

Eine Befragung unter 500 Kommunen, die von der Prüfungs- und Beratungsgesellschaft EY durchgeführt wurde, ergab, dass 61 Prozent der Kommunen ihre Investitionsausgaben für Schulen erhöht haben bzw. dies für das Jahr 2021 planen. Zusätzliche Investitionen in die IT-Infrastruktur haben 57 Prozent der Kommunen vorgenommen. "Die Corona-Krise hat zu neuen politischen Prioritäten geführt und gerade bei der Digitalisierung und der Ausstattung der Schulen Handlungsbedarf aufgezeigt", beobachtet Prof. Dr. Bernhard Lorentz, Leiter des Bereichs Government & Public Sector für Deutschland, die Schweiz und Österreich bei EY.

Anteil der Kommunen mit Haushaltsdefizit steigt sprunghaft

Laut Lorentz sind die Kommunen im vergangenen Jahr zumindest finanziell relativ unbeschadet durch die Corona-Krise gekommen. So sanken die Gesamteinnahmen trotz eines massiven Einbruchs der Einnahmen aus der Gewerbesteuer von durchschnittlich 15 Prozent nur um durchschnittlich 4,3 Prozent, während die Ausgaben minimal um 0,2 Prozent wuchsen. Dieses relativ geringe Einnahmeminus sei auf die Finanzhilfen von Bund und Ländern zurückzuführen, die im Durchschnitt zehn Prozent der Gesamteinnahmen der Kommunen ausmachen würden. Trotz der erheblichen Unterstüt-

Trotz Einnahmeausfällen mehr Investitionen

Kommunen reagieren in der Corona-Pandemie

(BS/lkm) Jede dritte Kommune plant Gebührenerhöhungen. Zudem wird darüber nachgedacht, die Leistungen zu kürzen. Die Corona-Pandemie hat die kommunalen Haushalte stark getroffen. Doch es gibt auch gute Nachrichten: Trotz erheblicher Einnahmeausfälle haben die Kommunen im vergangenen Jahr nicht bei den Investitionen gespart – im Gegenteil.

zungsmaßnahmen geht Lorentz davon aus, dass die Schulden der Kommunen im Jahr 2020 deutlich gestiegen sind. Zwischen 2015 und 2019 waren die kommunalen Schulden von 144,2 auf 131,4 Milliarden Euro gesunken, der Anteil der Kommunen mit einem Haushaltsdefizit hatte sich von 44 auf 13 Prozent reduziert. Für 2020 rechnen der Umfrage zufolge hingegen 47 Prozent der Kommunen mit einem Haushaltsdefizit. Gleichzeitig werde der Anteil der Kommunen, die einen Haushaltsüberschuss erwirtschaften, von 54 auf sechs Prozent sinken. "Und für die kommenden drei Jahre rechnet jede zweite Kommune mit einem weiteren Schuldenanstieg – gerade einmal 18 Prozent gehen davon aus, Schulden abbauen zu können", so Lorentz.

Es spreche einiges dafür, dass die Kommunen mindestens 2021 noch auf weitere finanzielle Unterstützung angewiesen sein werden. Für das Jahr 2021 würden nur 32 Prozent der deutschen Kommunen mit Gewerbesteuer-einkommen auf dem Niveau des Vorkrisenjahres 2019 rechnen. Die Mehrheit geht von weiterhin verminderten Einnahmen aus, 23 Prozent der Kämmerer würden

sogar damit rechnen, dass die Gewerbesteuererinnahmen mindestens zehn Prozent niedriger ausfallen werden als 2019. "Die langfristigen Folgen der Pandemie für die öffentlichen Finanzen werden erheblich sein. Und Bund und Länder werden nicht dauerhaft in der Lage sein, kommunale Finanzlöcher zu stopfen. Alle Beteiligten stehen daher vor schwierigen Jahren und weiteren unpopulären Sparmaßnahmen", meint Lorentz.

Höhere Gebühren geplant

Angesichts der schwierigen Finanzlage plane eine Mehrheit von 64 Prozent der Städte und Gemeinden, Steuern bzw. Abgaben zu erhöhen. Teurer werden sollen insbesondere die Müllabfuhr und die Straßensanierung (bei jeweils 33 Prozent der Kommunen), gefolgt von der Wasserversorgung (32 Prozent) und den Parkgebühren (29 Prozent). Die Grundsteuer soll bei immerhin jeder fünften deutschen Kommunen (21 Prozent) steigen, die Gewerbesteuer bei jeder neunten.

