



Gunnar Schwarting

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

4. Kommunale Finanzen



Über die KommunalAkademie

Bei der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung qualifizieren sich Kommunalpolitiker_innen für ihre politische Arbeit. Sie bietet Weiterbildung, Beratung und Dialog für die kommunale Politik und das zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune. Durch die Vermittlung von Fachwissen und methodischer Kompetenz im Rahmen von Konferenzen, Seminaren, digitalen Formaten oder Publikationen stärkt die KommunalAkademie die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit insbesondere ehrenamtlich Engagierter in der Kommunalpolitik.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden. Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie

Verantwortlich: **Anne Haller**

Redaktionsleitung: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Autor: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Gunnar Schwarting

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

4. Kommunale Finanzen



INHALT

Einleitung	2
4.0 Überblick	3
4.1 Gewerbesteuer	6
4.2 Grundsteuern und kleine Gemeindesteuern	12
4.3 Steuerbeteiligungen	17
4.4 Gebühren	21
4.5 Beiträge	25
4.6 Finanzierung der Umlageverbände	29
4.7 Finanzausgleich I	33
4.8 Finanzausgleich II	38
4.9 Sonstige Erträge	40
4.10 Kreditaufnahme	42
4.11 Sonderformen der Investitionsfinanzierung	46
Abbildungsverzeichnis	50
Literaturverzeichnis	51
Über den Autor dieser Ausgabe	52
Impressum	53

Einleitung

Zur Finanzierung ihres laufenden Aufwandes und ihrer Investitionstätigkeit stehen den Kommunen im Wesentlichen fünf Finanzierungsquellen zur Verfügung:

- Steuern
- Gebühren und Beiträge (spezielle Entgelte)
- Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich
- Erwerbseinkünfte und andere laufende Erträge
- Kreditaufnahmen

Die vier ersten Kategorien sind im Wesentlichen laufende Mittel und dienen der Finanzierung des laufenden Aufwandes; sie werden im doppischen System im Ergebnis- und im Finanzhaushalt, in der Kameralistik im Verwaltungshaushalt erfasst.¹ Die Landkreise und andere Gemeindeverbände finanzieren sich demgegenüber aus Umlagen, die sie von ihren Gemeinden erheben.

Für die Investitionen stehen zunächst Überschüsse aus laufenden Erträgen zur Verfügung. Daneben gibt es spezielle Zuweisungen für bestimmte Vorhaben, auch einige Beiträge sind investitionsbezogen. Die Kreditaufnahme als subsidiäre Finanzierung findet ihren Niederschlag im doppischen Finanzhaushalt bzw. im kameralistischen Vermögenshaushalt. Alle Finanzierungsquellen werden in den folgenden Abschnitten dargestellt. Zusätzlich finden im letzten Abschnitt auch noch alternative Formen der Investitionsfinanzierung, insbesondere öffentlich-private Partnerschaften, Erwähnung.

¹ Zur haushaltsmäßigen Zuordnung siehe Grundwissen Kommunalpolitik, Kapitel 5 „Der kommunale Haushalt“.

4.0 Überblick

Für die Inanspruchnahme der einzelnen Finanzierungsquellen gibt es im Haushaltsrecht eine sogenannte Rangfolge der Finanzierungsmittel. Danach sind zunächst die sonstigen Erträge, das sind Erwerbseinkünfte und andere laufende Erträge sowie die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich, auszuschöpfen. An zweiter Stelle nennt das Haushaltsrecht die speziellen Entgelte, also Gebühren und Beiträge, erst danach folgen die Steuern. Die Kreditaufnahme schließlich ist gegenüber allen anderen Finanzierungsmitteln nachrangig (subsidiär).

Unter den Steuern sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuern hervorzuheben, die mit einem kommunalen Hebesatzrecht versehen sind. Damit kann die Gemeinde ihr Steueraufkommen in gewissem Umfang selbst bestimmen. Diese Steuern sind daher in besonderem Maße Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung. Das gilt auch für die sogenannten kleinen Gemeindesteuern, wie die Hund- und Vergnügungssteuer, die allerdings quantitativ von

geringer Bedeutung sind. Daneben stehen Beteiligungen an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer, die zusammen eine ähnlich hohe Bedeutung wie die anderen Steuern aufweisen. Auf die Höhe dieses Steueraufkommens hat die Gemeinde jedoch keinen unmittelbaren Einfluss. Darüber hinaus hat – abgesehen von den kleinen Gemeindesteuern – der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Besteuerungsgrundlagen. Die Gemeinden sind insoweit auch von Entscheidungen des Steuergesetzgebers berührt.

