

# Kommunale Steuern könnten steigen

Mehr Grundsteuererhöhungen erwartet – Gewerbesteuer bleibt alternativlos

**(BS/lkm/gg) Die Grundsteuer und die Gewerbesteuer sind die wichtigsten direkten Einnahmequellen der Kommunen. Während die Gewerbesteuer in den Kommunen massiv einbrach, hat bundesweit jede zehnte Kommune im Corona-Krisenjahr 2020 die Grundsteuer erhöht. Auf dem kommunalen Finanzgipfel des Behörden Spiegel diskutierten Experten und Praktiker Alternativen zur Gewerbesteuer und über die Grundsteuerreform in den Kommunen.**



Prof. Dr. Dörte Diemert, Kämmerin der Stadt Köln, hätte sich eine frühere Entscheidung des Landes zum Grundsteuermodell gewünscht, um den Kommunen mehr Planungssicherheit zu geben.

Foto: BS/Rothaus



Prof. Dr. Marcel Krumm von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster gab einen Einblick in die Vielfalt und Besonderheiten der vom Bundesmodell abweichenden landesgesetzlichen Regelungen für die Grundsteuer.



Dr. Ulrich Keilmann, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, machte auf dem kommunalen Finanzgipfel des Behörden Spiegel auf die Gefahren für die Kommunen durch die Volatilität der Gewerbesteuer aufmerksam.



Prof. Dr. Thilo Wörn von der Hochschule für öffentliche Verwaltung stellte bei Bund, Ländern und Kommunen eine gewisse Lethargie fest, wenn es um Veränderungen oder Alternativen bei der Gewerbesteuer geht.

Bund und Ländern keinen politischen Willen gebe, hier etwas zu verändern. Auch aufseiten der Kommunen gebe es noch viel Angst vor Veränderungen, man liebe dort den Status quo, so Wöhr. Zudem habe sich gezeigt, dass Bund und Länder in extremen Lagen, wie aktuell mit dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz, Kommunen mit geringen Gewerbesteuererträgen unterstützen.

Auch Dr. Ulrich Keilmann, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, bestätigte, dass Kommunen oft nicht geneigt seien, hier etwas zu verändern, vor allem bei hohen Gewerbesteuererträgen und geringer Volatilität. Jedoch sei die Gewerbesteuer ungerecht, da sie einige Wenige bevorteile. So generierten in Hessen lediglich fünf Kommunen rund 50 Prozent der Gewerbesteuerträge. „Es ist schwierig, denen etwas mit einer Reform wegzunehmen“, so Keilmann. Wichtig, so Keilmann sei vor allem die Volatilität der Steuer. Sie hänge nicht nur an der Konjunktur, sondern auch vom Erfolg der Gewerbetreibenden ab. Dies zeige sich beispielsweise in der Stadt Rüsselsheim. Der Rechnungsprüfer appelliert daher an die Kommunen mit besonders volatiler Gewerbesteuer, in finanziell günstigen Jahren Vorsorge zu betreiben und Sonderrücklagen zu bilden. „Beim nächsten Hoch sollte man auch schon an das nächste Tief denken“, betonte Keilmann.

Diskutiert wurde unter den Experten auch eine kommunale Infrastrukturabgabe, die alle einbezieht. Prof. Wöhr begrüßte grundsätzlich diese Idee, denn nach der volkswirtschaftlichen Lehre sei ein System dann am effizientesten, wenn der, der es nutze, auch dafür bezahle. In der Praxis sei es jedoch problematisch für Kommunen, die Nutzer der Strukturen auch heranzuziehen. Dienstleister, so Wöhr, seien sehr mobil und könnten sich dem entziehen. Zudem sei eine solche Abgabe politisch „wahrscheinlich nicht durchsetzbar“ und würde viele Probleme mit sich bringen. „Vielleicht ist die Gewerbesteuer tatsächlich das beste System. Das Gegenteil kann man nur beweisen, wenn man etwas besseres hat“, so der Finanzexperte abschließend.

