

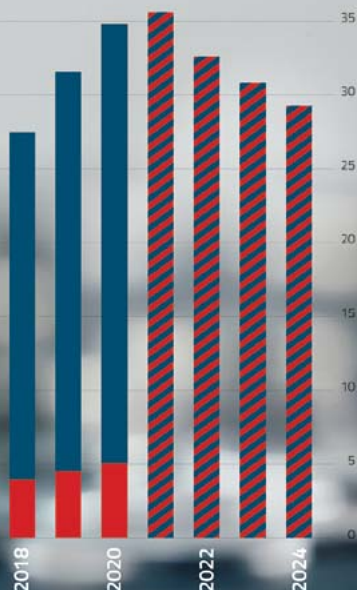
Stadtfinanzen 2021

Schlaglichter des Deutschen Städtetages

Beiträge zur Stadtpolitik **118**

Einbruch der
Investitionen droht

STAEDTETAG.DE



Stadtfinanzen 2021

Schlaglichter des Deutschen Städtetages

ISSN 2190-9660

ISBN 978-3-88082-356-3

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, November 2021

Titelbild: Bertram Sturm / Weyo – stock.adobe.com

Druck: vierC print+mediafabrik GmbH & CO. KG, Berlin

Printed in Germany Imprimé en Allemagne



Vorwort

Von Helmut Dedy und Verena Göppert

Eine neue Legislaturperiode beginnt. Die möglichen Koalitionäre von SPD, Grünen und FDP haben ihre Verhandlungen zum Programm für die nächsten vier Jahre begonnen. Mit Spannung und hohen Erwartungen blicken die Städte den Ergebnissen der Verhandlungen entgegen. Sie haben im Vorfeld klar artikuliert, wo für sie die Schwerpunkte der künftigen Regierungsarbeit liegen müssen.

„Klimaschutz, Mobilitätswende, Digitalisierung, bezahlbares Wohnen und attraktive Innenstädte sind ohne starke Städte nicht umzusetzen.“

Es ist gut, dass bereits in den Sondierungsgesprächen eine engere, zielgenauere und verbindliche Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen als erstrebenswert angesehen wird. Die weiteren Verhandlungen werden diesen Grundsatz konkretisieren und ausfüllen müssen. Klarheit bei Aufgaben und Finanzierung muss es geben. Wir brauchen nicht nur Klarheit bei den Finanzen, sondern auch das Bekenntnis zu einer auskömmlichen Finanzausstattung. Nur so können wir die vielfältigen Herausforderungen in den Städten meistern. Die Städte wollen und müssen in die Zukunft investieren.

Corona hat tiefe Spuren in den Haushalten der Städte hinterlassen. Sie sind dringend auf finanzielle Unterstützung angewiesen. Die Stabilisierung der Kommunalfinanzen muss ein zentrales Thema der neuen Regierung sein.



Helmut Dedy

Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städtetages



Verena Göppert

Ständige Stellvertreterin des Haupt-
geschäftsführers des Deutschen Städtetages

Stadtfinanzen 2021

Schlaglichter des Deutschen Städtetages

Einleitung	8
Kommunalhaushalte in Corona-Zeiten	11
Regionale Disparitäten	17
Wege zu stabilen Kommunal финанzen	21
Reform der Grundsteuer	25
Gewerbesteuer im Steuerwettbewerb	31
Umsatzsteuerfreiheit für interkommunale Kooperationen	33
Fehlender Schutz für kommunale Einlagen bei Banken	36
„Sustainable Finance“ – Nachhaltigkeit in der Finanzwirtschaft	39
Förderlandschaft verbessern	45

Einleitung

Die Bundestagswahl 2021 ist vorbei, aber es ist derzeit noch offen, wie der neue Koalitionsvertrag aussehen wird. Unabhängig davon, welche Regelungen im Detail getroffen werden: Die möglichen Koalitionäre von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP werden sich mit der Lage der Kommunen auseinandersetzen müssen.

Kaum ein Politikbereich in Deutschland lässt sich ohne die Kommunen sinnvoll gestalten. Ihre Bürgernähe, ihre Kompetenz und ihre Verwaltungskraft werden benötigt, um Vorhaben zielgerichtet und wirkungsvoll umzusetzen. Das geht nicht ohne entsprechende Ressourcen. Daher wird sich jede Bundesregierung auch mit den Kommunalfinanzen auseinandersetzen müssen.

Auch in diesem Jahr nehmen die Schlaglichter die Kommunalfinanzen in den Blick und zeigen die kurz- und langfristigen Handlungsbedarfe auf. Sie sollen Informationen und Orientierung bieten.

Wer sich darüber hinaus dafür interessiert, was der Deutsche Städtetag von der 20. Legislaturperiode erwartet, dem sei als Ergänzung und Untermauerung die Publikation „Städte für Menschen. Die zentralen Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung“ (www.staedtetag.de/staedte-fuer-menschen-2021) empfohlen.

Dort finden sich die fachspezifischen Themen, die ohne finanzielle Hinterlegung durch Bund und Länder nicht umgesetzt werden können. Als Beispiele seien genannt:

- die Finanzierung des Klimaschutzes und der Verkehrswende,
- die Ganztagsbetreuung in den Grundschulen,
- die Digitalisierung,
- die offenen Finanzierungsfragen für anerkannte Flüchtlinge und Geduldete,
- die Entwicklung der Innenstädte oder
- die gemeinsame Bildungsstrategie von Bund, Ländern und Kommunen.

Die Schlaglichter behandeln vorrangig die reinen Finanzthemen – Stand und Zukunft von Haushaltslage, Steuereinnahmen und Investitionen, Steuerpolitik, Finanzierungsfragen oder die Verbesserung von Förderprogrammen.

Die Corona-Krise prägt auch diese Themen. Sie hat tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Die Stabilisierung der Wirtschaft und die soziale Absicherung der Bevölkerung waren sehr teuer, aber haben im Ergebnis gewirkt. Auch wenn wir die Hoffnung auf ein absehbares Ende der Pandemie haben, so sind wir von einer vollständigen Erholung der öffentlichen Haushalte noch weit entfernt: Aktuelle Projektionen erwarten erst ab dem Jahr 2024 einen strukturell ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalt.

Auch wenn die fiskalische Stabilität Deutschlands nie gefährdet war, kann es für die Finanzpolitik der kommenden Jahre nur eine Richtschnur geben: Die Haushalte müssen schnellstens in Ordnung gebracht werden.

Kommunalfinanzen 2019 bis 2024 in den Flächenländern ¹⁾

Einnahmen/Ausgaben	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	in Milliarden Euro Änderung zum Vorjahr in %					
Einnahmen ²⁾	264,83 3,8 %	277,62 4,8 %	278,1 0,2 %	281,4 1,2 %	288,4 2,5 %	295,6 2,5 %
darunter:						
Steuern	104,38 3,2 %	98,42 -5,7 %	103,0 4,6 %	106,2 3,1 %	112,6 6,0 %	118,9 5,6 %
darunter:						
Grundsteuern	12,93 1,8 %	13,16 1,8 %	13,3 0,8 %	13,4 0,8 %	13,5 0,8 %	13,6 0,9 %
Gewerbesteuereinnahmen	42,56 0,9 %	37,65 -11,5 %	42,0 11,5 %	43,7 4,2 %	47,4 8,5 %	50,8 7,1 %
Einkommensteueranteil	39,77 5,1 %	38,07 -4,3 %	38,7 1,7 %	40,5 4,5 %	42,9 5,9 %	45,5 6,3 %
Umsatzsteueranteil	7,55 11,4 %	8,26 9,4 %	7,8 -5,3 %	7,0 -10,2 %	7,2 2,5 %	7,3 1,8 %
nachrichtlich:						
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	50,31 -0,8 %	41,39 -17,7 %	46,1 11,5 %	48,1 4,2 %	52,1 8,5 %	55,8 7,1 %
Gebühren	20,09 2,1 %	19,10 -5,0 %	20,6 7,9 %	21,4 4,1 %	22,0 2,4 %	22,5 2,4 %
Laufende Zuweisungen von Land/ Bund	96,56 4,8 %	116,07 20,2 %	107,3 -7,6 %	106,5 -0,7 %	107,4 0,8 %	108,7 1,3 %
Investitionszuweisungen von Land/ Bund	9,72 13,8 %	11,40 17,3 %	13,4 17,8 %	13,0 -3,3 %	11,9 -8,6 %	10,4 -12,4 %
Sonstige Einnahmen	34,08 1,3 %	32,63 -4,2 %	33,9 3,8 %	34,3 1,1 %	34,6 1,0 %	35,1 1,3 %
Ausgaben ²⁾	260,75 5,9 %	274,87 5,4 %	285,1 3,7 %	288,0 1,0 %	294,5 2,3 %	301,7 2,4 %
darunter:						
Personal	65,88 5,9 %	68,60 4,1 %	71,9 4,8 %	74,4 3,5 %	76,6 3,0 %	78,9 3,0 %
Sachaufwand	54,55 5,7 %	55,59 1,9 %	57,2 2,9 %	58,9 2,9 %	60,6 3,0 %	62,4 3,0 %
Soziale Leistungen	60,70 2,2 %	61,96 2,1 %	64,4 3,9 %	66,8 3,8 %	69,2 3,6 %	71,6 3,4 %
Zinsen	2,35 -6,0 %	2,01 -14,4 %	2,0 1,5 %	2,1 0,5 %	2,1 1,5 %	2,1 1,5 %
Sachinvestitionen	31,56 15,0 %	34,77 10,2 %	35,6 2,3 %	32,6 -8,4 %	30,8 -5,5 %	29,3 -5,0 %
davon:						
Baumaßnahmen	24,11 15,9 %	26,32 9,2 %	27,2 3,5 %	24,8 -8,8 %	23,5 -5,5 %	22,3 -5,0 %
Erwerb von Sachvermögen	7,46 12,4 %	8,45 13,3 %	8,3 -1,3 %	7,7 -7,2 %	7,3 -5,5 %	6,9 -5,0 %
Sonstige Ausgaben	45,70 6,3 %	51,94 13,7 %	54,0 4,0 %	53,3 -1,4 %	55,2 3,5 %	57,3 4,0 %
Finanzierungssaldo	4,09	2,74	-7,0	-6,6	-6,1	-6,1

¹⁾ Für die Jahre 2021 bis 2024 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und der Steuerschätzung von Mai 2021. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

²⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme/-tilgung beim/an den anderen Bereich), ohne kommunale Krankenhäuser.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Kommunalhaushalte in Corona-Zeiten

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie stellen die öffentlichen Haushalte aller Ebenen vor große Herausforderungen. Gerade für die kommunalen Haushalte in den nächsten Jahren werden sie eine enorme Belastung darstellen. Die aktuelle Prognose der kommunalen Spitzenverbände (www.staedtetag.de/prognose-kommunal Finanzen-2021) verheißt nichts Gutes. Für das Jahr 2021 wie auch die folgenden Jahre sind erhebliche Defizite in den kommunalen Haushalten zu erwarten. Es ist zu befürchten, dass die kommunale Investitionstätigkeit wegen der enormen Lücken zwischen eingehenden Einnahmen und anfallenden Ausgaben und trotz der zahlreichen Förderprogramme deutlich eingeschränkt werden wird – ein Investitionseinbruch droht.