Hauptquellen der Steuerfinanzierung sind die Gewerbesteuer und der Anteil an der Einkommensteuer; die Grundsteuer folgt mit deutlichem Abstand (Schaubild 1). Dabei gibt es noch immer Unterschiede zwischen den Bundesländern, insbesondere beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (siehe Kapitel 4.3). Hier wirkt sich vor allem das noch immer bestehende Beschäftigungs- und Einkommensgefälle zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Bundesländern aus.

Die Struktur der kommunalen Steuererträge 2016

Schaubild 1

Art	Alle Gemeinden
Grundsteuer A + B	13,0 %
Gewerbesteuer (netto)	41,8 %
Gemeindeanteil Einkommensteuer	37,9 %
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	5,5 %
Vergnügungssteuer	1,0 %
Hundesteuer	0,3 %
Sonstige Steuern	< 0,2 %

Quelle: Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2, 1.-4. Vierteljahr 2017, Tabelle 2.5; eigene Berechnungen, Differenzen durch Rundungen.

Einen Finanzausgleich gibt es in allen Flächenländern, dazu sind die Länder bereits durch das Grundgesetz verpflichtet. Die konkrete Ausgestaltung können die Länder allerdings weitgehend selbst bestimmen, so dass es in Deutschland 13 unterschiedliche Finanzausgleichssysteme gibt. Auf die Höhe dieser Leistungen hat die Gemeinde – ähnlich wie bei den Steuerbeteiligungen – keinen direkten Einfluss. Wie bei den kommunalen Steuern ist die Gemeinde von gesetzgeberischen Eingriffen, mit denen das Finanzausgleichssystem Veränderungen unterworfen wird, abhängig.

Gebühren und Beiträge setzt die Gemeinde selbstständig fest. Dabei ist sie aber an Erhebungsgrundsätze gebunden, die ihren Ermessensspielraum begrenzen. Dazu zählt insbesondere das Kostendeckungsgebot. Bei den Erwerbseinkünften handelt es sich um Erträge aus der Nutzung kommunalen Vermögens. Am wichtigsten sind hier Gewinnabführungen kommunaler Unternehmen und Konzessionsabgaben. Eine besondere Form der Finanzierung sind Kostenerstattungen durch andere Verwaltungen; sie spielen im Bereich der sozialen Sicherung eine wichtige Rolle. Sie sind vor allem für die Landkreise von Bedeutung, deren Finanzierung ansonsten vor allem auf der Erhebung einer Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden beruht. Über eigene Steuern verfügen die Kreise so gut wie gar nicht.

Nach wie vor unterscheidet sich das Bild der kommunalen Finanzierung zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern ganz beträchtlich. Während im früheren Bundesgebiet die Steuereinnahmen dominieren, werden die Kommunen in den neuen Bundesländern noch ganz überwiegend durch staatliche Zuweisungen finanziert. So erreicht das Steueraufkommen in den ostdeutschen Ländern 2016 je Einwohner_innen nur etwa 60% des Wertes im früheren Bundesgebiet. Die Verhältnisse nähern sich nur sehr allmählich aneinander an.

Schließlich dürfen Kommunen auch Kredite aufnehmen. Die Kreditaufnahme steht in enger Beziehung zur Investitionstätigkeit und unterliegt bestimmten Voraussetzungen (siehe Kapitel 4.10). Zudem bedarf die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung in fast allen Bundesländern der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Eine Besonderheit stellen die Kredite zur Liquiditätssicherung (früher: Kassenkredite) dar, die eigentlich nur dazu dienen, kurzfristige Liquiditätslücken zu überbrücken, sich mittlerweile aber in vielen Kommunen zu einem dauerhaften Instrument der Finanzierung entwickelt haben.

Die kommunalen laufenden Aufwendungen, die sich im Ergebnis- und im Finanzhaushalt niederschlagen, lassen sich grob einteilen in (Schaubild 3)

- Personalaufwand,
- Sachaufwand,
- soziale Leistungen,
- Zinsaufwand.

