

## **Der Kommunale Haushalt, 5. Aufl. 2019**

### **– Aktuelle Entwicklungen –**

#### **Vorbemerkung**

Mit dem folgenden Beitrag werden einige Entwicklungen dargestellt, die bei Abfassung des Buches noch nicht bekannt waren. Der wohl wichtigste Sachverhalt ist die Verabschiedung eines neuen Grundsteuergesetzes; auf Grund der Länderöffnungsklausel ist damit aber die Reform der Grundsteuer noch keineswegs abgeschlossen.

Hinsichtlich der Quellenlage hat sich eine wesentliche Änderung ergeben. Die Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages sind 2017 letztmalig erschienen. Sie sind ersetzt worden durch die kürzere Publikation „Stadtfinanzen“, in der vor allem die wichtigsten Finanzthemen abgehandelt werden. Ergänzt wird die Broschüre durch einige Grafiken und Tabellen, die gesondert über das Netz abrufbar sind ([http://www.staedtetag.de/presse/grafiken/grafiken\\_finanzen/index.html](http://www.staedtetag.de/presse/grafiken/grafiken_finanzen/index.html)). Inzwischen ist der Kommunale Finanzreport 2019 der Bertelsmann-Stiftung erschienen (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunale-finanzen/kommunaler-finanzreport-2019/>); er beschäftigt sich u.a. mit den Disparitäten zwischen starken und schwachen Städten. Eine über die Finanzlage hinausgehende Analyse der räumlichen Ungleichgewichte hat die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vorgenommen. Hierzu hat die Bundesregierung ihre Schlussfolgerungen veröffentlicht. In der öffentlichen Diskussion hat dabei die sog. „Alt-schuldenproblematik“ einen breiten Raum eingenommen. ([https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-lang-version-kom-gl.html?sessionid=AB7C1369725A053B8DEC43E21D5083A5.2\\_cid373](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-lang-version-kom-gl.html?sessionid=AB7C1369725A053B8DEC43E21D5083A5.2_cid373))).

Zur besseren Einordnung der folgenden Themen sind jeweils die Randziffern bzw. Nummern von Schaubildern im Buch angegeben; die Schaubilder aus dem Buch wurden übernommen und fortgeschrieben. 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 2020

## 1. Zur Kommunalen Finanzlage

Die positive Entwicklung der kommunalen Finanzen hat sich auch nach 2016 fortgesetzt. Die positiven Finanzierungssalden fielen 2017 und 2018 sogar noch höher aus als zuvor.

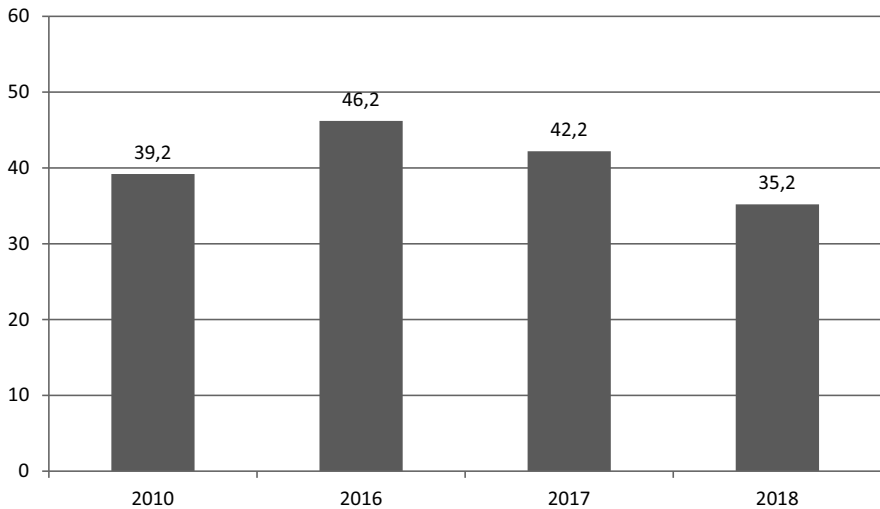
2000	1,9
2001	-4,1
2002	-3,7
2003	-8,4
2004	-3,9
2005	-2,2
2006	2,8
2007	8,6
2008	7,7
2009	-7,2
2010	-6,9
2011	-1,0
2012	1,8
2013	1,7
2014	1,4
2015	3,1
2016	6,4
2017	9,7
2018	7,6
Prognose 2019	5,6
Prognose 2020	4,1
Prognose 2021	2,2
Prognose 2022	-0,6

