

## Der Kommunale Haushalt, 5. Aufl. 2019

### – Aktuelle Entwicklungen V –

#### 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.

Für 2023 lässt sich feststellen, dass die COVID-19-Pandemie zwar nicht vollständig abgeklungen, wohl aber an Bedeutung verloren hat. Dagegen haben andere Erkrankungen (Atemwege, Grippe) enorm zugenommen, so dass der Krankenstand unter den Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung auf einen Höchstwert von 6,76 %<sup>1</sup> oder entsprechend fast 20 Arbeitstage<sup>2</sup>, in der öffentlichen Verwaltung sogar auf 26,5 Arbeitstage<sup>3</sup>, gestiegen ist. Das hat zu temporären Leistungseinschränkungen in vielen kommunalen Aufgabenfeldern geführt.

Die Krisen der vergangenen Jahre (Kriege, Energieversorgung, Lieferengpässe) bestimmen weiterhin das Umfeld der Kommunalpolitik. Gleichzeitig sollen aber auch der Klimawandel, ebenso wie seine Folgen durch kommunales Handeln bewältigt werden. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 30.11.2023 zur Einhaltung der Klimaschutzziele könnte den Handlungsdruck auch für die Kommunen noch erhöhen. Die düstere Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die kommenden Jahre ist ein Abbild dieser Herausforderungen (s. Ziff.1).

Die hohe Inflationsrate, die zum Jahreswechsel 2022/23 noch bei mehr als 8 % gelegen hatte, ist mittlerweile deutlich zurückgegangen; sie betrug im Februar 2024 nur noch 2,5 %.<sup>4</sup> Dafür ist die Niedrig- oder gar Nullzinspolitik der Notenbanken vorbei. Die Gewöhnung an „kostenlose“ Kredite sollte der Erkenntnis weichen, dass Schulden regelmäßig „Geld kosten“. Trotzdem wird auf Bundesebene inten-

---

1 Quelle: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5520/umfrage/durchschnittlicher-krankenstand-in-der-gkv-seit-1991/>

2 Quelle: ARD, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/rekord-krankenstand-rezession-100.html>

3 Quelle: iwd, <https://www.iwd.de/artikel/krankenstand-in-deutschland-498654/>

4 Quelle: Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1045/umfrage/inflationsrate-in-deutschland-veraenderung-des-verbraucherpreisindexes-zum-vorjahresmonat/>

siv darüber diskutiert, die Schuldenbremse, wenn nicht aufzuheben, so doch zu modifizieren.

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 März 2024

## 1. Die kommunalen Finanzen in krisenhaften Zeiten (Rz 89 ff.)

Die Jahre 2021 und 2022 verliefen für die Kommunen unerwartet gut, sie schlossen mit positiven Finanzierungssalden ab. Im Jahr 2023 drehte der Finanzierungssaldo deutlich ins Minus; das zeigte bereits die Auswertung des Statistischen Bundesamtes für das 1. Halbjahr 2023. Während vor allem die Steuereinnahmen mit 2,8 % nur sehr verhalten stiegen, wuchsen alle laufenden Ausgaben mit deutlich höheren Raten. So lagen die Personal- und Sachausgaben sowie die Sozialen Leistungen jeweils um 8 % über dem Vorjahresniveau. Auch für die folgenden Jahre werden hohe Finanzierungsdefizite erwartet. Das hat zur Folge, dass sich die Sachinvestitionen – nach einer gewissen Erholung 2021 und 2022 nominal kaum erhöhen, real vermutlich sogar sinken werden. Angesichts eines Investitionsrückstandes von fast 166 Mrd. Euro ist eine Erneuerung und notwendige Erweiterung der kommunalen Infrastruktur unrealistisch. Den am höchsten gestiegenen Nachholbedarf hat – ausweislich des Kommunalpanels 2023 – der Sportbereich; das ist angesichts der Tatsache, dass der Sport gemeinhin als freiwillige Aufgabe firmiert, nicht außergewöhnlich.