Einnahmeneinbruch: Nicht nur ein Einmaleffekt

Rückgänge bei der Wirtschaftsleistung und staatliche Erleichterungen zur Stützung von Unternehmen wirken sich negativ auf die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden aus. Im Vergleich zu früheren Erwartungen werden den Städten und Gemeinden allein in den Flächenländern in diesem Jahr und den kommenden Jahren Steuereinnahmen in einer Größenordnung von etwa 9 Milliarden Euro pro Jahr fehlen.

Die kommunalen Haushalte müssen allerdings nicht nur Steuerminderungen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, verkraften. Neben den Steuereinnahmen kommt im Finanzierungssystem der Kommunen vor allem den Zuweisungen der Länder (einschließlich Bundesbeteiligungen an den Kosten der Unterkunft und Heizung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) eine überragende Bedeutung zu. Die kommunalen Finanzausgleiche bilden mit einem Volumen von 63 Milliarden Euro (2021) das Herzstück dieser Finanzierung.

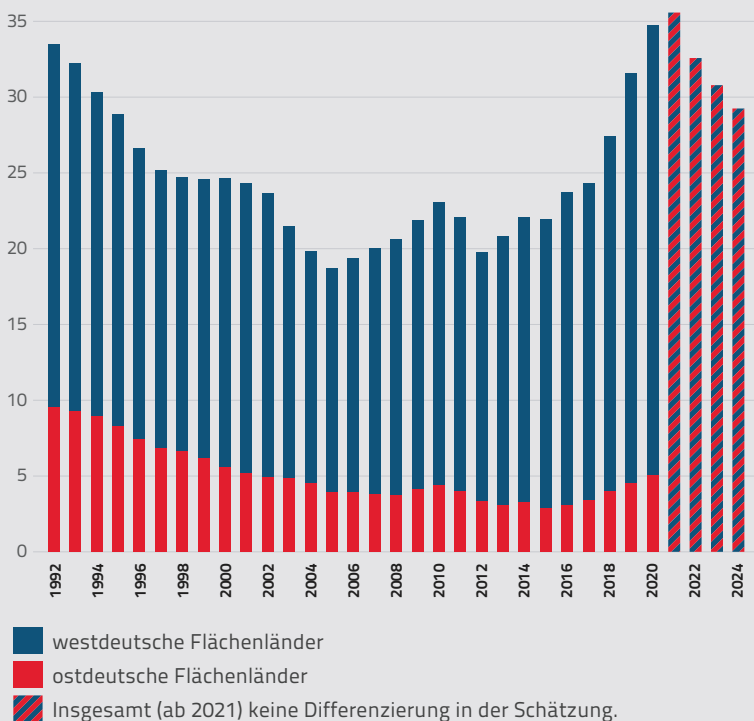
Auch hier sind die Folgen von Corona zu spüren: Zwar haben nahezu alle Länder für 2021 – zum Teil auch schon für die Zeit danach – unter großen Anstrengungen Maßnahmen ergriffen, um die kommunalen Finanzausgleiche von den Steuereinbrüchen abzuschirmen und

abzustützen. Eine Stabilisierung der Finanzausgleichsmasse ist den Ländern somit zumindest in einer aggregierten Sicht gelungen. Wie bei den Steuereinnahmen fehlen aber auch hier für die kommunalen Haushalte schmerzlich die bislang erwarteten und eingeplanten Zuwächse. Eine Kompensation der ausfallenden Steuereinnahmen wie im Jahr 2020 hat die Bundesregierung bislang allerdings nicht zugesagt.

Auch wenn die Einnahmen wegbrechen, bleiben die wesentlichen Ausgaben bestehen – und wachsen weiter an. Steigende Personalkosten und Ausgaben für soziale Leistungen wurden durch die

Einbruch der Investitionen droht

Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten 1992 bis 2024
in Milliarden Euro



Bis 2020 eigene Zusammenstellung und Berechnung nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, ab 2021 Schätzung.

Corona-Pandemie nicht gebremst, im Gegenteil, die Corona-Pandemie hat das Wachstum vielmehr beschleunigt.

Investitionsrückgang absehbar

Es ist daher offensichtlich, dass das bisherige kommunale Investitionsniveau in der aktuellen Situation nicht gehalten werden kann. Investitionsrückgänge sind ohne weitere Unterstützung der Kommunen unvermeidbar, denn nur auf diese Weise können die Kommunen ihre Defizite zumindest etwas begrenzen. Die aktuelle Haushaltslage der Kommunen wirkt sich mit etwas Zeitverzögerung sehr direkt auf das Investitionsvolumen aus.

Weitere zusätzliche Belastungen sind für die kommunalen Haushalte nicht verkraftbar. Es besteht schlichtweg kein Spielraum, um kurz- oder langfristig neue Finanzierungspflichten zu übernehmen. Der angestrebte Ausbau der Ganztagsbetreuung in Grundschulen darf nicht zu kommunalen Finanzierungspflichten führen. Die Kommunen dürfen auch nicht durch die Hintertür gezwungen werden, als eine dritte Säule der Krankenhausfinanzierung zu agieren. Ebenso fehlt ihnen die Kraft, um die weiterhin bestehenden Corona-Folgen für den ÖPNV mit eigenen Mitteln abzufedern.

Im Detail: Kommunalfinanzen im Jahr 2020

Die Corona-Pandemie löste weltweit massive Folgen für die Wirtschaftsleistung aus, deren Bewältigung Politik und Verwaltung vor zusätzliche Aufgaben gestellt hat. Im Jahr 2020 ist das Bruttoinlandprodukt gegenüber 2019 um 5,3 Prozent eingebrochen.

Auch hiervon wurden die Kommunen massiv getroffen. Steuermindeereinnahmen von ungefähr 9 Milliarden Euro unter dem für das Jahr 2020 erwarteten Wert waren zu beklagen. Gegenüber dem Jahr 2019 sind die Steuereinnahmen um rund 6 Milliarden Euro (5,7 Prozent) zurückgegangen – trotz der ausgelaufenen erhöhten Gewerbesteuerumlagen.

Dank vielfältiger Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern konnten die Kommunen das Jahr 2020 trotzdem mit einem Finanzierungsüberschuss von 2,7 Milliarden Euro abschließen. Möglich

war dies nur zum einen durch die Übernahme der Gewerbesteuererfälle durch Bund und Länder in einer Größenordnung von etwa 11 Milliarden Euro (ohne Stadtstaaten). Zum anderen gelang dies mittels der um 25 Prozentpunkte erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft, die die kommunalen Haushalte um 2,5 Milliarden Euro entlastete. Bund und Länder haben ihre finanzpolitische Flexibilität genutzt, um den Kommunen frühzeitig und zielgenau Hilfe zukommen zu lassen. Die Hilfen von Bund und Ländern waren ausgesprochen erfolgreich. Dank dieser Unterstützung waren die Kommunen im vergangenen Jahr in der Lage, in der Pandemie kraftvoll zu agieren und als Stabilitätsanker zu wirken.

Die Corona-Pandemie hat Politik und Verwaltung aller Ebenen in Deutschland vor bislang kaum gekannte Herausforderungen gestellt. Gerade der kommunalen Ebene kam dabei eine entscheidende Rolle zu. Kurzfristig und primär war das Gesundheitswesen hoch gefordert, um das aktuelle Infektionsgeschehen in den Griff zu bekommen. Krisenstäbe wurden gebildet, Hotlines zur Information der Bürgerinnen und Bürger eingerichtet, die Nachverfolgung war zu organisieren, Impfzentren mussten in kürzester Zeit aufgebaut und betrieben werden.

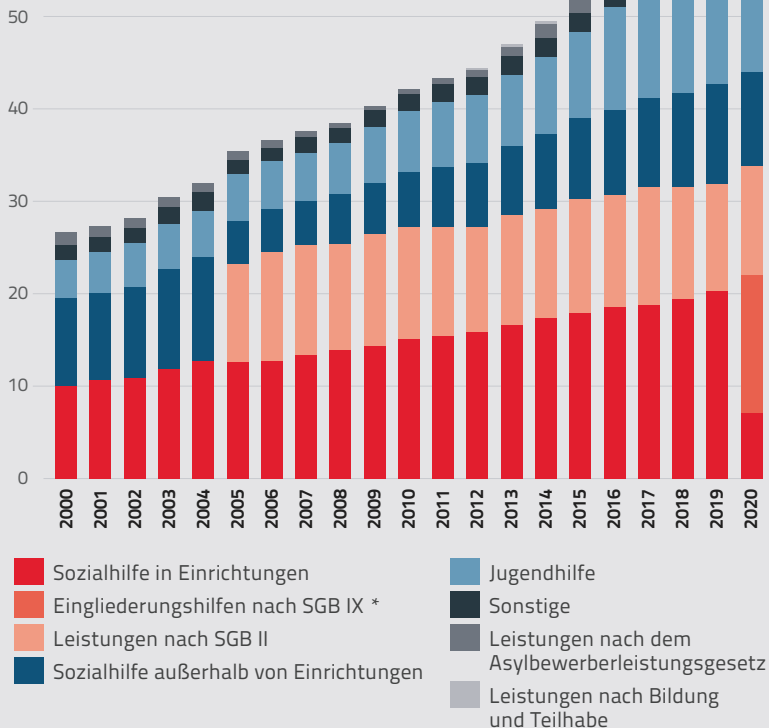
Am deutlichsten lassen sich die zusätzlichen kommunalen Ausgaben am laufenden Sachaufwand erkennen, im Besonderen an den zweistelligen Zuwachsraten bei den Aufwendungen für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände und sonstige Gebrauchsgegenstände. Pandemiebedingte Ausgabezuwächse mussten die Kommunen auch bei den sozialen Leistungen verkraften. So stieg vor allem ab der zweiten Jahreshälfte die Zahl der Leistungsempfänger nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) an und zog entsprechend steigende Ausgaben nach sich. Angesichts dieser Mehrausgaben und auch gestiegener Investitionen muss nochmals betont werden, dass die Kommunen im Jahr 2020 nur dank der schnellen Hilfe von Bund und Ländern Defizite vermeiden konnten und finanziell handlungsfähig blieben.

Krise wirkt weiter – Kommunalfinzen im Jahr 2021

Bislang stehen für das Jahr 2021 Hilfszusagen an die Kommunen aus, die mit den Hilfen des Jahres 2020 vergleichbar wären. Sofern die

Soziale Leistungen der Kommunen

ohne aufgabenspezifische Einnahmen, in Milliarden Euro



* Durch Änderung in der Kassenstatistik im Jahr 2020 wird die Eingliederungshilfe nach SGB IX separat ausgewiesen. Dadurch verringern sich die Beträge bei Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen und deutlich bei der Sozialhilfe in Einrichtungen.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Deutscher
Städtetag

Kommunal Finanzen im aktuellen Jahr nicht noch deutlich stabilisiert werden, ist ein Defizit in der Größenordnung von 7 Milliarden Euro zu erwarten. Der Finanzierungssaldo stürzt im Vergleich zum Vorjahr um zirka 10 Milliarden Euro ab.

Die Steuereinnahmen werden im Jahr 2021 zwar im Vergleich zum Vorjahr höher ausfallen. Sie erreichen aber nicht das Vorkrisenniveau

und bleiben weit hinter den Erwartungen der Vorkrisenzeit zurück. Auch im Bereich der Zuweisungen machen sich die Steuermindereinnahmen trotz der Stützungsmaßnahmen vieler Länder klar bemerkbar. Weitgehend unabhängig von der aktuellen Kassenlage entwickeln sich hingegen die wesentlichen Ausgabeblöcke wie etwa die Personal- und die Sozialausgaben mit überproportionalen Wachstumsraten, die in den letzten Jahren üblich geworden sind. Zudem stehen die Kommunen trotz gesunkener Einnahmen vor Herausforderungen wie etwa, den öffentlichen Gesundheitsdienst zu stärken.