*Schaubild 18 (Rz. 91):* Kommunaler Finanzierungssaldo 2000–2022 (alle Länder) in Mrd. Euro. Eigene Darstellung, grau unterlegt Jahre mit positivem Finanzierungssaldo.

*Quelle für die Jahre 2016 (neu) bis 2018:* Deutscher Städtetag, Stadtfinanzen 2018, S. 11. [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/beitraege\\_stadtpolitik/beitraege\\_zur\\_stadtpolitik\\_112\\_stadtfinanzen2018.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/beitraege_stadtpolitik/beitraege_zur_stadtpolitik_112_stadtfinanzen2018.pdf). *Für die Jahre 2019 bis 2022:* Prognose der Kommunalfinanzen 2019 bis 2022, Zeitschrift für Kommunalfinanzen 9/2019, S. 207.

Für die kommenden Jahre kann dieser positive Trend vermutlich nicht fortgeschrieben werden. Die erwartete konjunkturelle Eintrübung wird auch die kommunalen Haushalte belasten. Das unterstreicht die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Jahre 2019 bis 2022.

Die positiven Finanzierungssalden der letzten Jahre haben dazu geführt, dass die kommunalen Liquiditätskredite zurückgeführt werden konnten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass mit der Übernahme dieser Kredite in Hessen durch die Hessenkasse knapp 5 Mrd. Euro rein rechnerisch aus der Schuldenstatistik herausgefallen sind.



*Schaubild 19 (Rz. 92):* Liquiditätskredite der Kommunen 2010–2018 in Mrd. Euro.

*Quelle für 2017 und 2018:* destatis, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 5, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, Tabellen 3.1 (2017) sowie 8.1. (2018).

Wiesen noch 2014 die Kommunen in sechs Ländern einen negativen Finanzierungssaldo auf, so konnten sie 2017 in allen Ländern ein positives Ergebnis erzielen. An den Disparitäten hinsichtlich der Liquiditätskredite hat sich hingegen nichts geändert. Sie sind in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland trotz eines Rückgangs weiterhin extrem hoch.

Land	Finanzierungssaldo 2014/2018		Liquiditätskredite 2014/2018	
	2014	2018	2014	2018
Bayern	127	111	23	14
Sachsen	81	77	24	23
Thüringen	58	148	93	41
Brandenburg	44	122	318	260
Baden-Württemberg	40	180	19	31
Niedersachsen	40	38	416	213
Mecklenburg-Vorpommern	4	107	432	245
Sachsen-Anhalt	-9	70	538	551
Schleswig-Holstein	-10	193	272	130
Hessen	-44	103	1045	66*
Nordrhein-Westfalen	-87	127	1487	1283
Rheinland-Pfalz	-92	109	1520	1304
Saarland	-319	50	2009	1952

*Schaubild 20 (Rz. 93): Finanzierungssaldo und Liquiditätskredite in den Kommunen in Euro je Einw. Quelle für den Finanzierungssaldo 2018: Deutscher Städtetag Stadtfinanzen 2019, Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik, Band 114 S. 15. Für die Liquiditätskredite: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/kassenkredit.html;jsessionid=B603B2A001A31455E6D564342B817AB5.internet731?nn=206104>*

Dabei werden gegenüber den im Buch verwendeten Daten aus dem Kommunalen Finanzreport die Zahlen der amtlichen Statistik verwendet. Die Reihenfolge richtet sich nach dem Finanzierungssaldo 2014.