Bei den kommunalen Leistungen sei hingegen kaum noch mit neuen Einsparungen zu rechnen – nur 23 Prozent der Städte und Gemeinden planten neue Ein-

schränkungen des kommunalen Angebots (Vorjahr: 20 Prozent). "Inzwischen sind vielerorts die Möglichkeiten, kommunale Leistungen abzubauen, begrenzt – ein Schwimmbad oder eine Bibliothek lässt sich nur einmal schließen. Viele klamme Kommunen haben ihre freiwilligen Leistungen so stark reduziert, dass an dieser Stelle kaum noch Einsparpotenziale bestehen", erläutert Lorentz.

Entschuldung vs. Zukunftsinvestitionen

Angesichts dieser Situation hat Bundesfinanzminister Olaf Scholz eine "Stunde Null", einen von Bund und Ländern finanzierten Schuldenerlass für hoch verschuldete Kommunen, vorgeschlagen. In den kommenden Jahren müssten überall in Deutschland gigantische Summen investiert werden, sagte Scholz der Deutschen Presse-Agentur (dpa). "Zwei Drittel der öffentlichen Investitionen werden in Deutschland von den Kommunen getätigt, dafür brauchen sie die finanzielle Kraft", so Scholz.

Kritik an Scholz' Vorschlag kam aus den wohlhabenden Ländern. Profitieren von einem Schuldenerlass würden nämlich vor allem die hochverschuldeten Kommunen in

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen. Kommunen mit niedriger oder keinen Schulden würden leer ausgehen. Die Kommunen bräuchten Geld für Zukunftsinvestitionen, statt mit frischem Geld Schulden zu tilgen, kritisierte Bayerns Finanzminister Albert Föllmer. Auch der FDP-Fraktionsvize Michael Theurer, monierte, dass eine "Stunde Null" für hochverschuldete Kommunen, diejenigen Kommunen benachteiligen würde, die bisher gut gewirtschaftet hätten.

Unterstützung bekam Scholz vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) sowie vom globalisierungskritischen Netzwerk Attac. DGB-Vorstandsmitglied Stefan Körszál betonte, eine Übernahme der Altschulden sei notwendig, um die Kommunen wieder handlungsfähig zu machen. Attac-Sprecher Thomas Eberhardt-Köster, machte darauf aufmerksam, dass viele Kommunen sich schon vor der Pandemie infolge des Strukturwandels und der Finanzkrise in der Vergleichbarkeitsfalle befunden hätten, bei der auch die Teilkompensationen durch Bund und Länder nicht mehr ausreichte. Hier sei ein Schnitt unerlässlich. Wichtig sei, dass dieser ohne Auflagen erfolge.

So seien bei früheren Entlastungen von Städten und Gemeinden durch die Landesebene Privatisierungen und Kürzungen bei den freiwilligen Leistungen erzwungen worden.

Doch auch der Deutsche Landkreistag (DLT) möchte das Geld lieber in Zukunftsinvestitionen, statt in die Altschuldentilgung investieren. Es gehe bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vor allem darum, nach vorne gerichtet etwas für die ländlichen, aber auch für die strukturschwachen Räume zu tun. "Das rückwärts-gewandte Abtragen kommunaler Altschulden durch den Bund wäre kein zukunftsweisender Beitrag zur Erreichung dieses Ziels", so Landtagspräsident Reinhard Sager. Der Bund sollte nicht die falschen Prioritäten setzen und durch unsolidarisches Verhalten die Ziele der Gleichwertigkeitsdebatte in ihr Gegenteil verkehren.

Vor diesem Hintergrund sei nicht zu verstehen, warum sich der Bund mit der Frage kommunaler Altschulden und damit einem Problem von Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und dem Saarland beschäftige und hierfür sogar zusätzliches Geld in Aussicht stelle: "Dieses Problem muss von diesen Ländern gelöst werden", so der DTL-Präsident. Länder wie Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen oder Brandenburg hätten vorgemacht, wie es gelingen könne, seine Kommunen zu entschulden.

Investitionen wichtiger denn je

Bauindustrie setzt auf Kommunen

(BS/lkm) In der aktuellen Situation spielen Investitionen der Kommunen eine immer wichtiger werdende Rolle zum Erhalt der lokalen Wirtschaft. Doch damit diese richtig loslegen können, müssten Fördergelder besser bei den Kommunen ankommen und Ausschreibungen einfacher gestaltet werden, mahnten Experten beim 15. Kommunalen Finanzmarktforum der NRW.Bank an.