Trotz des im Ergebnis rasanten Defizitanstiegs verlaufen die Investitionen im Jahr 2021 noch weitgehend stabil. Dies ist unter anderem eine Folge von bereits gebundenen Fördermitteln und somit dadurch zu erklären, dass Investitionsauszahlungen für diejenigen Investitionen erfolgen, die in diesem Jahr abgeschlossen werden. Sie beruhen also auf Investitionsentscheidungen aus der Vergangenheit.

Corona geht, die Krise bleibt

Bund und Länder haben bislang keine Strategien ausformuliert, wie sie ihre eigenen Haushalte und die Haushalte der Kommunen in den kommenden Jahren auf eine gute Basis stellen wollen. Für die kommenden Jahre ist daher mit keiner signifikanten Besserung gegenüber dem Jahr 2021 zu rechnen.

Unter der Annahme, dass die Zuweisungen an die Kommunen in den kommenden Jahren weiter nur marginal zunehmen, sind Investitionsrückgänge und Finanzierungsdefizite zu erwarten: Weitgehend konstante Finanzierungsdefizite in der Größenordnung von sechs bis sieben Milliarden Euro pro Jahr sind in der mittleren Frist zu erwarten. Die unvermeidbaren Steigerungen bei den Sozialausgaben oder den Personalausgaben werden weitgehend durch Rückgänge bei den Investitionen kompensiert, damit das Finanzierungsdefizit zumindest etwas eingegrenzt wird. Daher ist mit einem Rückgang der jährlichen Investitionen um mehr als 5 Milliarden Euro zu rechnen.

Regionale Disparitäten

Die innerdeutschen regionalen Disparitäten standen vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Zentrum der politischen Debatte. Die Corona-Pandemie hat dieses Thema, wie viele andere auch, überlagert, die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den Regionen allerdings auch nicht vergrößert.

Dazu haben die Stützungsmaßnahmen von Bund und Ländern beigetragen, die auf die unterschiedlichen fiskalischen Belastungen angemessen reagiert haben. Daher ist in den vergangenen anderthalb Jahren wenig über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und regionale Disparitäten diskutiert worden, denn es gab drängendere Probleme.

Nun, mit dem absehbaren Ende der Pandemie einerseits und den anstehenden Diskussionen um den Umgang mit den fiskalischen Folgen andererseits, müssen auch die regionalen Disparitäten wieder thematisiert werden. Ein Blick auf die standardmäßig herangezogenen finanzstatistischen Indikatoren macht das mehr als deutlich. Die hier vorgenommene Betrachtung beschränkt sich auf einen Vergleich der Länder untereinander. Innerhalb der einzelnen Länder sind zwischen den Kommunen ebenfalls große Unterschiede zu verzeichnen.

Disparitäten in Zahlen

Betrachtet man die „klassischen“ Relationen zwischen Finanzierungssaldo, Kassenkrediten und Sachinvestitionen, so haben sich die grundlegenden Muster unbeeinflusst von der Pandemie wie in den Vorjahren weiterentwickelt. Es gilt daher nach wie vor: Die Unterschiede in der Infrastruktur- und Vermögensausstattung der Kommunen in den Ländern sind nicht nur inakzeptabel groß, sie wachsen auch von Jahr zu Jahr weiter an.

Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2020 in Euro/Einwohner *

Land	Finanzierungs- saldo 2020	Kassenkredite am 31.12.2020 ¹⁾	Sach- investitionen 2020	Summe Sachinvestitionen und Finanzierungssaldo 2020
alle Werte in Euro je Einwohner				
Baden-Württemberg	38	34	534	572
Bayern	-17	13	751	734
Brandenburg	154	154	360	514
Hessen	0	82	370	370
Mecklenburg-Vorpommern	209	252	492	701
Niedersachsen	-29	189	400	371
Nordrhein-Westfalen	44	1.263	315	359
Rheinland-Pfalz	50	1.707	330	379
Saarland	-63	1.398	199	137
Sachsen	110	20	402	512
Sachsen-Anhalt	18	602	370	388
Schleswig-Holstein	120	118	419	539
Thüringen	140	18	417	557
Flächenländer West	19	527	461	481
Flächenländer Ost	120	178	402	523
Flächenländer Insgesamt	36	470	452	487
Änderung zum Vorjahr in Euro je Einwohner				
Baden-Württemberg	-39	10	23	-16
Bayern	-39	-9	52	13
Brandenburg	14	-48	14	28
Hessen	1	25	40	41
Mecklenburg-Vorpommern	125	-60	118	243
Niedersachsen	-64	2	49	-15
Nordrhein-Westfalen	-69	-54	54	-15
Rheinland-Pfalz	-14	-39	13	-1
Saarland	-78	-603	-15	-93
Sachsen	70	1	11	81
Sachsen-Anhalt	2	0	45	48
Schleswig-Holstein	137	-11	5	142
Thüringen	58	-24	52	110
Flächenländer West	-38	-25	41	3
Flächenländer Ost	52	-21	38	90
Flächenländer Insgesamt	-23	-24	40	17

* im Kernhaushalt der Flächenländer

¹⁾ Ab 2017 einschließlich Wertpapiersschulden zur Liquiditätssicherung.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Hohe Spreizung bei den Investitionen

Bei den Investitionen hat die bereits bestehende extreme Spreizung nochmals zugenommen: In Bayern sind die Investitionen mit zirka 750 Euro je Einwohner weiterhin fast viermal so hoch wie im Saarland mit knapp 200 Euro je Einwohner. Der absolute Abstand zwischen den Investitionen bayrischer Kommunen und saarländischer Kommunen erreicht damit einen Höchststand. Zur Verdeutlichung: Die gesamten Investitionen in saarländischen Kommunen von nicht ganz 200 Euro je Einwohner erreichen nicht einmal den alleinigen Zuwachs an Investitionen der bayerischen Kommunen in den vergangenen drei Jahren.

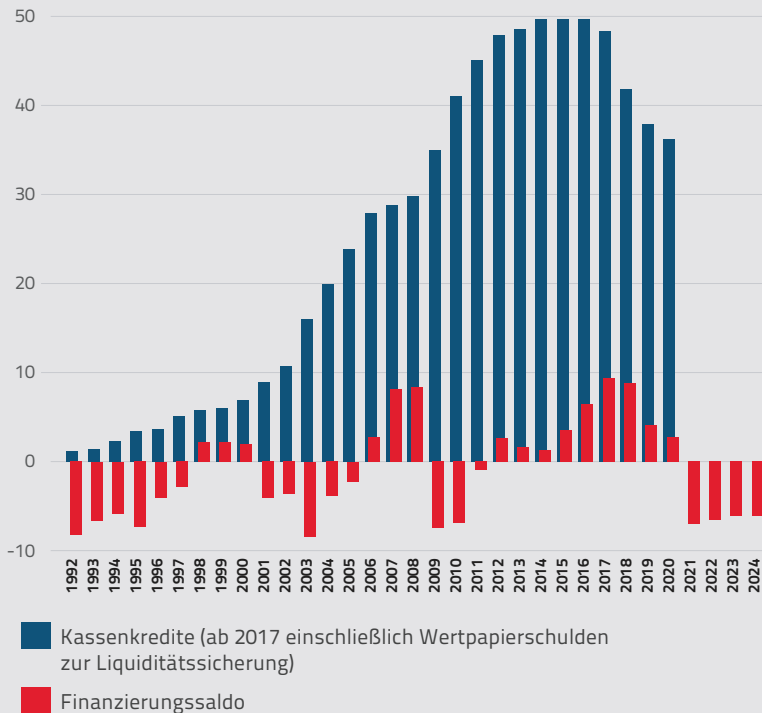
Auch andere Zahlenvergleiche zwischen den Bundesländern zeigen: Die Regionen entwickeln sich konstant weiter auseinander. So beträgt zum Beispiel die Summe aus kommunalen Investitionen und kommunalem Finanzierungssaldo (vereinfacht ausgedrückt entspricht dies dem Vermögenszuwachs vor Abschreibungen) in knapp der Hälfte der Länder weniger als 400 Euro pro Einwohner. Mehr als 700 Euro pro Einwohner werden hingegen in Bayern erreicht. Auch Mecklenburg-Vorpommern verzeichnet diese Größenordnung, wobei dies allerdings einem Sondereffekt insbesondere aufgrund des Breitbandausbaus geschuldet ist.

Kassenkreditproblematik ungelöst

Die Kassenkredite sind in vielen Ländern und auch im Bundesschnitt erfreulicherweise deutlich zurückgegangen. Auch in den Kommunen mit den höchsten Kassenkreditbelastungen waren zumindest keine Anstiege zu verzeichnen. Im Saarland sind die Belastungen sogar merklich zurückgegangen – hier zeigt ein entsprechendes Programm innerhalb des Landes Wirkung. Dennoch ist das Problem der Kassenkredite bei Weitem noch nicht gelöst: Angesichts von landesdurchschnittlichen Kassenkreditbeständen von weit mehr als 1.000 Euro je Einwohner in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland und mehr als 1.500 Euro je Einwohner in Rheinland-Pfalz gilt auch weiterhin:

Defizite auch nach Ende der Pandemie

Kassenkredite und Finanzierungssaldo im Vergleich, in Milliarden Euro



Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, ab 2021 Schätzung.

Die Altschuldenfrage muss gelöst werden. Auch wenn der Bund mit der Anhebung seines Anteils an den Kosten der Unterkunft im SGB II eine wesentliche Ursache für die Entstehung vieler Kassenkredite beseitigt hat, hängen die Kassenkredite selbst weiterhin als schwerer Ballast in den kommunalen Haushalten.

Wege zu stabilen Kommunal финанzen

Die Corona-Krise hat vielfach wie ein Brennglas gewirkt: Sie war gewissermaßen ein „Stresstest“, der strukturelle Schwächen und Stärken von Politik und Verwaltung offengelegt hat. Viele Probleme, die seit Beginn der Pandemie zu Tage getreten sind, existieren nicht wegen Corona, sondern sind nur in der Krise besonders gut sichtbar geworden. Zugleich gilt aber auch: Viele Stärken sind in Normalzeiten nicht sichtbar, in Krisenzeiten aber schon.