## Jede zehnte Kommune erhöhte die Grundsteuer

Eine aktuelle Analyse der Prüfungs- und Beratungsgesellschaft EY (Ernst & Young) zu kommunalen Steuern kommt zu dem Ergebnis, dass die Grundsteuer deutschlandweit im letzten Jahr ein Prozentpunkt mehr als im Vorjahr betrug. In Nordrhein-Westfalen zahlten die Bürger im vergangenen Jahr im Durchschnitt 212 Euro Grundsteuer und wiesen damit die höchste Steuerbelastung auf (ohne Stadtstaaten), während ein Einwohner Bayerns im Durchschnitt nur mit 139 Euro belastet wurde. Am wenigsten zahlten im vergangenen Jahr die Bürger in Brandenburg und Sachsen-Anhalt, die im Durchschnitt 108 bzw. 111 Euro aufbringen mussten. Bundesweit lag der Durchschnittsbetrag bei 172 Euro – nach 169 Euro im Vorjahr. Die regionalen Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern hätten sich in den vergangenen Jahren deutlich vergrößert: So sei seit 2015 der durchschnittliche Grundsteuerhebesatz im Saarland, wo 92 Prozent der Kommunen die Grundsteuer erhöhten, um 25 Prozent gestiegen. In Hessen seien 69 Prozent der Städte und Gemeinden betroffen gewesen, der durchschnittliche Hebesatz kletterte laut der Analyse um 19 Prozent. In Nordrhein-Westfalen hätten 65 Prozent der Kommunen die Grundsteuer erhöht, was zu einem durchschnittlichen An-

stieg um elf Prozent geführt habe. Kaum zusätzlich belastet wurden hingegen die Bürger in Bayern, Thüringen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen, wo die jeweiligen Durchschnittssätze seit 2015 um höchstens drei Prozent gestiegen seien.

„Die Corona-Pandemie hat im vergangenen Jahr zu massiven Steuerausfällen bei den Kommunen geführt“, sagt Matthias Schneider, Partner bei EY und Leiter des Bereichs Government & Public Services. „Unterm Strich aber sind die Einnahmen nicht gesunken, sondern sogar um 4,5 Prozent gestiegen – denn hohe Zuweisungen vom Bund und den Ländern an die Gemeinden konnten die Einnahmeausfälle ausgleichen.“ Auch im Jahr 2021 unterstützen einige Länder ihre Kommunen noch – nicht zuletzt, um Gebühren- und Steuererhöhungen in den finanziell notleidenden Städten und Gemeinden zu verhindern. Eine dauerhafte Lösung sei dies aber nicht, sagt Schneider: „Im vergangenen Jahr hatte der Bund sehr großzügig coronabedingte Einnahmeausfälle kompensiert – das muss aber eine Ausnahme bleiben. Den Kommunen wird in vielen Fällen nichts anderes übrigbleiben, als wieder verstärkte Steuern zu erhöhen, um ihre Finanzlöcher auszugleichen – sonst droht eine Ablehnung der Haushalte durch die Kommunalaufsicht. Und Einsparungen oder der Verkauf von Tafelsilber sind in vielen Kommu-

nen kaum noch möglich“.

Zwischen 2014 und 2019 sei der Anteil der deutschen Kommunen, die den Grundsteuer-Hebesatz erhöhten, kontinuierlich gesunken: von 23 Prozent im Jahr 2014 auf neun Prozent im Jahr 2019. Dieser positive Trend habe im Jahr 2020 allerdings nicht angehalten, der Anteil sei wieder leicht auf zehn Prozent angestiegen. Für die kommenden Jahre erwartet Schneider einen deutlichen Anstieg dieses Wertes: „Allzu viele Möglichkeiten, ihre Einnahmesituation zu verbessern, haben die Kommunen nicht. Die Grund- und die Gewerbesteuer sind die wichtigsten eigenen Einnahmequellen der Kommunen. Und wer nicht riskieren will, dass wichtige Gewerbesteuer-Zähler in günstigere Kommunen wegziehen, wird zunächst einmal die Grundsteuer heraussetzen.“