"Über die kommunale Auftragsvergabe sichern Kommunen in der aktuellen Pandemie Unternehmen und Beschäftigung", zeigte sich Nordrhein-Westfalens Kommunalministerin Ina Scharrenbach überzeugt. Laut Scharrenbach betrogen die Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit der NRW-Kommunen im dritten Quartal 2020 rund 5,2 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr sei dies ein Plus von 26 Prozent. Die Zuweisungen seien im gleichen Zeitraum um elf Prozent gestiegen. Dies zeige, so die Ministerin, wie sehr sich die Kommunen vor Ort einsetzen und das lokale Handwerk, Industrie und Dienstleistungen unterstützen.

Auch die Bauindustrie sieht die Kommunen aktuell in einer wich-

tigen Rolle. "Im Wirtschaftsbau gibt es aktuell starke Einbrüche. Die Nachfrage wird sich hier reduzieren und Investitionen werden erst einmal ausgesetzt", betonte Prof. Beate Wiemann, Hauptgeschäftsführerin des Bauindustrieverbands NRW. Die Kommunen seien daher jetzt ein wichtiger Garant für die Bauwirtschaft. Wichtig sei es daher, dass der kommunale Investitionsstau aufgelöst werde. Zwar gebe es dafür viel Geld, Wiemann äußerte jedoch Zweifel daran, dass es allein reiche. Zur Lösung des Investitionsstaus müssten daher auch moderne Wege gegangen werden. Viel Luft nach oben gebe es beispielsweise noch beim Abruf der Gelder aus Förderprogrammen. Zudem müsse man sich Gedanken darüber machen, wie

Ausschreibungen zukünftig gestaltet werden sollten. Tim Köhler, Bürgermeister der Stadt Herford, sprach sich in diesem Zusammenhang für eine Flexibilisierung des Vergaberechts aus. Auch Ferdinand Aßhoff, Abteilungsleiter bei der Bezirksregierung Arnsberg, kritisierte, dass es für viele Kommunen schwierig sei, sich im unterschiedlichen Dicht der Fördergelder und der vielen Richtlinien durchzufinden. "Die Komplexität ist so umfangreich, dass es schon fast an ein Wunder grenzt, wenn man durch die Antragstellung kommt." Man brauche hier deshalb digitale Lösungen für Antragstellung, Bewilligung und die Verwendungsnachweise sowie eine stärkere Vereinheitlichung der Richtlinien.

Bessere Vergleichbarkeit in der Doppik

Hessen entwickelt Produktbuch für Kommunen

(BS/lkm) Ein Kernziel des kommunalen Haushaltsrechts auf Basis der Doppik ist die Aufwertung der politisch-strategischen Steuerung hin zu einer Output- und Wirkungssteuerung. Die Bildung von Produkten und zugehörigen Leistungen sowie deren Zuordnung zu Produktbereichen und -gruppen ist dazu essenziell. Doch oftmals ist die Zuordnung kommunaler Leistungen in Form von Produkten in den Haushalten und Jahresabschlüssen fehlerbehaftet. Das führt zu Steuerungsdefiziten, Problemen bei Kennzahlenvergleichen und letztlich fehlerhaften Meldungen an die Finanzstatistik.

"Das Problem wird noch dadurch verstärkt, dass es in Hessen ein Wahlrecht zwischen produktbereichsbezogener und organisationsbezogener Haushaltsgliederung gibt. Über Hilfsrechnungen muss bei diesen Kommunen die Zuordnung auf die Produktbereiche für Belange der Statistik erfolgen", führt Dr. Ulrich Keilmann, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, aus. Außerdem würden viele Landesprogramme mit monetärer Relevanz ebenfalls auf diese amtlichen statistischen Daten zurückgreifen. Insofern hänge deren Zielgenauigkeit von einer korrekten Datenmeldung ab, so Keilmann weiter.