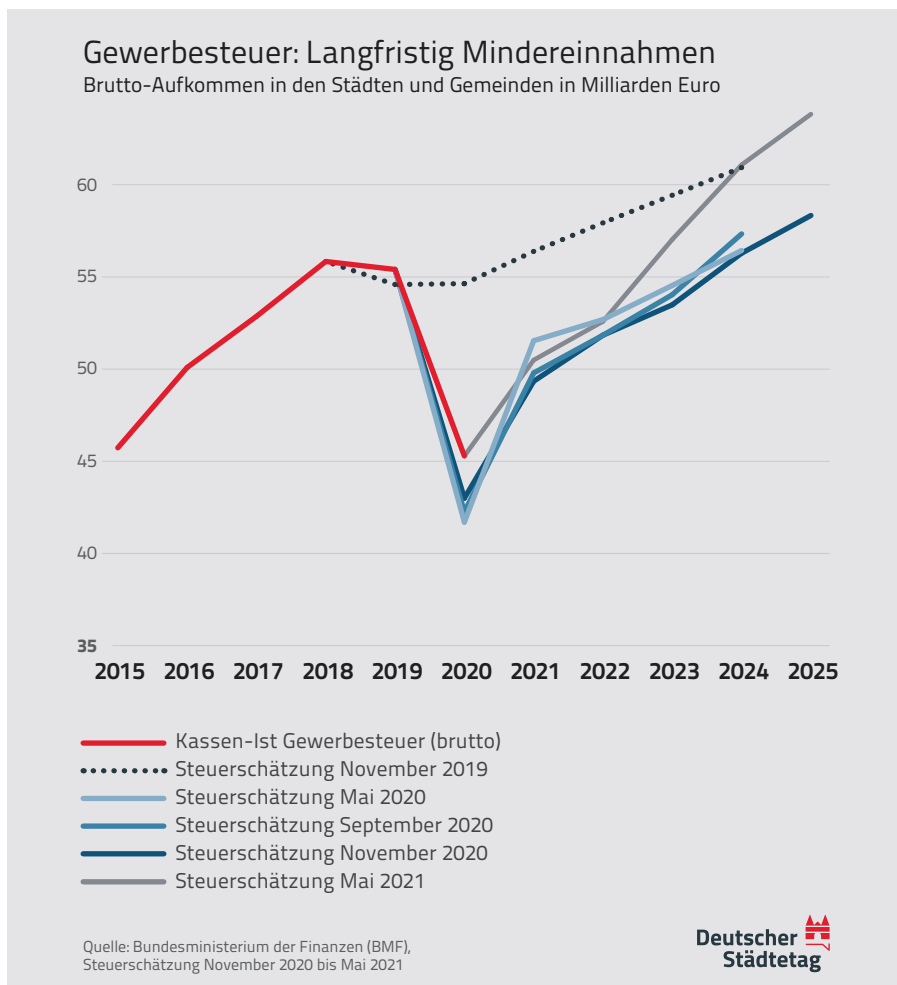
Schwächen gab es augenfällig bei der Digitalisierung, egal, ob im Schulbereich, in der öffentlichen Verwaltung oder bei Unternehmen. Zu den Stärken gehörten sicherlich die Regelungen zur sozialen Stabilität, das Kurzarbeitergeld, aber auch die Konsensfähigkeit und Entscheidungsbereitschaft von Politikerinnen und Politikern verschiedener Parteien in Bund, Ländern und Kommunen. Die Städte, Kreise und Gemeinden haben wieder einmal mehr ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt.

Bei den Kommunal финанzen wurden Stärken und Schwächen durch die Corona-Pandemie gleichermaßen hervorgehoben: Eine klare Stärke war die Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern für unkonventionelle und schnelle finanzielle Hilfen. So wurde verhindert, dass die historisch einmaligen Steuereinbrüche die Kommunalhaushalte im vergangenen Jahr 2020 ins Defizit gedrückt haben und Investitionen und Leistungen zusammengestrichen wurden. Zugleich wurde aber deutlich, dass die enorme Zuweisungsabhängigkeit der Kommunalhaushalte auch unabhängig von Krisen ein ernsthaftes strukturelles Problem darstellt.

Aus Haushaltssicht ist Corona aber nicht vorbei, wie die aktuelle Projektion der kommunalen Spitzenverbände (siehe Kapitel „Kommunalhaushalte in Corona-Zeiten“) und auch die Prognosen anderer Institutionen zeigen. In der aktuellen Situation benötigen die Kommunen beides: Schnelle Hilfen und eine langfristige Lösung. Die schnelle Hilfe schafft das notwendige Zeitfenster, in dem eine grundlegende, ausreichend diskutierte Lösung der strukturellen Probleme bei den Kommunal финанzen gefunden werden kann.

Schnelle Hilfe für die Kommunen

Corona hat, wie im ersten Kapitel der Schlaglichter deutlich wurde, auch fiskalisch drastische Folgen. Allein in den Jahren 2021 und 2022 fehlen den Städten und Gemeinden nahezu 20 Milliarden Euro an Steuereinnahmen. Damit auf die Pandemiekrise nicht die kommunale Haushaltskrise folgt, sind auch in den nächsten beiden Jahren schnelle Hilfen für die Städte und Gemeinden erforderlich. Hier muss die neue Bundesregierung unverzüglich handeln und gemeinsam mit den Ländern zeitnah die Haushalte stabilisieren.



Wie im Jahr 2020 müssen die Steuermindereinnahmen auch in diesem und dem nächsten Jahr kompensiert werden. Auch wenn der Weg der direkten Kompensation der Steuermindereinnahmen gerade in verfassungspolitischer Hinsicht kritisiert wurde, so hat er doch einen überragenden Vorteil: Er hat im vergangenen Jahr hervorragend funktioniert, und er wird es auch in den Jahren 2021 und 2022 tun. Die neue Bundesregierung darf nicht allein den Ländern die Verantwortung für stabile kommunale Haushalte überlassen. Eine kommunale Haushaltskrise gefährdet die notwendigen Investitionen für Klimaschutz, Verkehrswende und Digitalisierung.

Langfristige Lösungen erforderlich

Klimaschutz, Verkehrswende, Bildungsgerechtigkeit, Digitalisierung, bezahlbarer Wohnraum – die zentralen Themen unserer Zeit verlangen gerade von den Kommunen tatkräftiges Handeln. In der kurzen Form gilt: Das Geld hat der Aufgabe zu folgen – und zwar nicht als kurzfristiges Förderprogramm. Städte und Gemeinden brauchen mehr verlässliche Steuereinnahmen, um langfristig und dauerhaft besser investieren zu können. Ihr Anteil am Steueraufkommen muss erhöht werden. Zielgenaue Maßnahmen für gleichwertige Lebensverhältnisse müssen dies ergänzen.

Der Anteil der Steuereinnahmen und Gebühren an den gesamten kommunalen Einnahmen liegt im Bundesschnitt weit unter 50 Prozent. Selbst wenn in guten Zeiten in Kommunen ausreichend Finanzmittel vorhanden sind, erschwert der hohe Anteil an Zuweisungen in mehrfacher Hinsicht die Planungen. In manchen Jahren werden neue Förderprogramme aufgelegt, in manchen Jahren aber gar nicht. Das zwingt Kommunen vielerorts zu Kaffeesatzleserei bei der mittelfristigen Haushaltplanung. Langfristig bindende Entscheidungen, wie etwa das Vorhalten von ausreichenden Personalkapazitäten in kommunalen Bau- und Planungsämtern, können auf einer derart ungewissen Grundlage nicht getroffen werden.

Die Planbarkeit ist bei Fördermitteln, die einen bedeutenden Teil der Zuweisungen darstellen, zusätzlich eingeschränkt. Vorgaben seitens des Fördermittelgebers führen dazu, dass sich die Planung, aber auch die politischen Diskussionen vor Ort, an den immer komplexeren

Förderrichtlinien ausrichten müssen. Die Unsicherheit darüber, was wann unter welchen Bedingungen gefördert wird, erschwert eine transparente und kommunizierbare Entscheidungsfindung vor Ort.

Steueranteile erhöhen

Aus diesem Grund muss der Anteil der Städte und Gemeinden an den frei verfügbaren Gemeinschaftssteuern erhöht werden. Es bietet sich an, insbesondere über eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nachzudenken. Bei einer Erhöhung des gemeindlichen Anteils an der Umsatzsteuer kann und muss der Verteilungsschlüssel, anhand dessen der erhöhte Anteil an die Städte und Gemeinden weitergeleitet wird, politisch diskutiert und entschieden werden. Dies ist ein großer Vorteil gegenüber einer Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, bei dem der Verteilschlüssel aufgrund des engen Bezugs vom Steueraufkommen zu den einzelnen Steuerzahlern weitgehend vorgegeben ist.

Einige Stimmen wollen eine vermeintlich einfache Verteilung des erhöhten Umsatzsteueranteils nach Einwohnern. Dieser Schlüssel berücksichtigt nicht, dass die Ausgabenzwänge regional, je nach Wirtschaftsstruktur und Gemeindegröße sehr stark streuen. Die Vorstellung, dass jede Einwohnerin oder jeder Einwohner den gleichen Finanzbedarf hätte, ist illusorisch. Gerade dann, wenn die öffentlichen Haushalte für eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sorgen sollen. Alle Überlegungen in die Richtung einer undifferenzierten Verteilung nach dem Gießkannenprinzip beantworten die Frage nicht, wie auf Bundesebene im Finanzsystem die besonderen Belastungen in einzelnen Städten und ganzen Regionen berücksichtigt werden können. Denn darin besteht die eigentliche Herausforderung.

Reform der Grundsteuer

Im Jahr 2018 hat das Bundesverfassungsgericht das bisherige Grundsteuerrecht für nicht mehr verfassungsgemäß erklärt. Es darf nach den Fristensetzungen des Gerichts letztmals im Jahr 2024 angewendet werden. Bundestag und Bundesrat haben daraufhin im Jahr 2019 die bundesgesetzlich geregelte Grundsteuer an die Maßgaben der Verfassungsrechtsprechung angepasst. Dabei ist die steuerliche Bewertung der Grundstücke erheblich vereinfacht worden, um zukünftig eine weitgehend automatisierte Grundstücksbewertung zu ermöglichen. Das neue Recht soll ab dem Jahr 2025 zur Anwendung kommen.

Zusätzlich hat der Bundgesetzgeber im Jahr 2019 eine Öffnungsklausel geschaffen, auf deren Grundlage die Länder alternativ eigenständige Landesgrundsteuergesetze an die Stelle der bundesgesetzlichen Regelung setzen können. Von dieser Möglichkeit haben mehrere Länder im Bereich der Besteuerung des Grundbesitzes (Grundsteuer B) Gebrauch gemacht. Im Bereich der Grundsteuer für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (Grundsteuer A) wollen dagegen alle Bundesländer an der bundesgesetzlichen Neuregelung festhalten.

Elf Länder setzen auf das Bundesmodell

Nach aktuellem Stand wird die neue bundesgesetzlich geregelte Grundsteuer in elf der 16 Bundesländer umgesetzt. Das sind Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Im Bundesmodell richtet sich die Steuerbelastung der einzelnen Grundstücke im Wesentlichen nach dem wirtschaftlichen Wert der Grundstücke. Der Grundstückswert berücksichtigt den Bodenwert und den Wert der aufstehenden Gebäude.

Das Saarland und Sachsen haben allerdings nicht vollständig auf eine Nutzung der Öffnungsklausel verzichtet. Beide Länder folgen zwar weitgehend dem Bundesmodell, haben jedoch eigene

Vielfalt bei der Grundsteuer

Neue Grundsteuermodelle nach Ländern



- Bundesmodell
- Bundesmodell mit abweichenden Messzahlen
- Bodenwertsteuer
- Flächenmodell mit zonierte Hebesatzrecht
- Flächen-Lagen-Modelle mit verschiedenen Lagefaktoren

Eigene Zusammenstellung

Deutscher  Städtetag

Grundsteuermesszahlen festgelegt. Die Grundsteuermesszahlen sind eine Stellschraube im Steuertarif, mit der insbesondere die Belastungsverteilung zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken gesteuert werden kann. Es ist damit zu rechnen, dass auch noch weitere Länder aus dieser Gruppe die Messzahlen anpassen werden.