\* Reduzierung durch Hessenkasse

Die verbesserte Finanzlage, aber auch staatliche Förderprogramme haben dazu geführt, dass die kommunale Investitionstätigkeit vor allem in den westdeutschen Ländern weiter angestiegen ist. Dadurch konnte der Investitions- und Sanierungsstau von fast 160 Mrd. Euro (Rz. 112) etwas reduziert werden. Nach dem neuesten Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau 2019 beträgt dieser aber immer noch rd. 135 Mrd. Euro.

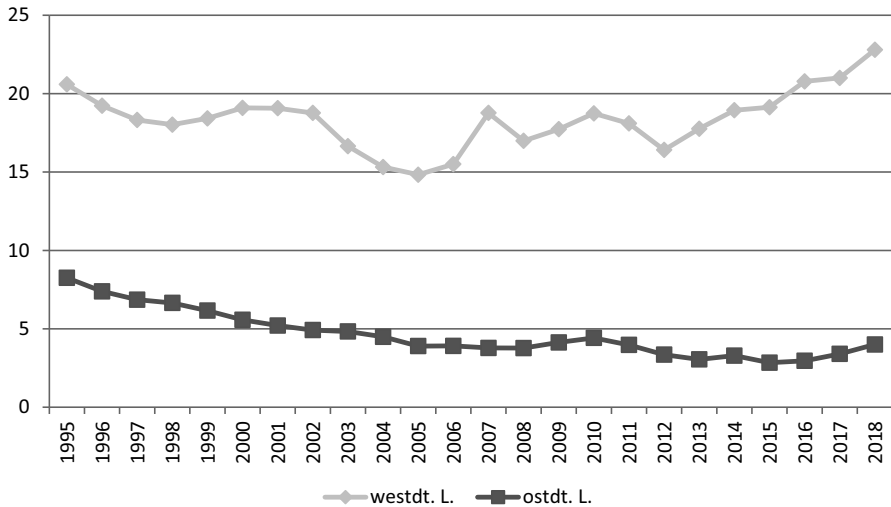


Schaubild 31 (Rz. 111): Kommunale Investitionen 1995–2018 in Mrd. Euro. Eigene Darstellung. Quelle für 2017 und 2018: destatis, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 2 Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Tabelle 2.2.1.

Für die Gewerbesteuerumlage sind mittlerweile die Vervielfältiger bis zum Jahr 2022 festgelegt worden. Dabei fallen ab 2020 die in den westdeutschen Ländern erhobenen Erhöhungssätze für den Fonds Deutsche Einheit und den Solidarpakt fort; das ist eine gewisse und notwendige Entlastung der Kommunalhaushalte in Anbetracht der konjunkturellen Eintrübung:

Jahr	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer
	„Grund-Umlage“*	Erhöhung für Fonds Deutsche Einheit und Solidarpakt	Gesamtumlage	
1970–1979	120 v.H.		120 v.H.	
1984–1990	52 v.H.		52 v.H.	
1994	38 v.H.	18 v.H.	56 v.H.	38 v.H.
1995	38 v.H.	41 v.H.	79 v.H.	38 v.H.
1996	38 v.H.	40 v.H.	78 v.H.	38 v.H.
1997	38 v.H.	40 v.H.	78 v.H.	0 v.H.
1998	45 v.H.	39 v.H.	84 v.H.	7 v.H.
1999–2000	45 v.H.	38 v.H.	83 v.H.	45 v.H.
2001	54 v.H.	37 v.H.	91 v.H.	54 v.H.
2002	66 v.H.	36 v.H.	102 v.H.	66 v.H.
2003	78 v.H.	36 v.H.	114 v.H.	78 v.H.
2004	46 v.H.	36 v.H.	82 v.H.	46 v.H.
2005	44 v.H.	37 v.H.	81 v.H.	44 v.H.
2006	38 v.H.	36 v.H.	74 v.H.	38 v.H.
2007	38 v.H.	35 v.H.	73 v.H.	38 v.H.
2008	30 v.H.	35 v.H.	65 v.H.	30 v.H.
2009	31 v.H.	35 v.H.	66 v.H.	32 v.H.
2010	35 v.H.	36 v.H.	71 v.H.	35 v.H.
2011	35 v.H.	35 v.H.	70 v.H.	35 v.H.
2012–2016	35 v.H.	34 v.H.	69 v.H.	35 v.H.
2017	35 v.H.	33,5 v.H.	68,5 v.H.	35 v.H.
2018	35 v.H.	33,3 v.H.	68,3 v.H.	35 v.H.
2019	35 v.H.	29 v.H.	64 v.H.	35 v.H.
2020–2022	35 v.H.		35 v.H.	35 v.H.

