sicherheitsbezogen unterscheiden. Typischerweise ist das zum einen die Kreditkarte; aber verbreitet ist auch die Nutzung von PayPal. Inzwischen sind auch mobile Zahlungswege möglich. Dabei sind die Anforderungen der europäischen „Payment Services Directive 2“ (PSD2) zu beachten. Danach ist eine Zwei-Faktor-Authentifizierung erforderlich. Welches System die Anforderungen erfüllt und für welchen Zweck geeignet ist, muss daher im Vorfeld geprüft werden. Von Bedeutung ist sicher auch die Frage, welchen Verbreitungsgrad ein Zahlungssystem bereits aufweist.

Schwierig ist die Harmonisierung innerhalb der Kommune; denn einzelne Bereiche (z. B. Kultureinrichtungen) verfügen bereits über elektronische Bezahlverfahren. Gleiches dürfte auch für kommunale Betriebe oder Unternehmen gelten. Eine Vielzahl von Insellösungen sollte allerdings vermieden werden. Die Implementation von Bezahlverfahren kann über öffentliche Portale erfolgen, bekannt ist z. B. ePayBL, eine Plattform des Bundes und der Länder. Aber auch andere Provider können von der Kommune mit der Implementation beauftragt werden. Wichtig ist es in das Auswahlverfahren die für die Zahlungsabwicklung zuständige Verwaltungseinheit, ggf. auch die Rechnungsprüfung einzubeziehen.

## 6. Weitere wichtige Entwicklungen

### a) *Rechtsprechung*

- Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 22. 3. 2022 die Erhebung von kommunalen Übernachtungssteuern für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Es sieht das Gleichartigkeitsverbot als nicht verletzt. Besondere Aufmerksamkeit verdient der Hinweis des Gerichtes, dass der Normgeber beruflich bedingte Übernachtungen von der Besteuerung ausnehmen kann, dazu aber nicht verpflichtet ist.
- Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 20. September 2022 entschieden, dass die Erhebung der in einigen Städten eingeführten Wettbürosteuer unzulässig sei. Es befand, dass die Steuer der bundesweiten Rennwett- und Lotteriesteuer gleichartig sei.
- Das Oberverwaltungsgericht Münster hat seine langjährige Rechtsprechung zur Gebührenkalkulation – im vorliegenden Fall für die Abwasserbeseitigung korrigiert. Bisher galt es als zulässig, kalkulatorische Abschreibungen zum Wiederbeschaffungszeitwert gleichzeitig mit einer kalkulatorischen Verzinsung zum Nominalzins in die Berechnung einzubeziehen. Dies hat das Gericht mit Urteil vom 17. 5. 2022 verworfen. Nach Auffassung des Gerichts werde durch die Kalkulation ein doppelter Inflationsausgleich vorgenommen.
- Ein interessantes Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 11. 1. 2023 bringt Bewegung in die Debatte um E-Scooter im Straßenbild. Die Stadt Köln hatte 2022 eine Sondernutzungsgebühr für jeden Roller in einem Rahmen von 85 bis 130 Euro p. a. eingeführt. Sie begründete dies damit, dass die E-Scooter ordnungswidrig auf Fuß- und Gehwegen abgestellt würden und eine Gefährdung für die Allgemeinheit darstellen könnten. Die Betreiber erhoben dagegen Klage mit dem Argument die Gebühr entfalte eine Erdrosselungswirkung. Der Klage gab das Gericht nicht statt.
- Der steuerliche Querverbund zwischen Versorgungsunternehmen und Bäderbetrieben schien dadurch gefährdet, dass BHKW in Bäder wegen der

Energiepreisentwicklung zeitweilig außer Betrieb genommen werden. Das BMF hat mit Schreiben vom 27. 9. 2022 klargestellt, dass auch in einem solchen Fall der Querverbund weiter Bestand habe. Er entfalle nur, wenn das BHKW dauerhaft stillgelegt wird.

### *b) Gesetzgebung*

- Zum 1. 10. 2020 ist die Begrenzung der Gebühr für einen Bewohnerparkausweis gefallen. Bis dahin durften in Deutschland lediglich 30,70 Euro im Jahr erhoben werden. Nunmehr gewinnen vor allem die Städte Gestaltungsspielraum, um den Straßenraum besser zu nutzen. Mehrere Städte haben daher auch eine kräftige Erhöhung der Sätze beschlossen, so in Berlin oder Tübingen auf 120 Euro und in Freiburg sogar auf 360 Euro im Jahr. Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg hat mit Beschluss vom 24. 6. 2022 sogar eine Erhöhung der Gebühr auf 480 Euro für SUV ab einer bestimmten Größe für zulässig erklärt. Allerdings können die Städte erst aktiv werden, wenn die Länder die entsprechende Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr anpassen; das ist bisher nicht in allen Ländern geschehen.
- Der § 2b des Umsatzsteuergesetzes, der vor allem für die interkommunale Zusammenarbeit wichtig ist, befindet sich erneut in der Warteschleife. Die Umsetzung war bereits einmal verschoben worden und sollte mit dem 1. 1. 2023 abgeschlossen sein. Mit dem Jahressteuergesetz 2022 wurde dieser Zeitpunkt um weitere 2 Jahre auf den 1. 1. 2025 festgesetzt. Da dieses Gesetz aber erst kurz vor Jahresende beschlossen wurde, konnten viele Kommunen, die die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit bereits neu geregelt hatten, damit nicht mehr operieren. So kann vermutet werden, dass die Finanzverwaltung angesichts anderer Belastungen die erforderlichen Überprüfungen zeitlich hinausschieben wollte.
- In Folge eines Urteils des Verfassungsgerichtshofes vom 16. 12. 2020 hat das Land Rheinland-Pfalz zum 1. 1. 2023 ein neues Finanzausgleichsgesetz in Kraft gesetzt. Es ist bedarfsorientiert ausgestaltet und lehnt sich an entsprechende Regelungen in Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen an. Mit der Neuregelung verbunden ist die Aufteilung der bisher einheitlichen Schlüsselmasse in Teilmassen für die Gebietskörperschaftsgruppen verbunden. Durch das neue Gesetz werden erstmals die Umlagekörperschaften (Kreise, Verbandsgemeinden) in den interkommunalen Finanzausgleich einbezogen; gleichzeitig wurden auch die Nivellierungssätze für die Realsteuern angehoben. Besonders gravierend ist die Erhöhung für die Grundsteuer B von 365 v. H. auf 465 v. H. ausgefallen.
- Die Übernahme sog. kommunaler Altschulden findet ihre Fortsetzung. Nachdem Hessen mit der Hessenkasse 2018 alle und das Saarland mit dem „Saarland-Pakt“ 2020 die Hälfte der aufgelaufenen Liquiditätskredite über-

nommen hatten, folgt nun Rheinland-Pfalz 2023 mit der „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen“ (PEK). Auch dieses Programm erfasst nur die Hälfte der Liquiditätskredite. Alle drei Programme führten bzw. führen zu einem Abbau der Altschulden um etwa 8 Mrd. Euro. Insgesamt haben sich die kommunalen Liquiditätskredite in den Flächenländern, auch durch Eigenleistungen der Kommunen von 48 Mrd. Euro 2014 auf knapp 30 Mrd. Euro 2021 reduziert.

- Offen ist die Situation in Nordrhein-Westfalen. Dort ist der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ zum 31.12.2021 ausgelaufen. Die teilnehmenden Kommunen haben inzwischen ausgeglichene Haushalte erreicht; ob es darüber hinaus weiterer Entschuldungshilfen bedarf, ist noch nicht entschieden.