Bodenwertsteuer in Baden-Württemberg

Als erstes Bundesland hat Baden-Württemberg die Öffnungsklausel genutzt, um mit der Bodenwertsteuer ein eigenständiges Modell für eine Landesgrundsteuer umzusetzen. Bei der Bodenwertsteuer bemisst sich die Grundsteuer im Bereich des Grundvermögens (Grundsteuer B) ausschließlich nach dem Bodenwert der Grundstücke. Die Gebäude werden – so die Begründung des Landes – aus bodenpolitischen Gründen bei der Wertermittlung nicht berücksichtigt. Das Land tritt mit dem Verzicht auf eine Berücksichtigung der Gebäudewerte verfassungsrechtliches Neuland. Zudem wird die ausschließliche Anknüpfung an den Bodenwert zu starken Belastungsspreizungen bei der Grundsteuer je Quadratmeter Wohnfläche führen. Dennoch hat das Modell realistische Chancen, sich dauerhaft neben dem Bundesmodell behaupten zu können.

Wertunabhängiges Modell mit Hebesatzzonierung in Bayern

Der Freistaat Bayern wird die Öffnungsklausel nutzen, um ein wertunabhängiges Grundsteuermodell per Landesgesetz umzusetzen. Einen entsprechenden Gesetzentwurf hat das Kabinett beschlossen. Im bayerischen Modell werden die Bodenflächen pauschal mit 0,04 Euro je Quadratmeter bewertet. Die Gebäudeflächen werden ebenso pauschal mit 0,50 Euro je Quadratmeter bewertet. Bei Gebäuden, die zu Wohnzwecken genutzt werden, reduziert sich der Wert auf 0,35 Euro je Quadratmeter. Weitere Ermäßigungen sind für landwirtschaftliche Wohngebäude, Denkmalschutz und sozialen Wohnungsbau vorgesehen.

Die Differenzierungsmöglichkeiten der Gemeinden bei der Hebesatzwahl werden gegenüber dem Bundesrecht und den bisherigen Möglichkeiten deutlich erweitert. So können die Gemeinden für bestimmte Nutzungsformen (wie den sozialen Wohnungsbau) weitere Hebesatzermäßigungen vorsehen oder auch zonierte Hebesätze festlegen. Hebesatzzonierung bedeutet, dass für die einzelnen Stadtteile einer Stadt unterschiedliche Hebesätze festgelegt werden können.

Flächen-Lagen-Modelle in Hamburg, Hessen und Niedersachsen

Auch Hamburg, Hessen und Niedersachsen nutzen die Öffnungsklausel. Die drei Länder möchten sogenannte Flächen-Lagen-Modelle umsetzen. Niedersachsen hat bereits ein Landesgrundsteuergesetz verabschiedet, in Hamburg und Hessen befinden sich entsprechende Entwürfe im parlamentarischen Verfahren. Im Flächen-Lagen-Modell erfolgt zunächst eine wertunabhängige Bewertung der Boden- und Gebäudeflächen mit Pauschalbeträgen in Euro je Quadratmeter wie im bayerischen Modell. Diese Bewertungsergebnisse werden dann in einem Folgeschritt mit Lagefaktoren multipliziert.

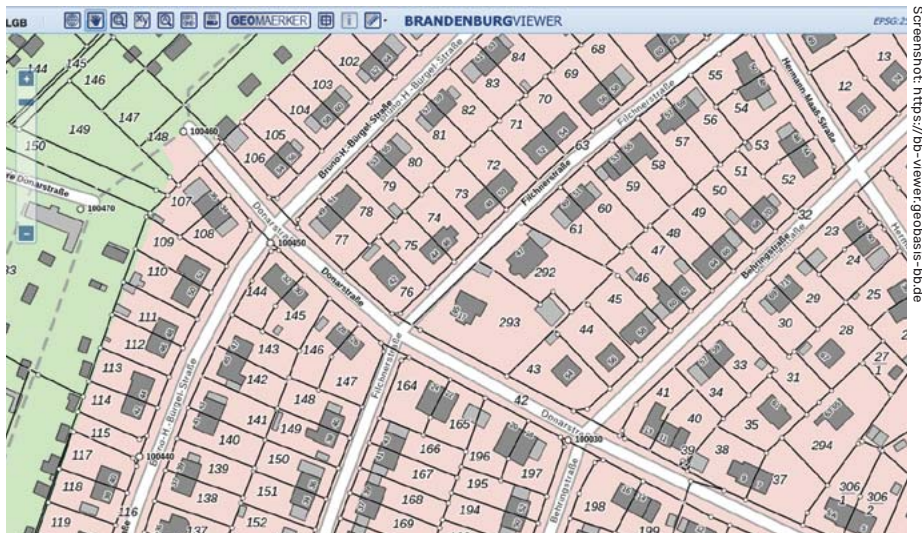
Die Lagefaktoren der drei Länder unterscheiden sich im Detail. In Hessen und Niedersachsen ergeben sich die Lagefaktoren im Wesentlichen aus dem Verhältnis des Bodenrichtwerts eines Grundstücks zum durchschnittlichen Bodenwertniveau der Gemeinde. Diese Verhältniszahl wird jedoch nicht eins zu eins als Multiplikator berücksichtigt, sondern mittels eines mathematischen Korrekturfaktors stark gedämpft. Der Hamburger Lagefaktor unterscheidet wiederum nach zwei an den örtlichen Mietspiegel angelehnten Wohnlagenkategorien, einer normalen Wohnlage mit dem Lagefaktor 0,75 und einer guten Wohnlage mit dem Lagefaktor 1,0.

Aufkommensrisiken durch Grundsteuerexperimente der Länder

Das bayerische Modell und die Flächen-Lagen-Modelle bewegen sich außerhalb der bisherigen Leitlinien der Verfassungsrechtsprechung für die Steuergesetzgebung. Die Länder gehen damit große Risiken zulasten der kommunalen Haushalte ein. Die Grundsteuer ist mit einem Steueraufkommen von bundesweit rund 14 Milliarden Euro jährlich eine der wichtigsten originären Steuerquellen der Städte und Gemeinden. Deshalb müssen die Länder im Fall eines verfassungsrechtlichen Scheiterns ihrer Alternativmodelle alle resultierenden Steuerausfälle kompensieren.

Kosten der Rechtszersplitterung

Bei Verabschiedung der Öffnungsklausel im Jahr 2019 bestand bei vielen Akteuren noch die Hoffnung, dass sich neben dem Bundesmodell nur ein alternatives Grundsteuermodell unter den Ländern etablieren wird. Diese Hoffnungen haben sich inzwischen zerschlagen. Die Rechtszersplitterung in derzeit sechs unterschiedliche Grundsteuergesetze erhöht den zukünftigen Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten deutlich. Die erhofften Einspareffekte durch die bundesgesetzliche Reform werden so zu erheblichen Teilen durch die Länder konterkariert.



Screenshot: <https://db-viewer.geobasis-bb.de>

Mit der Grundsteuerreform ist die steuerliche Bewertung von Grundstücken vereinfacht worden.

Administrative Umsetzung liegt im Zeitplan

Nach aktuellen Berichtsständen aus den Ländern ist zu erwarten, dass die Landesfinanzverwaltungen die erforderlichen Neubewertungen aller Grundstücke fristgerecht abschließen werden. Voraussichtlich

wird bereits im Juli 2022 in allen Ländern mit der Anforderung von Steuererklärungen bei den Grundstücksbesitzern begonnen. Bis dahin soll auch die IT-Infrastruktur für die Anwendung des neuen Bewertungsrechts und für die Übermittlung der Bewertungsergebnisse an die Gemeinden bereitstehen, die für die Grundsteuererhebung zuständig sind.

Mit der erstmaligen Anforderung von Steuererklärungen ab Juli 2022 werden auch die Bürgerinnen und Bürger die Reform verstärkt wahrnehmen. Daher werden die Kommunen spätestens ab diesem Zeitpunkt eigene Informationskampagnen durchführen müssen: zur Steuererklärungspflicht, zu praktischen Hilfestellungen sowie zu den Belastungsveränderungen, die durch die Gesetzesreform verursacht wurden.

Die administrative Umsetzung der Reform ist damit insgesamt auf einem guten Weg. Die verfassungsrechtliche Risikobereitschaft der Länder bei alternativen Landesgrundsteuermodellen und die generellen Unwägbarkeiten großer Verwaltungs-IT-Projekte bergen jedoch nach wie vor Risiken für ein bundesweites Gelingen der Reform und die Sicherung des Grundsteueraufkommens. Die Grundsteuerreform bleibt damit auch in den kommenden Jahren eine wichtige Herausforderung für Länder und Kommunen.

Gewerbesteuer im Steuerwettbewerb

Die Gewerbesteuer ist die wichtigste originäre Steuerquelle der Städte und Gemeinden. Das Hebesatzrecht der Gemeinden für die Gewerbebesteuer ist verfassungsrechtlich garantiert. Deswegen ist die Gewerbebesteuer auch ein unverzichtbares Instrument für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben der Kommunen. Die Steuer schafft zudem ein fiskalisches Interessenband zwischen den Kommunen und den ortsansässigen Unternehmen und ist damit eine wichtige Voraussetzung für das kommunale Infrastrukturangebot.

Keine Steuerentlastungen bei der Gewerbesteuer

In der neuen Legislaturperiode im Bund wird es auf nationaler wie internationaler Ebene wieder intensivere Debatten um Reformen im Unternehmenssteuerrecht geben. Hiervon wird auch die Gewerbebesteuer betroffen sein. Anlass zu dieser Einschätzung geben auf nationaler Ebene die Forderungen der Wirtschaftsverbände und von Teilen der Bundespolitik nach steuerlichen Erleichterungen für Unternehmen zur Bewältigung der Corona-Folgen, nach einer offensiveren Positionierung Deutschlands im internationalen Unternehmenssteuerwettbewerb sowie attraktiveren Rahmenbedingungen für Start-Ups. In diesen Reformdebatten wird darauf zu achten sein, dass Bund und Länder etwaige Steuerentlastungen vorrangig aus dem eigenen Steueraufkommen finanzieren. Die Finanzlage der Städte und Gemeinden lässt keine weiteren Steuerentlastungen bei den Gemeindesteuern zu.

Gewinnverlagerungen in Gewerbesteuer-Oasen bekämpfen

Ein funktionierender Steuerwettbewerb bei der Gewerbesteuer über das gemeindliche Hebesatzrecht setzt voraus, dass die Unternehmen ihre Gewinne in den Betriebsstätten-Kommunen versteuern, in denen auch tatsächlich die Wertschöpfung erfolgt und somit als Folge die Unternehmensgewinne erwirtschaftet werden. In der Praxis leiten jedoch immer mehr Unternehmen ihre Gewinne durch gezielte Steuer-gestaltungen an bloße Briefkasten-Tochtergesellschaften in Kommunen

mit besonders niedrigen Hebesätzen um. Dies unterläuft einen fairen Steuerwettbewerb und damit langfristig auch die gemeindliche Hebesatzautonomie bei der Gewerbesteuer insgesamt. Die Städte und Gemeinden erwarten deshalb in der kommenden Legislaturperiode entschlossene Maßnahmen gegen steuerliche Gewinnverlagerungen in inländische Gewerbesteuer-Oasen.