*Schaubild 41 (Rz. 133):* Vervielfältiger für die Gewerbesteuerumlage seit 1970, ausgewählte Jahre. *Quelle für 2019–2022:* Deutscher Städtetag, Stadtfinanzen 2018, Anhang 3 [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/stadtfinanzen\\_2018\\_za\\_3\\_180831\\_anhangt3.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/stadtfinanzen_2018_za_3_180831_anhangt3.pdf)

\* zzgl. der Erhöhungen im Zuge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und durch das Steuersenkungsgesetz 2000

## 2. Die Reform der Grundsteuer 2019 (Rz. 143 ff.)

Der Weg zu einer neuen Grundsteuer war lang und beschwerlich. Erst Anfang 2019 legte das Bundesfinanzministerium einen ersten Entwurf für ein Reformgesetz vor. Dieser Entwurf fand jedoch nicht die Zustimmung aller Länder. Streitig war vor allem die Wertermittlung im Rahmen der Grundsteuer B. Da eine Einigung nicht erzielt werden konnte, wurde den Ländern die Option eingeräumt, vom Grundsteuergesetz auf Bundesebene Abweichungen zu beschließen. Die entsprechenden Gesetze wurden im Oktober 2019 vom Bundestag sowie im November 2019 vom Bundesrat beschlossen. Damit ist auf jeden Fall der Bestand der Grundsteuer über den 31.12.2019 hinaus gesichert. Die bisher vorgenommene Unterscheidung zwischen den west- und ostdeutschen Ländern (dort waren bestenfalls Einheitswerte von 1935 vorhanden) ist dabei aufgehoben worden.

Eine Aussage über die neue Steuer insgesamt ist allerdings nicht möglich. Denn da einige Länder (Bayern, Sachsen) bereits erklärt haben die Option zu nutzen, wird es in Zukunft mehrere Bewertungsverfahren für die Grundsteuer geben. Dabei werden derzeit vor allem ein reines Flächenverfahren bzw. ein Bodenwertverfahren (Fläche  $\times$  Richtwert) in Betracht gezogen. Da konkrete Vorstellungen aus den Ländern noch nicht vorliegen – im Hinblick auf Landtagswahltermine ggf. auch noch einige Zeit auf sich warten lassen könnten – wird hier nur das Bundesverfahren skizziert.

Für unbebaute Grundstücke ergibt sich danach der Wert des Grundstücks aus der Bodenfläche multipliziert mit dem Bodenrichtwert. Eine Neuerung ergibt sich insoweit als die Gemeinden einen erhöhten Hebesatz für diese Grundstücke festlegen können, um damit eine Mobilisierung von Bauland zu erreichen. Dies ähnelt der früheren Grundsteuer C (Rz. 137). Voraussetzung für die höhere Besteuerung ist allerdings die Bebaubarkeit des jeweiligen Grundstücks. Um die Transparenz für die Grundstückseigentümer zu gewährleisten, sind diese Grundstücke in einer Karte auszuweisen. Die Festsetzung dieses erhöhten Hebesatzes ist ab dem 01.01.2025 möglich, aber nicht an diesen Termin gebunden.