Hinzu treten die Investitionen, die in der Doppik wie die Kreditaufnahme nur im Finanzhaushalt erscheinen. Im Gegensatz zu den Erträgen ist das Niveau der Aufwendungen je Einwohner_in in den ostdeutschen Ländern dem des früheren Bundesgebiets ähnlich.

Die Kommunalverwaltung ist ein „Dienstleistungsunternehmen“, das wesentlich durch den Einsatz von Personal geprägt ist. Unter den Sachaufwendungen spielen vor allem die Kosten der kommunalen Gebäude (Energie, Versicherungen, Reinigung, Entsorgung, Abschreibungen) eine wichtige Rolle. Unter den Transfers dominieren Zahlungen im Bereich der sozialen Sicherung. Sie zählen zu den am stärksten steigenden Aufwendungen der Kommunen. Sie betragen 2016 rund das Doppelte gegenüber 1996. Zu beachten ist im kreisangehörigen Raum, dass ein Großteil der sozialen Leistungen über den Kreishaus-

Die Struktur der laufenden kommunalen Erträge 2016

Schaubild 2

Art	Alle Kommunen
Steuern	41,2 %
Gebühren	8,7 %
Zuweisungen (von Bund und Ländern)	39,4 %
sonstige (insb. Erwerbseinkünfte)*	10,7 %

* Erstattungen innerhalb des kommunalen Sektors heben sich in der Gesamtstatistik auf und werden nicht ausgewiesen.

Quelle: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2017, Tabelle 1a, S. 58; eigene Berechnungen.

Die Struktur der laufenden kommunalen Aufwendungen 2016**Schaubild 3**

Art	Alle Kommunen
Personal	28,5 %
Sach	24,3 %
Soziale Leistungen	29,7 %
Zins	1,5 %

Quelle: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2017, Tabelle 1a, S. 58.

halt abgewickelt wird und bei der kreisangehörigen Gemeinde mittelbar als Kreisumlage erscheint. Der Zinsaufwand schließlich ist in den vergangenen Jahren dank des sehr niedrigen Zinsniveaus relativ zum Haushaltsvolumen gesunken.

Allerdings ist bei der Betrachtung gerade der Aufwendungen zu beachten, dass doppisch und kameral buchende Haushalte nebeneinander bestehen, die in der amtlichen Statistik zwar zusammengeführt, aber nicht miteinander verglichen werden können. So sind im Rahmen der Doppik insbesondere Zuführungen/Rückführungen zu/von den Pensionsrückstellungen bei den Personalaufwendungen zu beachten. Gleiches gilt auch für die Abschreibungen, die zum Sachaufwand zählen.

Im Rahmen finanzpolitischer Auseinandersetzungen ist es nicht unüblich, mit einzelnen Finanzindikatoren zu argumentieren und Vergleiche zu anderen Kommunen oder Durchschnittswerten zu ziehen. Dabei ist jedoch Vorsicht geboten. Denn eine Personalkostenquote, die unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt, ist noch kein Hinweis auf eine besonders effiziente Verwaltung. Allein durch die Auslagerung in Einrichtungen in anderer Rechtsform kann die Struktur des Haushalts maßgeblich beeinflusst werden. Auch die Vergabe von Leistungen an Dritte – anstatt sie mit eigenem Personal zu erbringen – verändert die Struktur, indem nunmehr Personal- durch Sachaufwendungen ersetzt werden.

4.1 Gewerbesteuer

Einführung

Die Gewerbesteuer ist eine der ältesten Gemeindesteuern, allerdings auch eine der umstrittensten. Sie zählt zu den Objekt- oder Realsteuern und wird von allen Gewerbebetrieben erhoben. Nicht der Gewerbesteuer unterliegen vor allem die freien Berufe und die Landwirtschaft. Geregelt wird die Erhebung durch das Gewerbesteuer-gesetz, den Kommunen ist das Aufkommen nach Art. 106 Abs. 6 des Grundgesetzes zugewiesen. Eine Stärkung hat die Gewerbesteuer auch dadurch erfahren, dass die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes einen Anspruch auf eine wirtschaftsbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht haben. Das muss zwar nicht die Gewerbesteuer sein, engt aber die Möglichkeiten deutlich ein, die Gewerbesteuer durch eine andere Kommunalsteuer zu ersetzen.