### Finanzierungssaldo und Investitionen der Kommunen in Mrd. Euro 2021 – 2026

2021	2022	2023	2024	2025	2026
3,04*	2,15	-6,4	-9,6	-8,6	-8,2
34,55**	37,23	39,4	40,5	41,6	42,1

Eigene Darstellung, \* Finanzierungssaldo, \*\* Sachinvestitionen

Quelle: Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Tabelle <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2023/bv-prognose-tabelle-kommunalfinanzien-flaechenlaender-2021-2026.pdf>

## 2. Grundsteuer: Zweifel am Bundesmodell (Rz 143 ff.)

Bis zur Anwendung der neuen Grundsteuergesetze liegen keine 12 Monate. Umso kritischer ist es, dass nunmehr Zweifel an den Berechnungsgrundlagen des Bundesmodells aufkommen. Das Finanzgericht hat in zwei Verfahren zentrale Parameter dieses Modells in Frage gestellt. Zum einen sah es das Gericht als problematisch an, die Bodenrichtwerte ohne eine Korrekturmöglichkeit für Besonderheiten einzelner Grundstücke (im verhandelten Fall eine Hanglage) anzuwenden; zum anderen hegte es Zweifel, ob der Mietwert für ein sehr altes Haus mit den für alle Gebäude aus der Zeit vor 1948 ausgewiesenen Werten festgesetzt werden könne (im verhandelten Fall war das Objekt 120 Jahre alt und praktisch nicht renoviert/modernisiert worden). Beide Fälle liegen dem Bundesfinanzhof zur Entscheidung vor. Sollte das Urteil des Finanzgerichts im Wesentlichen bestätigen, hätte das einen enormen Nachprüfungsaufwand zur Folge. Die Gefahr besteht, dass dann der Start der neuen Grundsteuer zum 1.1.2025 nicht möglich ist. Da bis auf Bayern

(und Hamburg) auch die Länder, die nicht dem Bundesmodell folgen, die Bodenrichtwerte heranziehen, hätte die Entscheidung auch für sie Konsequenzen.

Eine zweite Korrektur betrifft das Land Berlin. Dieses beabsichtigt, die Steuermesszahlen für Nichtwohngebäude deutlich – auf 0,45 v.T. – anzuheben. Damit folgt das Land den Ländern Sachsen und Saarland, die ebenfalls eine Spreizung in ihren Gesetzen vorsehen. Darüber hinaus soll es in Berlin eine Härtefallklausel für Eigentümer selbstgenutzter Immobilien geben, falls die Höhe der Grundsteuer zu einer „existentiellen“ Schieflage führt. Wie diese Regelung aussehen soll, ist noch unklar; sie ergänzt allerdings die Erlassvorschrift nach § 34 GrStG für vermietete/verpachtete Immobilien.

Wie das – politische – Versprechen eingelöst werden soll, die Grundsteuerreform aufkommensneutral zu gestalten, ist offen. Einige Länder haben angekündigt, aufkommensneutrale Hebesätze zu berechnen und sie den Kommunen, ggf. auch der Öffentlichkeit mitzuteilen. Ist das nur eine freundliche Hilfestellung oder doch indirekter Druck? Erschwerend kommt hinzu, dass die Datenlage zum 1.1.2025 vermutlich gar nicht verlässlich ist; denn es gibt z.B. Einspruchsverfahren, die noch nicht abgeschlossen sind; außerdem müssen Verschiebungen zwischen der Grundsteuer A und der Grundsteuer B berücksichtigt werden.

Land	„Transparenzregister“	öffentlich
Baden-Württemberg	offen	
Bayern	Ja	?
Brandenburg	Ja	Ja
Hessen	Ja	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Ja
Niedersachsen	Ja	Nein
Nordrhein-Westfalen	Ja	?
Rheinland-Pfalz	offen	
Saarland	offen	
Sachsen	Ja	Ja
Sachsen-Anhalt	Nein	–
Schleswig-Holstein	Ja	Ja
Thüringen	Nein	–

Quelle: Sarah Döbbling, Autonomie ist gut, Transparenz ist besser, Der Neue Kämmerer 4/23, S. 13