Gemeindeebene bei Neuverteilung der internationalen Besteuerungsrechte im Blick behalten

Auf internationaler Ebene werden die Bemühungen der Europäischen Union um eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung und die aktuelle Debatte in der OECD um eine Neuverteilung der Besteuerungsrechte bei international tätigen Großunternehmen auf die deutsche Unternehmensbesteuerung ausstrahlen. In diesen Reformprozessen muss der Bund sorgfältig darauf achten, dass die Reformanstrengungen mit einem Fortbestand der Gewerbesteuer und einer Sicherung des Gewerbesteueraufkommens für die Städte und Gemeinden vereinbar sind. Bislang ist dies nicht in ausreichendem Maße erfolgt. Aufgrund der besonderen fiskalischen und haushaltspolitischen Bedeutung der Gewerbesteuer für die Kommunen erwarten die Städte und Gemeinden eine umfassende Bestandsgarantie für die Gewerbesteuer, die Funktionsfähigkeit des Hebesatzrechts und das gemeindliche Gewerbesteueraufkommen.

Umsatzsteuerfreiheit für interkommunale Kooperationen

Interkommunale Kooperationen können, abhängig von den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen, einen wesentlichen Beitrag zur effizienten Erfüllung kommunaler Aufgaben leisten. Effizienzgewinne bei der Zusammenarbeit von Kommunen entstehen aus besseren Spezialisierungsmöglichkeiten und größenbedingten Kostenvorteilen. Interkommunale Kooperationen sind daher insbesondere für Regionen mit schrumpfender Bevölkerung sowie für zukünftige Digitalisierungsprojekte der Kommunen von großer Bedeutung.

Aufgrund neuer europarechtsgetriebener Umsatzsteuerpflichten für interkommunale Kooperationen ab dem Jahr 2023 werden interkommunale Kooperationsprojekte allerdings zukünftig nur noch in seltenen Fällen wirtschaftlich durchführbar sein.



Foto: © Alex Grass – stock.adobe.com

Das gemeinsame Erschließen von Bauland ist ein Feld der Zusammenarbeit von Kommunen.

Kooperationsprojekte in Gefahr

Viele erfolgreiche Projekte der vergangenen Jahre und Jahrzehnte stehen gegenwärtig auf dem Prüfstand oder sind bereits wegen der drohenden Zusatzbelastungen mit Umsatzsteuer in Abwicklung. In den beteiligten Kommunen entstehen dadurch nicht nur Mehrkosten, sondern häufig auch Leistungseinschränkungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen. Die interkommunale Kooperation hat gegenüber der Privatisierung kommunaler Aufgabenerledigung einen weiteren Vorzug: Bei dieser Form der Aufgabenteilung bleiben eine öffentliche Kontrolle über den gesamten Prozess der Leistungserbringung sowie Bürgernähe und Bürgerorientierung erhalten. Die faktische Unterbindung interkommunaler Kooperationen über das Umsatzsteuerrecht stellt insoweit auch eine unverhältnismäßige Einschränkung der kommunalen Organisationshoheit dar.

Tax-Refund-System

Die Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Kooperationen könnte trotz bestehender europarechtlicher Rahmenvorgaben für das Umsatzsteuerrecht weiterhin über ein Tax-Refund-System gesichert werden. In einem Tax-Refund-System erhalten die kooperierenden Kommunen eine spitz abgerechnete Erstattung der Umsatzsteuer auf untereinander erbrachte Kooperationsleistungen über den Umweg des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Diese indirekte Form der Steuerbefreiung von Kooperationsleistungen hat den Vorteil, dass deren Ausgestaltung keinen europarechtlichen Restriktionen unterliegt. Zudem kann der Gesetzgeber die fiskalischen und wettbewerblichen Wirkungen in einem Tax-Refund-System sehr genau kalkulieren und lenken. Der Gesetzgeber könnte so ganz genau bestimmen, welche Kooperationsleistungen und -formen begünstigt werden sollen. Steuerliche Wettbewerbsverzerrungen in Bereichen, in denen private und öffentliche Anbieter direkt um kommunale Aufträge konkurrieren, ließen sich so ausschließen.

Dem steht gegenüber, dass ein Tax-Refund-System zugunsten von Kooperationsleistungen neben Detailänderungen am bundesstaatlichen Finanzausgleich immer auch eine verfassungsändernde Mehrheit braucht. Die politischen Hürden für die Einführung eines Tax-

Refund-Systems liegen damit hoch. Bund und Länder werden sich aber fragen müssen, ob es in Zukunft tatsächlich keine Möglichkeiten zur praktischen Durchführung interkommunaler Kooperationen mehr geben soll. Aus städtischer Sicht kann die Forderung nach einer Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Kooperationen nicht aufgegeben werden, trotz der bisher hartnäckigen Verweigerungshaltung des Bundes. Der Gesetzgeber bleibt weiterhin gefordert, die Umsatzsteuerfreiheit für interkommunale Kooperationen wieder umfassend herzustellen.

Fehlender Schutz für kommunale Einlagen bei Banken

Für viel Unmut und Unruhe hat in den vergangenen Monaten die „Greensill-Affäre“ gesorgt. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hatte am 16. März 2021 den Entschädigungsfall für die Greensill Bank AG festgestellt. Inzwischen ist das Insolvenzverfahren eröffnet. Von der Insolvenz der Greensill Bank AG sind auch Kommunen betroffen.

Die Ursachen und Verantwortlichkeiten für die Greensill-Pleite sind zu analysieren und Handlungsnotwendigkeiten zu überprüfen. Dies gilt auch für das Agieren der Bankenaufsicht, der beauftragten Wirtschaftsprüfer, das Geschäftsgebaren von Finanzmaklern und mögliche Anlagealternativen.

Die aktuellen Bemühungen um eine Stärkung der Integrität der Finanzmärkte und eine Reform der BaFin sollen dazu beitragen, den proaktiven Schutz von Einlagen auch für kommunale Gebietskörperschaften zu verbessern.

Keine Einlagensicherung für Kommunen bei Privatbanken

Insbesondere mit der Reform des freiwilligen Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e. V. (BdB) haben sich die Rahmenbedingungen für die kommunalen Einlagen grundlegend geändert (vgl. www.staedtetag.de/reform-einlagensicherungsfonds). Beim BdB sind die privaten Banken organisiert. Hier sind kommunale Einlagen seit 2017 nicht mehr gesichert. Das betrifft auch die Gelder von rechtlich unselbständigen Stiftungen, die durch Kommunen betreut werden.

Von der gesetzlichen Einlagensicherung sind Kommunen ausgenommen (§ 6 Abs. 10 Einlagensicherungsgesetz [EinSiG]). Das entspricht einer EU-weiten Regelung (Einlagensicherungsrichtlinie 2014/49/EU § 5).



Weshalb gibt es kommunale Einlagen?

Für die meisten Kommunen ist vor allem die Einlage kurzfristiger Überschussliquidität relevant. Ein erheblicher Teil der kommunalen Geldanlagen sind Steuermittel, die an den jeweiligen vierteljährlichen Hauptsteuerterminen zufließen und im Rahmen der Liquiditätsplanung für kurze Zeiträume angelegt werden müssen, bis sie im folgenden Dreimonatszeitraum für monatliche Auszahlungen (Sozialleistungen, Personalausgaben) wieder abfließen. Bedeutend sind zudem in vielen Städten langfristige, sichere Anlagen von Stiftungsgeldern.

Die Steuer- und Gebührenzahler sowie Stifter von Treuhandvermögen und Anspruchsberechtigte von unselbständigen kommunalen Pensions- und Versorgungskassen haben ein berechtigtes Interesse, dass die bei Banken zeitweilig eingelegten Gelder sicher sind.

Bestehende Sicherung kommunaler Einlagen

Für die Sicherung kommunaler Einlagen sind die Institutssicherungen der Sparkassen-Finanzgruppe und die BVR-Sicherungseinrichtung von Bedeutung. Es liegt daher im kommunalen Interesse, dass die bestehenden Institutssicherungssysteme erhalten und weiter gestärkt werden.

Beim freiwilligen Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands e.V. (ESF), dem derzeit sechs Banken angehören (vgl. www.voeb-es.de), sind kommunale Einlagen von der Sicherung erfasst. Auf Leistungen aus dem ESF besteht jedoch kein Rechtsanspruch.

Kommunale Anlagerichtlinien werden fortgeschrieben

Die Auswahl der Geldanlagen liegt im Rahmen der kommunalen Finanzhoheit in der Eigenverantwortung der Kommunen. Nach den Vorgaben der Gemeindeordnungen ist dabei auf eine ausreichende Sicherheit zu achten. Zudem sollen die Geldanlagen einen angemessenen Ertrag erbringen. Den Kommunen steht ein Beurteilungsspielraum zu. Der Haushaltsgrundsatz „Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“ gilt generell. Zentral für kommunale Anlageentscheidungen ist die Sicherheit kommunaler Einlagen. Daneben geht es auch um Rentabilität und Liquidität. Immer wichtiger werden Fragen der Nachhaltigkeit bei der Anlage mittel- und langfristiger Gelder.

Sehr unterschiedlich fällt die Erlasslage in den einzelnen Ländern zur Möglichkeit einer Anlage von Kommunen in Aktien aus. Während in einzelnen Ländern die Anlage in Aktien und Aktienfonds nicht zugelassen ist, wird in anderen eine Beimischung von maximal 30 Prozent oder eine Anlage entsprechend den Regelungen wie bei Versicherungen als zulässig angesehen. Beispielsweise lassen die Regelungen für „Kommunale Kapitalanlagen“ in NRW ein breites Anlagespektrum (auch eine Beimischung von Aktien) zu und folgen einem Portfolioansatz (vgl. <https://t1p.de/recht-nrw-owa>). Im Erlass wird auf das Gesetz über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Land Nordrhein-Westfalen und auf das Versicherungsaufsichtsgesetz Bezug genommen.

Die Anlage von Kapital bei privaten Kreditinstituten wird nicht ausgeschlossen und ist – bei ausreichender Risikovorsorge – grundsätzlich möglich. Als „beherrschbar“ werden Risiken eingestuft, wenn folgende Bedingung erfüllt ist: Im Rahmen des gesamten Anlageportfolios sollte ausreichende Vorsorge dafür getroffen werden, dass die betroffene Kommune es verkraften kann, wenn sich das Risiko einer einzelnen Anlage realisiert.

„Sustainable Finance“ – Nachhaltigkeit in der Finanzwirtschaft

Sowohl die Europäische Kommission als auch die Bundesregierung haben das Ziel formuliert, die Finanzmarktkräfte an Nachhaltigkeitsgrundsätzen auszurichten („Sustainable Finance“).

Gleichwohl – eine allgemeingütige Definition von „Sustainable Finance“ gibt es (bisher) nicht. Es gibt verschiedene Ansichten, was darunter verstanden werden sollte. Die europäische wie auch die nationale Bankenaufsicht diskutieren Strategien, damit private und öffentliche Akteure am Finanzmarkt Nachhaltigkeitsaspekte bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Es geht darum,

- Kapitalflüsse auf nachhaltige Investitionen zu lenken,
- finanzielle Risiken aus Klimawandel, Umweltdegeneration und sozialen Spannungen zu bewältigen,
- Transparenz und Langfristdenken zu stärken.

Diese Ausrichtung und die eingeleitete Regulierung für die Finanzbranche gelten als wesentliche Hebel für Veränderungen in der Wirtschaft zu Gunsten von Nachhaltigkeit.

Aktuell geht es in erster Linie um die Frage, wie Banken zur Erneuerung der Wirtschaft, zum Erreichen der Klimaziele beitragen können.

Ist „Sustainable Finance“ (SF) für Städte relevant?