Aus diesen Gründen wurde auf Initiative der Überörtlichen

Prüfung in Hessen in einer Arbeitsgemeinschaft aus Vertretern von Kommunen und Land das sogenannte Produktbuch erstellt. Es soll kommunalen Entscheidern als Handreichung für die Frage dienen, welche typisch kommunalen Leistungen den 16 Produktbereichen und zugehörigen Produktgruppen zuzuordnen sind. Neben Keilmann sind in der Arbeitsgemeinschaft unter anderem auch Mitarbeiter des Hessischen Statistischen Landesamts, des Innenministeriums, verschiedener Rechnungsprüfungsämter und kommunale Finanzverantwortliche vertreten. Die im Produktbuch entstandene Produktbereichs- und Produktgruppengliederung ori-

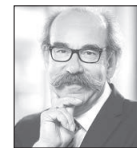
entiert sich dabei sehr stark am IMK-Produktrahmen, mit hin an den finanzstatistischen Produkten. "Aus diesem Grund sollte das Produktbuch auch für Kommunen anderer Länder als Orientierung hilfreich sein. Die Belieferung der Finanzstatistik muss selbst bei andersartiger Haushaltsgliederung erfolgen", so Keilmann.

Das Produktbuch wird vom zuständigen Fachreferat des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport betreut und bei Bedarf weiterentwickelt. Es ist auf der Internetseite des Hessischen Innenministeriums unter > Kommunales > Kommunale Finanzen > Downloads kostenfrei als PDF abrufbar.

Kommunale Steuern

Abhängigkeit von der Gewerbesteuer – Fluch oder Segen?

von Dr. Ulrich Keilmann



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt. Foto: BS/privat

In Hessen werden im Flächenländervergleich seit Jahren pro Einwohner die höchsten Gewerbesteuererträge erzielt. Indes ist die Verteilung dieser Erträge sehr heterogen. Der Großteil entfällt auf nur wenige Städte des Landes. Allein auf Frankfurt am Main entfallen 37 Prozent der gesamten Brutto-Gewerbesteuererträge des Jahres 2019. Und das bei einem Einwohneranteil von nur 12 Prozent. Städte und Gemeinden profitieren ergo in unterschiedlichem Maße von der Gewerbesteuer. Die mit Abstand quantitativ bedeutendste Steuerertragsquelle ist in fast 90 Prozent der Städte und Gemeinden Hessens der Einkommensteueranteil – als eine nicht selbst durch Hebesatzpolitik beeinflussbare Größe.

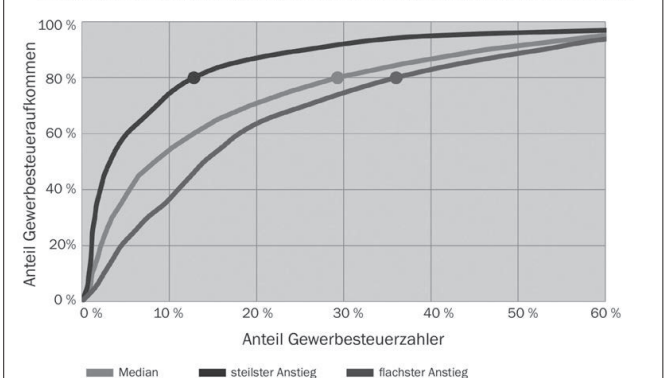
Gerade in der Corona-Pandemie zeigt sich das Volatilitätsrisiko bis hin zu Gewerbesteuerückzahlungen.

Schwankungen des Steueraufkommens können die Haushaltsstabilität einschränken. Deswegen sollten Kommunen: ✓ Ausgaben und Leistungen nicht an einnahmestarken Jahren orientieren und ✓ im Hoch schon an das nächste Tief denken.

In der 217. Vergleichenden Prüfung nahm sich die Überörtliche Prüfung dieses Themas an und untersuchte, inwieweit die geprüften Kommunen (mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern) abhängig von Gewerbesteuererträgen sind. Solche Abhängigkeiten können sich in verschiedenen Ausprägungen zeigen:

1. Schwankungen im Steueraufkommen,
 2. einem hohen Anteil an den gesamten Jahreserträgen der Kommune und/oder
 3. einzelnen wenigen, potenten Gewerbesteuerzahlern.
- Für das Jahr 2018 wurde in Anlehnung an das Pareto-Prinzip ermittelt, welcher Anteil der Gewerbesteuerzahler für 80 Prozent des Gesamtaufkommens an Gewerbesteuer verantwortlich war. Damit ist eine Bemessung und Bewertung der Abhängigkeit der Kommunen von der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Gewerbesteuerzahler möglich (s. nachfolgende Abbildung).

Anteil Gewerbesteuerzahler an Anteil Gewerbesteueraufkommen 2018



Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2019. Erstmalig erschienen im Kommunalbericht 2020, S. 143.