### 3. Gewerbesteuer – was würde ein Verlustrücktrag bedeuten? (Rz 124f.)

Die Frage eines Verlustrücktrages für Unternehmen zählt zu den umstrittenen steuerpolitischen Themen. Während Verlustvorträge das künftige Steueraufkommen beeinflussen, stellt ein Rücktrag eine nachträgliche Korrektur bereits geleisteter Zahlungen dar. Allerdings gilt der Verlustrücktrag als durchaus probates Mittel zur Entlastung von Unternehmen in Krisenzeiten; so hat der Gesetzgeber diese Möglichkeit im Zuge der COVID-19-Pandemie deutlich ausgeweitet. Das gilt aber nur für die Einkommen- und Körperschaftsteuer – bei der Gewerbesteuer ist ein Verlustrücktrag ausgeschlossen. Es verwundert nicht, dass z.B. der Bund der Steuerzahler fordert, auch die Gewerbesteuer in diese Regelung einzubeziehen. Doch was bedeutet das für die Städte und Gemeinden? Je nach den örtlichen Verhältnissen könnte ein Verlustrücktrag zu Erstattungsansprüchen von Unternehmen führen, wodurch einzelne, vor allem hochdefizitäre Städte und Gemeinden in große Schwierigkeiten geraten könnten.

In der Zeitschrift „Perspektiven der Wirtschaftspolitik“ ist ein interessanter Beitrag erschienen, in dem an Hand der Daten des Jahres 2020 simuliert wird, wie sich das Gewerbesteueraufkommen kurzfristig und auf längere Sicht bei Einführung eines Verlustrücktrags verändert hätte. Im Ergebnis wären kurzfristig die östlichen Länder betroffen. Bei längerfristiger Betrachtung reduzieren sich die Einbußen auf Werte zwischen 1 und 2 %:

Land	Kurzfristiger Effekt 2020	Gesamteffekt 2020 – 2024
Baden-Württemberg	-8,44 %	-1,43 %
Bayern	-6,89 %	-1,63 %
Brandenburg	-15,87 %	-1,53 %
Hessen	-4,77 %	-1,36 %
Mecklenburg-Vorpommern	-13,33 %	-2,04 %
Niedersachsen	-6,11 %	-1,49 %
Nordrhein-Westfalen	-7,21 %	-1,69 %
Rheinland-Pfalz	-5,11 %	-1,32 %
Saarland	-11,94 %	-1,98 %
Sachsen	-10,10 %	-1,83 %
Sachsen-Anhalt	-11,17 %	-2,15 %
Schleswig-Holstein	-6,85 %	-1,53 %
Thüringen	-6,78 %	-1,18 %

Quelle: Reinald Koch/Dominika Langenmayr/Lena Schön, Verlustrücktrag bei der Gewerbesteuer? – Eine Mikrosimulation der Aufkommenseffekte, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4/2023, S. 401

## 4. Weitere wichtige Entwicklungen

### a. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer – neue Schlüsselzahlen (Rz. 148)

Für die Jahre 2024 bis 2026 werden neue Schlüsselzahlen für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berechnet. Basis ist die Steuerstatistik des Jahres 2019. Nach längerer Zeit sollen auch die Kappungsgrenzen von 35.000/70.000 auf 40.000/80.000 angehoben werden. Dieser Schritt ist folgerichtig um der Einkommensentwicklung gerecht zu werden. Zuletzt waren die Kappungsgrenzen 2012 neu festgesetzt worden. Da der Beschluss des Bundestages noch aussteht, müssen die Länder entscheiden, ob sie noch die alten Schlüsselzahlen verwenden oder bereits im Vorgriff auf die nicht umstrittene Entscheidung des Bundes bereits auf die neuen Schlüsselzahlen zurückgreifen.

### b. Übernachtungssteuer – aktuelle Erhebung (Rz 157f.)

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Beschluss vom 22.3.2022 die Erhebung von kommunalen Übernachtungssteuern für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Es sah das Gleichartigkeitsverbot als nicht verletzt. Besondere Aufmerksamkeit verdiente der Hinweis des Gerichtes, dass der Normgeber beruflich bedingte Übernachtungen von der Besteuerung ausnehmen kann, dazu aber nicht verpflichtet ist.