Messbetrag und Hebesatz

Für die Berechnung der Steuer wird zunächst der Messbetrag durch die staatliche Finanzverwaltung ermittelt. Grundlage ist der Gewinn, der sich nach den Vorschriften des Einkommen- oder Körperschaftsteuerrechts bemisst. Allerdings werden die vom Gewerbebetrieb gezahlten Zinsen nicht in vollem Umfang als Betriebsausgaben berücksichtigt. Diese „Zinsschranke“, berechnet als negativer Saldo aus Zinsaufwand und Zinsertrag, beträgt seit

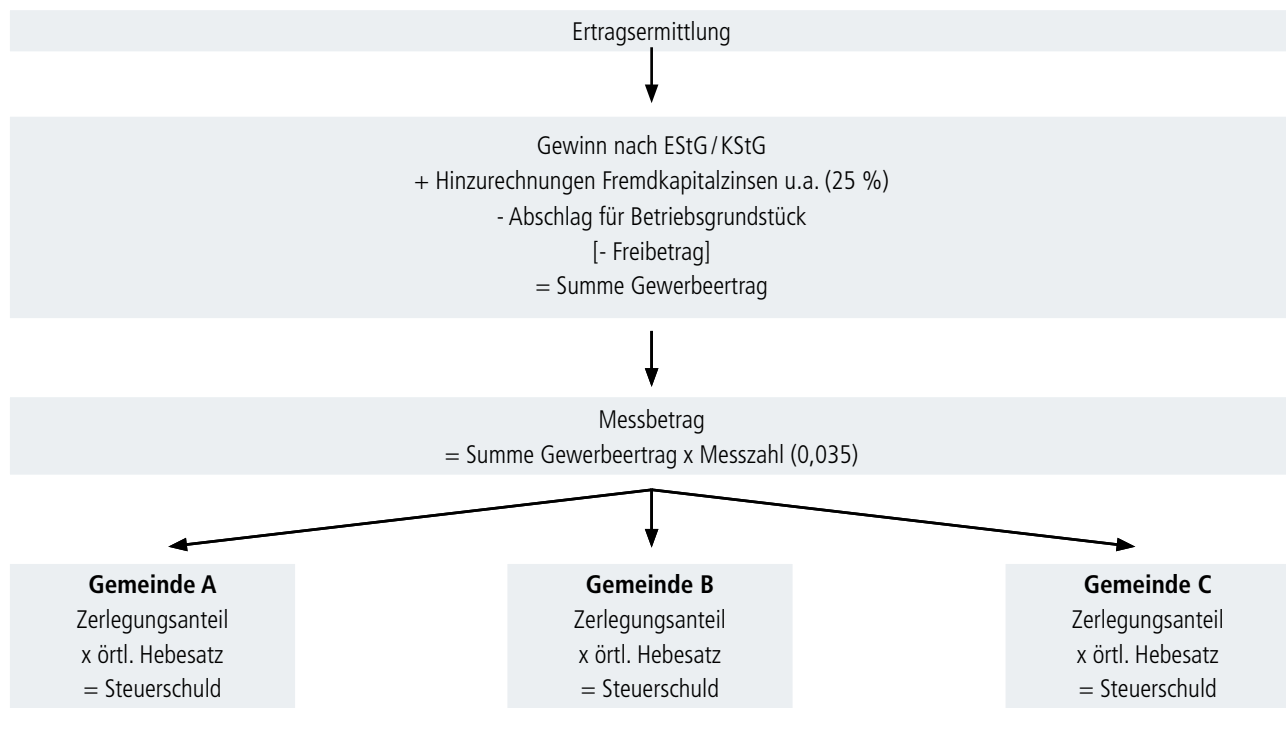
der Unternehmenssteuerreform 2008 drei Mio. Euro. Dem so ermittelten Gewerbeertrag werden Dauerschuldzinsen, Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzgebühren zu 25 Prozent hinzugerechnet. Mit den Hinzurechnungen soll die Abhängigkeit der Gewerbesteuer von Gewinnschwankungen gemildert werden. Außerdem soll auf diese Weise auch ein Anreiz gesetzt werden, die Fremdfinanzierung allein aus steuerlichen Gründen zu reduzieren.