Ja, die aktuell laufenden Debatten um SF sind auch für Städte von Bedeutung. Schon aus einem einfachen Grund: Städte sind wichtige Akteure der öffentlichen Hand bei der Entwicklung und praktischen Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien. Die Neuausrichtung der Regulierung von Finanzmärkten ist von Interesse, weil Städte bei der Finanzierung ihrer Investitionen auch auf Fremdkapital angewiesen sind. Städte sind zudem Finanzmarktakteure (zum Beispiel als Anleger und auch als Emittenten von Anleihen am Kapitalmarkt). Sie sind Träger von Sparkassen. Städte geben Bürgschaften, sind Anteilseigner

von Beteiligungsgesellschaften und tragen damit entsprechende Risiken.

Insbesondere große städtische Teilnehmungsunternehmen werden im Rahmen ihrer Berichtspflichten nunmehr offenlegen, inwiefern ihre Tätigkeit und ihre Investitionen den bereits formulierten ökologischen Nachhaltigkeitsanforderungen der EU genügen.

Finanzierung kommunaler Investitionen

Eines ist klar: Fehlende finanzielle Möglichkeiten der Kommunen sind ein wesentliches Hemmnis für kommunalen Klimaschutz und für Investitionen in die soziale Infrastruktur. Städte finanzieren ihre Investitionen aus eigenen Einnahmen und in hohen Anteilen mit staatlichen Fördermitteln, zweckgebundenen Investitionszuweisungen sowie über Bankkredite.

Nicht nur mit Blick auf die notwendigen Maßnahmen zum Klimaschutz ist dafür Sorge zu tragen, dass der Kommunalkredit verfügbar bleibt.



Foto: © Giacomo Zucca / Stadt Bonn

Die von der kommunalen Ebene erarbeiteten Indikatoren zur Nachhaltigkeit (www.sdg-portal.de) sollten auch Grundlage eines Nachhaltigkeitsratings der Finanzwirtschaft sein.

Finanzierungsbedarf

Der Investitions- und damit Finanzierungsbedarf der Städte ist enorm. Allein der wahrgenommene Investitionsrückstand in Kommunen wird mit 149 Milliarden Euro beziffert (KfW-Kommunalpanel 2021). Hohe Investitionsrückstände werden insbesondere bei Schulen (46,5 Milliarden Euro) und Straßen (33,6 Milliarden Euro), aber auch bei öffentlichen Verwaltungsgebäuden ausgemacht (16,4 Milliarden Euro). Die Herausforderung, mehr für den Klimaschutz zu unternehmen und in Richtung Klimaneutralität zu wirken, ist in diesen Daten nur teilweise berücksichtigt.

Prioritäten bei kommunalen Investitionen

Die auf EU-Ebene erstellte „Taxonomie“ zur Beurteilung von Finanzprodukten kann als Filter für notwendige Priorisierungen bei geplanten Investitionen verstanden werden. Die Taxonomie definiert, was zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung beiträgt und damit als ökologisch nachhaltig bewertet wird. Dabei handelt es sich um ein einheitliches EU-weites Klassifikationssystem.

Diese Maßstäbe werden auch für kommunale Investitionen und wirtschaftliche Aktivitäten der Kommunen zum Geradmesser. Das gilt für die Kernverwaltungen, aber natürlich auch für die kommunalen Beteiligungen.

Kapitalmarktfinanzierung

Kapitalmarktfinanzierung spielt für die Städte eine eher untergeordnete Rolle. Es gibt aber bereits auch städtische Beispiele für nachhaltige Kapitalmarktfinanzierungen: den Grünen Schuldschein der Stadt Hannover oder die „Münchener Stadtanleihe 2020“, die als „Social Bond“ ausgestaltet ist.

Mit der gegenwärtigen Ausrichtung von SF ist künftig von einer stärkeren Bindung der Finanzierung an konkrete Verwendungszwecke auszugehen. Projektfinanzierungen werden wohl künftig vermehrt im Fokus stehen, weil die Sichtbarkeit von sozialen und ökologischen

Projekten eingefordert ist. Dennoch ist das Gesamtdeckungsprinzip bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben elementar.

Transparenz ist eine sehr zentrale Forderung von SF. Damit ist auch von einem entsprechend wachsenden Verwaltungsaufwand bei der Finanzierung auszugehen. Für kleinere kommunale Projekte wird zu prüfen sein, wie man diese in Fonds bündeln kann, um für institutionelle Investoren attraktive Losgrößen zu schaffen. Zudem ließen sich Skalen- und Effizienzeffekte realisieren. In diesem Kontext werden vonseiten der Finanzbranche vergleichbare Rahmenbedingungen für kredit- und kapitalmarktorientierte Finanzierungen eingefordert.

Um privates Kapital vermehrt für nachhaltige Infrastruktur zu gewinnen, wird derzeit von Bankenvertretern und -vertreterinnen auch die Idee eines Garantierahmens für nachhaltige Finanzierungen diskutiert. Insofern wäre vor Ort mit der Kommunalaufsicht zu sondieren, unter welchen Voraussetzungen kommunale Bürgschaften für spezielle Projekte infrage kommen können.

Orientierungen für institutionelle Anleger

Die vom Sustainable Finance-Beirat der Bundesregierung eingeforderte Vorbildfunktion der öffentlichen Hand richtet sich auch auf das Agieren von Staat und Kommunen als institutionelle Anleger. Für langfristige Geldanlagen (Spareinlagen, Sparbriefe) von Städten ist Nachhaltigkeit häufig als ein weiteres Ziel der Anlagepolitik benannt und in Anlagerichtlinien aufgenommen. So lässt sich auf Ausarbeitungen und einschlägige Erfahrungen beispielsweise in Berlin, Bonn, Bremen, Frankfurt am Main, Freiburg, Heidelberg, Kassel, Köln, Leipzig, Göttingen, Münster, Nürnberg, Oldenburg, Stuttgart verweisen.

Das Bundesumweltministerium hat ein Projekt gefördert, das sich mit nachhaltigen Geldanlagen befasst. Das Projekt richtete sich insbesondere an kreisfreie Städte mit dem Ziel eines Abzugs von Geldern aus klimaschädlichen Geldanlagen („Divestment“). Die Ergebnisse dieses Projektes sind veröffentlicht. Dazu gehört ein Leitfaden mit Handlungsempfehlungen zum „Divestment“ und zur langfristigen nachhaltigen Ausrichtung kommunaler Finanzen und Kapitalanlagen in Deutschland. Der Leitfaden enthält Hinweise zum Vorgehen und

verweist auf städtische Beispiele (vgl. <https://t1p.de/divestment-leitfaden>).

Die Städte setzen bei Entscheidungen zu nachhaltiger Geldanlage bisher auf individuelle Ausschlusskriterien und Negativlisten. Künftig wird zudem ein EU-Kennzeichen für „grüne“ Finanzprodukte nutzbar sein. So können (öffentliche) Anleger leichter erkennen, welche Investitionen den Kriterien der Umweltfreundlichkeit oder Emissionsarmut genügen.

„Sustainable Finance“ nur mit Kommunen machbar

Bei einer weiteren Ausformung von SF ist zu beachten, dass öffentliche Investitionen in Deutschland zu 54 Prozent kommunale Sachinvestitionen sind. So ist bei Regelungen zu SF nicht nur die Betroffenheit der Kommunen zu berücksichtigen, es ist auch die kommunale Handlungsfähigkeit zu sichern.

Die kommunale Ebene ist umfänglich und systematisch in die Weiterentwicklung und Umsetzung der staatlichen Nachhaltigkeitsstrategie einzubeziehen. Dabei sind alle Dimensionen von Nachhaltigkeit zu berücksichtigen: neben den ökologischen sind die sozialen, wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte zu beachten. Leistungen der Kommunen bei der Daseinsvorsorge, bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und bei der Umsetzung von Generationengerechtigkeit im örtlichen Finanzmanagement sind wesentlich für eine nachhaltige Finanzwirtschaft.

Bei der weiteren Ausformung von SF müssen folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

- **Vielfalt kommunaler Nachhaltigkeitskonzepte ermöglichen**
Programme der staatlichen Förderbanken und die Vorgaben der nationalen Bankenaufsicht müssen die Vielfalt kommunaler Nachhaltigkeitskonzepte und -ideen stützen. Zur Fremdmittelfinanzierung ist auch künftig der Kommunalkredit verfügbar zu halten. Das Gesamtdeckungsprinzip hat sich bewährt und darf nicht grundsätzlich infrage gestellt werden. Kommunale Selbstverwaltung inkludiert Vielfalt der Ideen und Lösungsmöglichkeiten.

- **Vorhandene Instrumentarien nutzen und fortentwickeln**

Die Stärkung von Transparenz und Langfristdenken hat mit der praktizierten Doppik im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen eine Grundlage. Standards für Wirtschaftlichkeitsberechnungen und „Lebenszyklusbetrachtungen“ bei Investitionsentscheidungen, mehrjährige Investitionsprogramme und die Erprobung von Nachhaltigkeitshaushalten in Städten sind angezeigt und zu unterstützen.

- **Weniger Theorie, mehr Praxis**

Regulatorische Maßnahmen mit dem Anspruch, mehr Nachhaltigkeit in der gesellschaftlichen Entwicklung durchzusetzen, erfordert Praktikabilität und die Benennung konkreter Ziele. Dies ist auch für eine wirkungsorientierte Steuerung über den kommunalen Haushalt wesentlich.

Förderlandschaft verbessern

Seit Förderprogramme von Bund und Ländern für Kommunen aufgelegt werden, gibt es Klagen bei der Umsetzung. Manchmal möchte man sagen: Förderprogramme fördern Frust! Denn die Erwartungen aller Beteiligten werden enttäuscht: Die Fördermittelgeber erreichen oft ihre inhaltlichen Ziele nicht. Sie werden sogar kritisiert, obwohl sie Gelder zur Verfügung stellen. Die Begünstigten beschwerten sich über den hohen Verwaltungsaufwand und zu enge Auflagen, die den sinnvollen Einsatz der Fördermittel verhindern.

Manchmal sogar werden Fördermittel gar nicht erst in Anspruch genommen. Die Gründe sind vielfältig: Der notwendige Eigenanteil ist nicht zu stemmen, oder die Projekte sind innerhalb der vorgegebenen Fristen nicht umzusetzen. Die Risiken, die unklare Förderbedingungen hervorrufen, können viele Kommunen nicht eingehen. Oder die Beantragung unterbleibt, weil die Förderprogramme schlicht am Bedarf in einer Kommune vorbeigehen. Auch diese Kommune ist unzufrieden und enttäuscht.

Förderprogramme müssen endlich besser werden

Die Zahl der Förderprogramme hat, nicht nur wegen der Coronakrise beständig zugenommen. Aber es wurde von Bund und Ländern versäumt, die Programmgestaltung und die Verfahren einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen. Das ist ärgerlich, bedauerlich und letztlich nicht hinnehmbar. Alle Beteiligten müssen sich dabei vorhalten lassen: Jeder suchte die Schuld beim anderen. Die Beteiligten redeten übereinander, aber viel zu selten miteinander. Vernünftige und erforderliche Anpassungen konnten so nicht erreicht werden.