Mittlerweile wird die Abgabe in 58 Städten und Gemeinden erhoben. Die meisten davon liegen in Nordrhein-Westfalen (12) und Hessen (11). In Bayern ist die Erhebung von örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern (mit Ausnahme der Hundesteuer); im Saarland hat bisher kein Ort eine entsprechende Abgabe eingeführt.<sup>5</sup>

### c. Reform des kommunalen Haushaltsrechts in Nordrhein-Westfalen (Rz 76 ff. und 352 ff.)

Mit dem 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz sollen die Bestimmungen zum Haushaltsausgleich modifiziert werden. Die ursprünglich beabsichtigte Abschwächung der Kriterien für die verpflichtende Aufstellung eines HSK wurde zwar nicht in den Entwurf übernommen. Fehlbeträge können nun aber ausgewiesen werden, wenn sie im Finanzplanungszeitraum ausgeglichen werden können – eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage würde demnach entfallen. Auch der globale Minderaufwand – ebenfalls ein Mittel zum rechnerischen Haushaltsausgleich – kann auf bis zu 2 v.H. veranschlagt werden.

Eine ganz wesentliche Veränderung ist für Eigenbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts vorgesehen. Der generelle Verweis auf die Vorschriften für große

---

<sup>5</sup> Vgl. Andreas Burth/Lea Hildebrand, Bestandsaufnahme zur Übernachtungsabgabe deutscher Städte- und Gemeinden, Kommunale Steuerzeitschrift 8/2023, S. 142

Kapitalgesellschaften soll entfallen; stattdessen werden die Größenklassen nach dem HGB zugrunde gelegt. Das bedeutet, dass für kleinere Betriebe und Anstalten der Lagebericht entfällt und eine Nachhaltigkeitsberichterstattung nicht erforderlich ist. Wie viele Unternehmen und Betriebe der Kommunen für die Nachhaltigkeitsberichterstattung tatsächlich von der CSRD erfasst werden, lässt sich allerdings nicht überblicken. Denn es ist nicht auszuschließen, dass Kommunen für ihre – eigentlich nicht betroffenen – Beteiligungen aus eigenem Antrieb die Anwendung vorschreiben.

#### **d. Altschuldenhilfe NRW – vertagt (Rz 93)**

Die hohen Liquiditätskredite waren viele Jahre ein ungelöstes Problem („Bugwelle“) in den Kommunen einiger Länder. Mittlerweile haben Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland Regelungen zur (Teil-)Schuldübernahme getroffen. Eine Ausnahme bildet jetzt nur noch Nordrhein-Westfalen. Dort hat zwar das Land im Juni 2023 den Entwurf eines neuen Gemeindefinanzierungsgesetzes vorgelegt, der aber heftiger Kritik von der kommunalen Seite begegnete. Zudem ist noch offen, wie eine Beteiligung des Bundes aussehen kann, die allerdings nur zu erwarten ist, wenn das Land einen eigenen Beitrag zum Abbau der kommunalen Schulden leistet.

Nunmehr ist klar, dass im Jahr 2024 eine Altschuldenhilfe nicht kommt; es heißt, dass man die Regelungen zeitlich so überarbeiten wolle, dass 2025 mit Hilfen gerechnet werden könne. Erschwerend kommt jedoch hinzu, dass die Rechtsprechung mittlerweile den Anspruch auf eine Mindestausstattung der Kommunen anerkennt; der nordrhein-westfälische Finanzausgleich diesem Anspruch aber bislang nicht genügt.

#### **e. Vergaberecht – weniger Wettbewerb? (Rz 572 ff.)**

Der Europäische Rechnungshof hat in einem Bericht<sup>6</sup> die Vergabepaxis oberhalb der Schwellenwerte in den Mitgliedstaaten untersucht. Dabei hat er sich insbesondere auf die Direktvergaben oder Vergaben mit nur einem Bieter bei öffentlichen Aufträgen konzentriert, die ohne ein Wettbewerbsverfahren erfolgen. Zwar hat in vielen Staaten der Anteil der dieser Vergaben abgenommen (so auch in Deutschland), ist aber hierzulande mit 20 % immer noch hoch. Drastisch ist der Zuwachs der solcher Vergaben in Zypern; dort lagen sie 2011 bei etwa 5 % des Auftragsvolumens, 10 Jahre später aber bei über 40 %.