Umgekehrt kann der Betrieb einen Abschlag für das Betriebsgrundstück geltend machen, für Personengesellschaften gibt es noch einen Freibetrag. Auf den schließlich vom Finanzamt festgestellten Gewerbeertrag wird eine bundesweit einheitliche Messzahl (0,035) angewandt. Das ist dann der Messbetrag, auf den jede Gemeinde nach der Zerlegung ihren örtlichen Hebesatz anwendet (Schaubild 4). Dieser Hebesatz ist als v.H.-Satz definiert und in der jeweiligen Haushaltssatzung der Gemeinde festgelegt. Er kann – zum Beispiel zur Abwehr einer haushaltswirtschaftlichen Notlage – rückwirkend bis zum 30.6. des Haushaltsjahres verändert werden.

Bei der Wahl des Hebesatzes ist die Gemeinde frei; allerdings darf der Satz 200 v.H. nicht unterschreiten, um einen unkontrollierten Steuerwettbewerb („race to the bottom“) zu vermeiden. Das Produkt aus Messbetrag und Hebesatz bestimmt dann die vom Steuerpflichtigen zu zahlende Steuerschuld. Diesen Bescheid erlässt die Gemeinde.

Die Ermittlung der Gewerbesteuer

Schaubild 4



Für die Steuerpflichtigen ergibt sich noch eine Besonderheit. Bei Kapitalgesellschaften ist die Steuerzahlung eine endgültige Belastung. Bei natürlichen Personen und Personengesellschaften hingegen können die Gesellschafter die gezahlte Gewerbesteuer höchstens bis zum 3,8fachen des Messbetrags von ihren Einkünften aus Gewerbebetrieb wieder abziehen. Ihre Belastung durch die Gewerbesteuer reduziert sich dadurch in vielen Fällen auf 0 (Schaubild 5).

Die Gewerbesteuer fällt nicht nur am Hauptsitz des Gewerbebetriebes an. Sie wird auf alle Gemeinden verteilt, in denen sich eine Betriebsstätte befindet. Die sogenannte Zerlegung erfolgt in der Regel nach der Höhe der Arbeitslöhne. Wenn die Regelzerlegung zu einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen den Betriebsstätten führt,

kann ein abweichender Maßstab gewählt werden. Das gilt zum Beispiel für die Versorgungsunternehmen der Telekommunikations- und Energiewirtschaft, die flächendeckende Netze betreiben und zahlreiche Anlagen unterhalten, die keine Betriebsstätten sind. Für Windkraftanlagen gilt inzwischen eine Zerlegung auf der Basis von 70 Prozent des Sachanlagevermögens sowie 30 Prozent der Arbeitslöhne.

Der Hebesatz als kommunalpolitische Entscheidung

Die Entscheidung über die Höhe des Hebesatzes trifft der Gemeinderat. Dabei muss er einerseits die finanziellen Erfordernisse der Gemeinde, aber auch die Attraktivität der

Gewerbesteuer und Steuerbelastung bei natürlichen Personen und Personengesellschaften

Schaubild 5

Art	Messbetrag 100.000 Euro		
Hebesatz	320	380*	420
Gewerbesteuerzahlung	320.000	380.000	420.000
Abzugsfähig	320.000	380.000	380.000
Steuerbelastung	0	0	40.000

* Höchststeuersatz für die Abzugsfähigkeit.

Gemeinde als Wirtschaftsstandort im Auge behalten. Der Hebesatz ist zwar nur ein Aspekt bei der Bewertung der Standortqualität. Erhebliche Unterschiede in den Steuersätzen können aber Unternehmen bewegen, Betriebsstätten in Gemeinden mit niedrigen Steuersätzen zu verlegen. Das geht oft zu Lasten anderer Kommunen, vor allem in der Region.

Tendenziell gilt, dass der Hebesatz mit zunehmender Gemeindegröße auch zunimmt. Eine wichtige Rolle spielt aber auch die Höhe des Nivellierungssatzes (siehe Kapitel 4.7), der für die Bemessung der Steuerkraft im Finanzausgleich sowie für die Erhebung von Umlagen maßgeblich ist.