Das Gesetz unterscheidet für die bebauten Grundstücke acht Grundstücksarten:

- Einfamilienhäuser
- Zweifamilienhäuser
- Mietwohngrundstücke
- Wohneigentum
- Teileigentum
- Geschäftsgrundstücke

- Gemischt genutzte Grundstücke
- Sonstige Grundstücke

Für bebaute Wohn-Grundstücke – die ersten vier Gebäudearten – gilt das Ertragswertverfahren. Dabei sind künftig 5 Faktoren maßgeblich

- Grundstücksfläche
- Gebäudeart
- Gebäudealter
- Bodenrichtwert
- Nettokaltmiete

Daraus wird – wie bei der bisherigen Bewertung – ein Ertragswert ermittelt, auf den die einheitliche Messzahl angewandt wird. Sie betrug bisher 3,5 v.T. und wird künftig auf 0,34 v.T. gesenkt. Damit soll die durch die Neubewertung zu erwartende Wertsteigerung kompensiert werden. Für Gebäude des Sozialen Wohnungsbaus sowie von Wohngebäuden kommunaler, gemeinnütziger oder genossenschaftlicher Wohnungsgesellschaften erfolgt ein Abschlag von 25 % auf die Messzahl.

Auf die übrigen vier Grundstücksarten wird das Sachwertverfahren angewandt. Die nunmehr in Angriff zu nehmende Hauptfeststellung soll alle 7 Jahre wiederholt werden. Dass dies auch tatsächlich erfolgt, wird ein wichtiger Aspekt bei einer möglichen gerichtlichen Überprüfung der Steuer sein.

Auf die von der Finanzverwaltung festgestellten Werte erhebt die Gemeinde wie bisher ihren örtlichen Hebesatz. Da es erklärtes politisches Ziel ist, dass die Reform der Grundsteuer insgesamt – nicht für das einzelne Grundstück – aufkommensneutral erfolgt, sollen die Gemeinden ihre Hebesätze so ausgestalten, dass das bisherige örtliche Aufkommen in etwa gleicher Höhe erzielt wird. Diese Entscheidung können die Gemeinden allerdings erst treffen, wenn die Länder erklärt haben, ob und in welcher Form sie von der eingeräumten Option Gebrauch machen wollen.

Die Grundsteuer ist auch Bestandteil bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs. Das Gesetz sieht vor, dass dazu alle Grundstücke – unabhängig von der jeweiligen Landesregelung – nach dem Verfahren des Bundesgesetzes bewertet werden. Das würde in jenen Ländern, die von der Optionslösung Gebrauch machen, zwei Bewertungen – eine für die Besteuerung selbst und eine fiktive für den Finanzausgleich – erforderlich machen. Ob das zweckmäßig – und innerhalb der Fristen umsetzbar – ist, wird sicher noch diskutiert werden.



### 3. Entschuldungshilfen – Die Hessenkasse (Rz. 289)

Das Land Hessen hat mit der Einrichtung der sog. „Hessenkasse“ das umfassendste Entschuldungsprogramm für die Kommunen aufgelegt. Zu zwei Stichtagen im September und im Dezember 2018 hat das eigens geschaffene Sondervermögen des Landes die kommunalen Liquiditätskredite in Höhe von rd. 4,9 Mrd. Euro übernommen. Die hessischen Kommunen weisen seit dem 01.01.2019 praktisch keine Liquiditätskredite mehr in ihren Büchern aus. Damit keine neuen Bestände an Liquiditätskrediten aufgebaut werden, ist die Festsetzung des Höchstbetrages in der Haushaltssatzung genehmigungspflichtig.