Eine beunruhigende Entwicklung ist aber auch auf der Bieterseite zu beobachten. Denn „Unternehmen verlieren auf Grund übermäßiger Bürokratie das Interesse an öffentlichen Aufträgen.“ Das betrifft vor allem kleinere und mittlere Unternehmen, die sich den Aufwand für die Angebotsabgabe nicht leisten können. Die

---

6 [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_DE.pdf)

durchschnittliche Bieterzahl habe sich von knapp 6 (2011) auf nur 3 (2021) reduziert.

#### **f. Zweckzuweisungen – Vereinfachung der Verfahren (Rz 244f.)**

Zweckzuweisungen gelten als sehr verwaltungsaufwendig – sowohl auf der kommunalen wie auf der staatlichen Seite. Der Freistaat Sachsen hat nun eine Reihe von Erleichterungen bei der Beantragung und Verwendung von Fördermitteln beschlossen, dazu gehören:

- Verschlankung und Beschleunigung der gemeindegewirtschaftlichen Stellungnahme durch die Aufsichtsbehörde
- Stichprobenweise Prüfung der Verwendungsnachweise
- Automatische Bewilligung des vorzeitigen Beginns (ohne gesonderten Antrag der Kommune)
- Kein Bezug zum Vergaberecht in den Förderrichtlinien
- Erleichterte Abweichung vom Finanzierungsplan
- Keine Anrechnung von Drittmitteln auf die förderfähigen Kosten (soweit sie nicht höher sind als der Eigenanteil der Kommune)
- Verzicht auf die baufachliche Prüfung unterhalb einer bestimmten Zuwendungssumme und bei Förderquoten <90 %
- Keine Belege zum Verwendungsnachweis bei reiner Landesförderung
- Verkürzte Zweckbindungsfristen
- Keine Kürzung der Förderung bei Sicherheitseinbehalt durch die Kommune
- ...

Wenngleich Zweckzuweisungen immer noch mit Verwaltungsaufwand verbunden bleiben, tragen die Regelungen zur Entlastung bei. Sie sind damit ein kleiner Beitrag zum Bürokratieabbau und sollten auch vom Bund und den anderen Ländern auf ihre Übertragbarkeit analysiert werden.

#### **g. Neues vom Zahlungsverkehr – der digitale Euro**

Derzeit beschäftigen sich die Kommunen noch mit der Implementierung von E-Payment-Systemen, einem Kernstück des Online-Zugangsgesetzes; von einer flächendeckenden Verbreitung ist die kommunale Ebene noch ein gutes Stück entfernt. Doch am Horizont erscheint bereits eine neue Herausforderung: Der digitale Euro. Die Europäische Zentralbank hat die Vorbereitungsphase für die Einführung einer digitalen Währung im November 2023 begonnen. Sie soll zwei Jahre dauern, bevor über die Einführung entschieden werden soll.

Eine digitale Währung ist keine ganz neue Entwicklung: In zahlreichen Staaten der Welt wird das Thema beobachtet oder bereits bearbeitet (s. <https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/>). Angesichts dieser Tatsache erscheint es unwahrscheinlich, dass die Euro-Zone den Plan verwerfen wird. Die Kommunen sollten sich also frühzeitig mit der Thematik auseinandersetzen.

Während beim E-Payment die elektronische Zahlungsabwicklung über ein Finanzinstitut erfolgt, ist der digitale Euro ein direkter Geldtausch – er ist die digitale Variante des Bargeldes. Das hat erhebliche Folgen für den kommunalen Zahlungsverkehr, aber auch für die Geschäftsentwicklung der kommunalen Sparkassen. Sollte der digitale Euro als gültiges Zahlungsmittel (analog zum Bargeld) deklariert werden, müssten die Verwaltungen diesen – z.B. an festen, ggf. künftig auch mobilen Zahlstellen – akzeptieren. Ob dadurch E-Payment-Systeme abgelöst werden oder beide Bezahlarten nebeneinander bestehen, ist noch offen.

März 2024