## Alternativlose Gewerbesteuer?

Neben der Grundsteuer ist die Gewerbesteuer die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen. Laut E&Y-Analyse wurde die Gewerbesteuer im vergangenen Jahr von acht Prozent der Kommunen erhöht, im Vorjahr hatte der Anteil bei sieben Prozent gelegen. Bei der Gewerbesteuer liegen das brandenburgische Zossen und das thüringische Langenwolschendorf mit einem

Hebesatz von jeweils 200 Prozent bundesweit am unteren Ende der Skala, während das rheinland-pfälzische Wittlingen mit 600 Prozent zum Jahresende 2020 den höchsten Gewerbesteuer-Hebesatz aufwies.

Im Rahmen eines Praxisaustausches wurde auf dem kommunalen Finanzgipfel auch über Alternativen zur Gewerbesteuer diskutiert. Denn durch die Corona-Pandemie brach die Gewerbesteuer in den Kommunen dramatisch ein. Im Jahr 2019 nahmen die Kommunen insgesamt 55 Milliarden Euro Gewerbesteuer ein. 2020 lagen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer bei nur noch 41,4 Milliarden Euro – ein Rückgang um zwölf Prozent gegenüber dem Vorjahr. „Hier stellt sich die Frage, ob die Gewerbesteuer noch das richtige Instrument ist, um die Gemeinden zu finanzieren, oder ob es Alternativen gibt“, so Elisabeth Heyers, Steuerberaterin und Aufsichtsrätin der Stadtwerke Neuss. Tatsächlich gebe es bereits seit vielen Jahren diverse Konzepte für eine Gemeindefinanzreform, die auch Alternativen zur konjunkturaufhängigen Gewerbesteuer aufzeigten, jedoch würden diese bislang nicht umgesetzt, so Prof. Dr. Thilo Wörn von der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Gelsenkirchen. Der Finanzexperte hat den Eindruck, dass es bei

## Nicht mehr generationengerecht

Kommunalfinanzen in der Krise

**(BS/lkm) Die Corona-Pandemie macht auch in den kommenden Jahren den kommunalen Haushalten zu schaffen. 133,3 Milliarden Euro – das war der gesamte Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände zum Jahresbeginn 2021. Die Prognosen für das kommende Jahr sehen nicht besser aus. Auf dem kommunalen Finanzgipfel des Behörden Spiegel machte Margarete Heidler, Kämmerin der Bundestadt Bonn, deutlich, welche Erwartungen sie jetzt an die Politik hat.**

Aktuell steigen die Infektionszahlen wieder, mit noch nicht absehbaren Folgen für die kommunalen Finanzen, das öffentliche Leben, Handel, Kultur, Sport, Vereinswesen und die Wirtschaft. In den Kommunen gebe es hierfür, so Heidler, kaum vorhandene Konzepte und Mittel. „2021 und in den Folgejahren ist der Bedarf an Unterstützungsmaßnahmen durch Bund und Länder für die Kommunen mindestens so hoch wie im Jahr 2020. Ohne weitere Hilfe des Bundes und der Länder wird die kommunale Familie die finanziellen Folgen der Pandemie nicht stemmen können“, betonte die Kämmerin. Auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) fordert eine Verlängerung der Bundes- und Landeshilfen über 2020 hinaus. „Es muss einen zweiten Rettungsschirm geben“, so Uwe Zimmermann, stellvertretender Hauptgeschäftsführer des DStGB und Experte für Finanzen. Der DStGB rechnet damit, dass

die Kommunen bis 2024 rund 50 Milliarden Euro weniger Steuern einnehmen werden als vor Corona erwartet.

Für NRW fordert Heidler zudem eine Verlängerung des NKF-Covid-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG) für die Planungsjahre bis 2025, „damit auch im Planungszeitraum sämtliche Corona-bedingten Belastungen isoliert werden können“.