Das Sondervermögen übernimmt die Rückzahlung der Kredite, die Mittel hierfür stammen zum einen aus dem Finanzierungsbeitrag der teilnehmenden Kommunen. Er beträgt 25 Euro je Einwohner im Jahr. Der überwiegende Teil der Mittel kommt aus dem Landeshaushalt. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass darunter auch Beträge sind, die ansonsten den Kommunen im Land zugekommen wären. Damit sind indirekt an der Finanzierung auch Kommunen beteiligt, die die Hessenkasse nicht in Anspruch nehmen.

Das Land Rheinland-Pfalz hat den bestehenden Kommunalen Entschuldungsfonds um einen „Zinssicherungsschirm“ ergänzt. Ab dem 01.01.2019 erhalten Kommunen, deren Liquiditätskredite einen bestimmten Betrag überschreiten, einen Zinszuschuss für Liquiditätskredite mit einer Zinsbindung bis 2025/2028.

Schleswig-Holstein hat sein Programm für Konsolidierungshilfen für die Jahre 2019–2023 verlängert.

Der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in Nordrhein-Westfalen endet 2020; über eine Fortführung („kommunale Kredithilfe“) ist noch nicht entschieden.

### 4. Weitere wichtige Entwicklungen

#### a. Rechtsprechung

- Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in einem Urteil vom 25.09.2019 zum „prozeduralen Schutz“ der Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage (Rz. 287) geäußert. Danach steht den Gemeinden ein Anhörungsrecht in dieser Frage nicht bereits aus Art. 28 GG zu. Es bleibe dem Landesgesetzgeber überlassen, ob und ggf. in welcher Form er solche Mechanismen normieren wolle. (Erratum: In Rz. 287 ist fälschlicherweise § 56 KrO NW genannt; richtig ist § 55 KrO.)
- Der Bundesfinanzhof hat in einem am 24.10.2019 veröffentlichten Beschluss die Frage der Zulässigkeit des steuerlichen Querverbundes (Rz. 185 ff.) dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt. Der Gerichtshof möge eine Aussage darüber treffen, ob der Querverbund den Tatbestand der (unerlaubten) Beihilfe erfülle.

## **b. Kommunalrecht**

- Die Auseinanderentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts zwischen den Ländern (Rz. 40) hat sich 2019 fortgesetzt. Am augenfälligsten war die (Teil-)Abschaffung der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses (Rz. 624 ff.) in Nordrhein-Westfalen zum 01.01.2019 und in Mecklenburg-Vorpommern ab dem Haushaltsjahr 2024. In Nordrhein-Westfalen bemisst sich die künftige Pflicht nach den Bilanzsummen bzw. den Erträgen der Gemeinde und der verselbständigten Bereiche. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Pflicht auf die 6 kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte begrenzt. Alle übrigen Gemeinden können – wie schon in Sachsen und Thüringen für alle Gemeinden geltend – einen Gesamtabchluss aufstellen. Es dürfte zu erwarten sein, dass andere Länder diesem Beispiel folgen werden.
- Die Debatte um die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen (Rz. 209) hat sich auf Grund der Abschaffung in Bayern (2018) und Brandenburg (2019) erheblich verschärft. In vielen Ländern gibt es politische Initiativen zur Beseitigung dieser vor Ort heftig umstrittenen Abgabenart. Zwar ist in den meisten Ländern die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen eine „Kann-Regelung“; doch bei defizitärem Haushalt muss die Gemeinde alle Ertragsquellen ausschöpfen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat dementsprechend mit Urteil vom 12.01.2018 festgestellt, dass eine entsprechende Anweisung der Aufsichtsbehörde zum Erlass einer Straßenbeitragsatzung rechtmäßig war.
- Der Abschluss von Derivatgeschäften (Rz. 268 f.) ist in vielen Ländern durch gesonderte Erlasse geregelt worden. Mit Gesetz vom 22.06.2018 hat das Land Sachsen-Anhalt in § 108 KVG LSA für solche Geschäfte eine Genehmigungspflicht eingeführt und hierzu am 05.03.2019 einen Runderlass veröffentlicht. Dort finden sich auch ausführliche Hinweise zur Organisation des Zins- und Schuldenmanagements.