Erschwerend kommt hinzu: Sehr viele Akteure wirken mit, wenn Förderprogramme aufgelegt und umgesetzt werden. Neben Fördermittelnehmern einerseits und Fördermittelgebern andererseits sind mit Bund, Ländern und Kommunen gleich mehrere Ebenen beteiligt. Auch innerhalb der jeweiligen Ebene finden sich mehrere Beteiligte. Innerhalb der Bundesregierung ist zwar ein Fachministerium federführend zuständig, aber auch andere mischen mit, wenn es um die administrative



Umsetzung geht. Dann kommen zum Beispiel auch haushaltsrechtliche Fragen (wie etwa Mittelbewirtschaftung, Verwendungskontrolle, Zuteilungsverfahren) oder vergaberechtliche Vorgaben ins Spiel, für die andere Ministerien verantwortlich sind. Wenn die Länder mit Bundesgeldern eigene Förderprogramme aufsetzen, stellen sich vergleichbare Abstimmungserfordernisse auch dort erneut.

Mittlerweile sind die Klagen über die unbefriedigende Fördermittelkultur auch Thema in Parlamenten und bei den Verantwortlichen in den Ministerien geworden. Es wird die grundsätzliche Frage gestellt, wieviel Fördermittel einerseits und wieviel eigene, ungebundene Finanzmittel andererseits für die Kommunen zur Verfügung stehen müssen. Daneben wird aber auch zunehmend das „Wie“ der Förderprogramme thematisiert. Bislang allerdings mit wenig Tiefgang, die meisten Beiträge beschränkten sich auf die sehr unspezifische Forderung nach „besseren“, „einfacheren“ oder „schlankeren“ Förderprogrammen.

Es kommt Bewegung in die Debatte – die Bestandsaufnahme läuft an

Endlich hat der Prozess zur Überarbeitung der Fördermittellandschaft begonnen – erste Analysen des Status Quo finden statt. Einzelne

Fachbereiche haben sich auf den Weg gemacht und Vorarbeit geleistet, um die verschiedenen Hemmschuhe bei Förderprogrammen zu identifizieren und auch zu systematisieren. Die öffentliche Beratungsgesellschaft Partnerschaft Deutschland (PD) hat mit Unterstützung des Bundesfinanzministeriums und mit Beteiligung des Deutschen Städtetages eine eingehende Analyse der Förderpolitik vorgenommen. Die Sichtweisen von Fördermittelnehmern und Fördermittelgebern wurden dabei gegenübergestellt und somit die bemerkenswerten Wahrnehmungsdifferenzen plastisch herausgearbeitet. Das Gutachten mit Empfehlungen wird in naher Zukunft veröffentlicht (www.pd-g.de). Auch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat eine ebenfalls sehr lesenswerte Studie erarbeitet, die ihren Schwerpunkt auf die Investitionshemmnisse gelegt hat (<https://t1p.de/difu-monetaere-hemmnisse>).

Ursachenanalyse steht aus

Eine andere zentrale Frage stellt sich weiterhin: Was sind die Ursachen für eine offenkundig ineffizient ausgestaltete Förderpolitik? Viele Gründe können dazu führen, dass die Förderprogramme weit hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben:

- Gibt es Interessenkonflikte zwischen den Beteiligten, auf der einen Seite steuerungs- und kontrollwütigen Ministerien und auf der anderen Seite selbstbewussten Kommunen, die sich nicht gängeln lassen wollen? Die sich über enge Verwendungsvorgaben und mehrfache Verwendungsprüfungen aufregen? Dann wäre nach effizienteren Kompromissen zu suchen, und zwar schon im Vorfeld bei der Konzeption der Programme. Wenn die Fachministerien ihrerseits Beschränkungen unterworfen sind etwa durch enge Interpretationen der Finanzverfassung, des Haushaltsrechts oder des Vergaberechts, dann sollten auch diese Stellen in einen Reformprozess einbezogen werden.
- Probleme können auch dann bestehen, wenn die Fördermittelgeber zu wenig wissen über kommunale Prozesse und Abläufe. Müssen die Kommunen eventuell noch frühzeitiger und noch deutlicher zum Ausdruck bringen, wenn Förderprogramme derart eng gesetzte Fristen haben, dass Antrag und Umsetzung praktisch nicht

abgearbeitet werden können? Den Fördermittelgebern mag nicht bewusst sein, dass zuerst ein Ratsbeschluss zu treffen ist. Dann folgen die Aufnahme der Maßnahme in den kommunalen Haushalt für das nächste Jahr, die Entscheidung des Fördermittelgebers über den Antrag, die Ausschreibung der Leistungen nach Zuteilung der Fördermittel und vieles mehr – all dies erfordert Zeit. Wenn dann auch noch kaum Angebote eingehen, Handwerker nicht zu finden sind oder Materialknappheit zum Problem wird, läuft die Zeit davon. Fördermittelgeber müssen sich die Abläufe eines Förderprogramms besser bewusst machen.

Gemeinsam Standards für einen allgemeinen Förderrahmen entwickeln

Trotz aller Unterschiede – einige Punkte sind klar: Bund, Länder und Kommunen haben ein gemeinsames Interesse an erfolgreichen Förderprogrammen. Es ist offensichtlich, dass die vielfältigen Probleme nicht von einem Akteur allein „im stillen Kämmerlein“ gelöst werden können – vielmehr geht das nur im Verbund von Bund, Ländern und Kommunen. Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen müssen gemeinsam Leitlinien erarbeiten, nach welchen Kriterien und Vorgaben Förderprogramme zukünftig gestaltet werden sollen. Bei bestehenden Interessenkonflikten müssen sie effiziente Kompromisse suchen und finden. Und außerdem gilt: Das Rad muss nicht in jedem Ministerium, in jedem Referat für jedes Förderprogramm neu erfunden werden. Es ist sinnvoll, bei den administrativen Aspekten eines Förderprogramms auf Standardverfahren zurückzugreifen, die zentral entwickelt werden.

Einen vielversprechenden Ansatz in diese Richtung gibt es bereits: Der Bund hat eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Ländern ins Leben gerufen, an der auch die kommunalen Spitzenverbände beteiligt sind. Ziel der Arbeitsgruppe „Finanzhilfen und eine leistungsstarke, bürger- und unternehmensfreundliche Verwaltung“ ist es, nach Verbesserungsmöglichkeiten bei der Abwicklung der verschiedenen Finanzhilfen zu suchen. Der Arbeitsgruppe ist viel Erfolg zu wünschen, denn von ihren Ergebnissen könnten Bund, Länder und Kommunen in gleicher Weise profitieren.

Sie möchten über das Erscheinen der Stadtfinanzen informiert werden?

Gern senden wir Ihnen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung, einmal im Jahr, eine E-Mail mit Link zum Download der neuen Broschüre zu.

Mehr Informationen:

➤ www.staedtetag.de/stadtfinanzen



Deutscher Städtetag – Die Stimme der Städte

Städte prägen den Alltag – bei uns tauschen sie sich aus. Im Deutschen Städtetag haben sich rund 3.200 Städte und Gemeinden mit rund 53 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Das sind Städte von Aachen bis Zwickau, darunter alle Landeshauptstädte, die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen – und natürlich auch viele kleinere Städte. Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte.

Unsere Aufgaben

- Wir vertreten die Interessen aller kreisfreien und der meisten kreisangehörigen Städte,
- sind im Gespräch mit der Bundesregierung, mit Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen,
- nehmen Einfluss auf die Gesetzgebung,
- achten auf die kommunale Selbstverwaltung, die im Grundgesetz garantiert ist.

Städte für Menschen – wir geben Orientierung

- Die Städte gestalten das Lebensumfeld für die Menschen vor Ort.
- Wir diskutieren mit unseren Mitgliedsstädten Fragen, die alle Städte betreffen. Wir legen gemeinsam Positionen fest.
- Wir geben den Städten Orientierung über das, was auf Bundesebene und in der EU geschieht.

Städte mit Zukunft – was wir wollen

Die Städte stemmen den Großteil der öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Bund und Länder sollten die Städte als Partner begreifen. Die Städte müssen handlungsfähig bleiben. Für die Aufgaben der Kommunen muss die Finanzierung stimmen.

DIE STIMME DER STÄDTE

A Aachen · Aalen · Amberg · Annaberg-Buchholz · Ansbach · Aschaffenburg · Auerbach/Vogtland · Augsburg
B Bad Kreuznach · Baden-Baden · Bamberg · Baunatal · Bautzen · Bayreuth · Berlin · Bernau · Biberach
an der Riß · Bielefeld · Bocholt · Bochum · Bonn · Bottrop · Brandenburg an der Havel · Braunschweig
Bremen · Bremerhaven **C** Castrop-Rauxel · Celle · Chemnitz · Coburg · Cottbus **D** Darmstadt · Delitzsch
Delmenhorst · Dessau-Roßlau · Dortmund · Dresden · Duisburg · Düren · Düsseldorf **E** Eberswalde
Eisenach · Eisenhüttenstadt · Emden · Erfurt · Erkner · Erlangen · Essen · Esslingen am Neckar **F** Falkensee
Flensburg · Forst (Lausitz) · Frankenthal (Pfalz) · Frankfurt (Oder) · Frankfurt am Main · Freiberg · Freiburg
im Breisgau · Friedrichshafen · Fulda · Fürth **G** Gelsenkirchen · Gera · Gießen · Gladbeck · Glauchau · Goslar
Gotha · Göttingen · Gräfelfing · Greifswald · Gütersloh **H** Hagen · Halberstadt · Halle (Saale) · Hamburg
Hamelnd · Hamm · Hanau · Hannover · Heidelberg · Heidenheim an der Brenz · Heilbronn · Hennigsdorf
Herford · Herne · Hildesheim · Hof · Hoyerswerda **I** Ingolstadt · Iserlohn **J** Jena **K** Kaiserslautern · Kamenz
Karlsruhe · Kassel · Kaufbeuren · Kempten (Allgäu) · Kiel · Koblenz · Köln · Konstanz · Krefeld **L** Landau in der
Pfalz · Landsberg am Lech · Landshut · Leipzig · Leverkusen · Limbach-Oberfrohna · Lindau (Bodensee)
Lörrach · Lübeck · Ludwigsburg · Ludwigshafen am Rhein · Lüneburg **M** Magdeburg · Mainz · Mannheim
Marburg · Memmingen · Mönchengladbach · Mühlhausen/Thüringen · Mülheim an der Ruhr · München
Münster **N** Neu-Ulm · Neubrandenburg · Neuenhagen bei Berlin · Neumünster · Neuruppin · Neuss
Neustadt am Rübenberge · Neustadt an der Weinstraße · Neustadt bei Coburg · Neuwied · Nordhausen
Nürnberg · Nürtingen **O** Oberhausen · Offenbach am Main · Offenburg · Oldenburg · Oranienburg · Osnabrück
P Passau · Pforzheim · Pirmasens · Pirna · Plauen · Potsdam **Q** Quedlinburg **R** Recklinghausen · Regensburg
Remscheid · Reutlingen · Riesa · Rosenheim · Rostock **S** Saarbrücken · Salzgitter · Sassnitz · Schwabach
Schwäbisch-Gmünd · Schwedt/Oder · Schweinfurt · Schwerin · Siegen · Sindelfingen · Solingen · Speyer
Stendal · Straubing · Stuttgart · Suhl **T** Taucha · Teltow · Teterow · Trier · Tübingen **U** Ulm **V** Velten
Viersen · Villingen-Schwenningen **W** Weiden in der Oberpfalz · Weimar · Wiesbaden · Wilhelmshaven
Wismar · Witten · Wittenberg · Wolfsburg · Wolgast · Worms · Wuppertal · Würzburg **Z** Zweibrücken · Zwickau