Beim Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (öGD) forderte Heidler eine zügige Umsetzung. Hier stellt der Bund vier Milliarden Euro für Personal, Digitalisierung und moderne Strukturen zur Verfügung, um Gesundheitsämter in ganz Deutschland personell aufzustocken, zu modernisieren und zu vernetzen. Letztendlich sei auch, so Heidler, eine Altschuldenlösung für die Kommunen notwendig, denn „generationengerecht ist das, was wir hier tun, schon lange nicht mehr“, machte die Stadtkämmerin deutlich. Die aktuelle



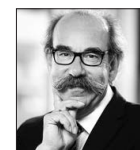
Margarete Heidler, Kämmerin der Bundestadt Bonn, sprach auf dem kommunalen Finanzgipfel über die Folgen der Corona-Pandemie für die Kommunen.

Foto: BS/Rothaus

Finanzsituation berge die Gefahr, dass Städte und Gemeinden ihre freiwilligen Leistungen und Investitionen reduzieren werden, warnte Heidler.

## Gelungene Kombi: Badesee und Campingplatz

von Dr. Ulrich Keilmann



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

Foto: BS/privat

Wie im letzten Jahr ist die Situation der kommunalen Bäder durch die Corona-Pandemie geprägt. Die Besucherentwicklung der aktuellen Freibadseason verlief insgesamt gut. Mitunter schien die Wetterlage die Stimmung mehr eingetrübt zu haben als etwaige Corona-Beschränkungen wie zeitlich begrenzte Schließungen oder Besucherobergrenzen. Dennoch war die Situation von Region zu Region unterschiedlich.

Klar ist: Unter der angespannten finanziellen Leistungsfähigkeit mancher Kommunen werden es Bäderangebote als freiwillige Leistung künftig nicht leicht haben. Unter diesen Rahmenbedingungen stellt sich umso mehr die Frage nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Dabei hilft keine Schwarz-Weiß-Sicht, sondern nur eine differenzierte Betrachtung. Badeseen lassen sich bauartbedingt regelmäßig mit geringeren Defiziten als Freier- oder Hallenbäder betreiben. Die Verbindung von Badeseen mit Campingplätzen ergibt zu-

dem wechselseitige Vorteile. Zunächst stellt für einen Campingplatz ein angegliederter Badeseebereich eine Attraktion und ein Abgrenzungsmerkmal gegenüber anderen Campingplätzen dar. Bei der Kombination von Badeseebereich und Campingplatz können Sanitärgebäude und Kasseneinrichtungen teilweise gemeinsam genutzt werden. Damit werden gegenüber einem reinen Badeseebetrieb Investitionen verringert. Ebenfalls können Teile des Personals für beide Einrichtungen eingesetzt werden (Kassen-, Reinigungs- und technisches Personal). Der gemeinsame Personaleinsatz schafft Vertretungsmöglichkeiten und Personalkostenreduzierungen.

Dies ist aber keinesfalls eine Empfehlung an alle Kommunen, Badeseen zu errichten und

mit Campingplätzen zu betreiben. So spielt beispielsweise Art und Umfang des Tourismus in der Kommune eine Rolle, um die für den Betrieb eines Campingplatzes entsprechende Nachfrage zu bedienen. Es gibt keine Blaupausen. Alternativ lassen sich etwa durch eine Verkleinerung der Grünflächen des Badeseebereichs Arbeits- und Sachkosten einsparen, beispielsweise für Laub- und Rasenarbeiten.

Lesen Sie mehr zum Thema „Schwimmbäder und Badeseen“ im Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021, S. 475 ff. sowie im Kommunalbericht 2020, Hessischer Landtag, Drucksache 20/3456 vom 25. September 2020, S. 272 ff. Der vollständige Kommunalbericht ist kostenfrei unter [rechnungshof.hessen.de/abrufbar](http://rechnungshof.hessen.de/abrufbar).