Monheim zieht plötzlich Geld an

„Monheim, eine 43.000-Einwohner-Gemeinde am Rhein, genau zwischen Düsseldorf und Köln, hat es innerhalb von sechs Jahren geschafft, aus einem Schuldenstand von 125 Millionen Euro einen Überschuss von knapp 78 Millionen Euro zu machen...

Bis vor wenigen Jahren sah das noch ganz anders aus. Die Stadt war von ihren Schulden gelähmt, überall gab es Sanierungsstau, wie in so vielen Kommunen in NRW. Um ihre Einnahmen zu vermehren und die Vorgaben des Landes zu erfüllen, drehen die meisten Kommunen normalerweise vor allem an einer Schraube: Sie erhöhen die Gewerbesteuer. Nirgendwo in Deutschland ist die durchschnittliche Steuerbelastung so hoch wie in NRW, der Hebesatz liegt bei 442 Punkten. Das ist ein klarer Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Regionen.

Der neu gewählte Bürgermeister Monheims entschied sich für den entgegengesetzten Weg: Er senkte den Gewerbesteuer-Hebesatz drastisch, erst von 435 auf 300 Punkte, dann auf 285, auf 265 und schließlich auf 260 Punkte. Das scheint paradox, weil ein geringerer Steuersatz eigentlich weniger Einnahmen bedeuten müsste. Gleichzeitig aber zieht er Firmen an, die von geringeren Steuern profitieren wollen. In Monheim hat genau das funktioniert...

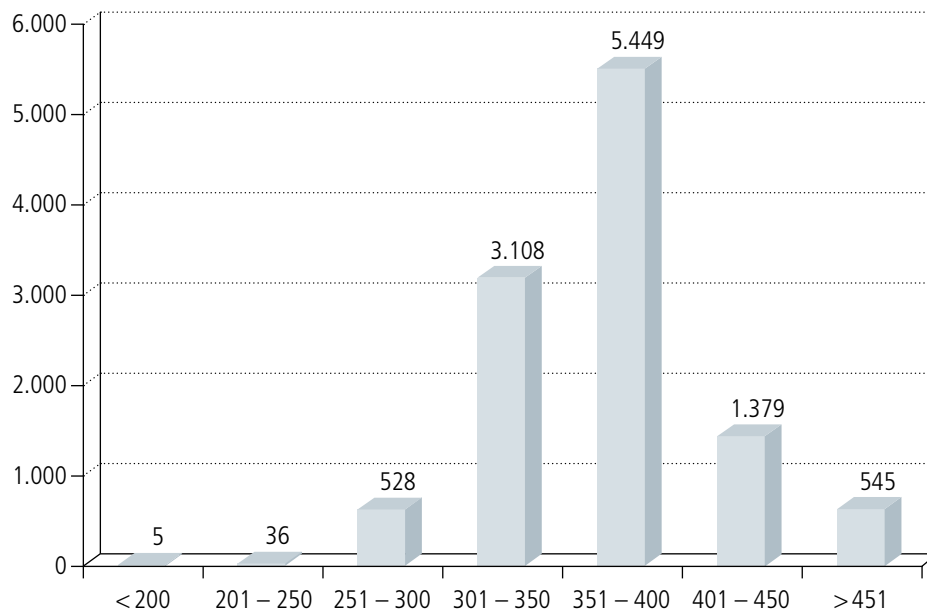
Die Bürgermeister umliegender Kommunen aber sind seit Jahren verärgert über seine Steuerpolitik. Denn durch die Absenkung der Gewerbesteuer wurde Monheim über Nacht zum Steuerparadies. Wer sich hier ansiedelte, konnte anderen Standorten gegenüber plötzlich viel Geld sparen. 300 Unternehmen sind seit 2011 gekommen, vor allem aus der Pharma- und Chemiebranche, sie haben 2500 Arbeitsplätze mitgebracht – und bescherten der Stadt im vergangenen Jahr Einnahmen in Höhe von 277,3 Millionen Euro allein aus der Gewerbesteuer.“

Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 11. Mai 2017

unter <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/nrw-vor-der-wahl-monheim-zieht-ploetzlich-geld-an-1.3481456>.

Die Verteilung der Gewerbesteuerhebesätze 2017

Schaubild 6

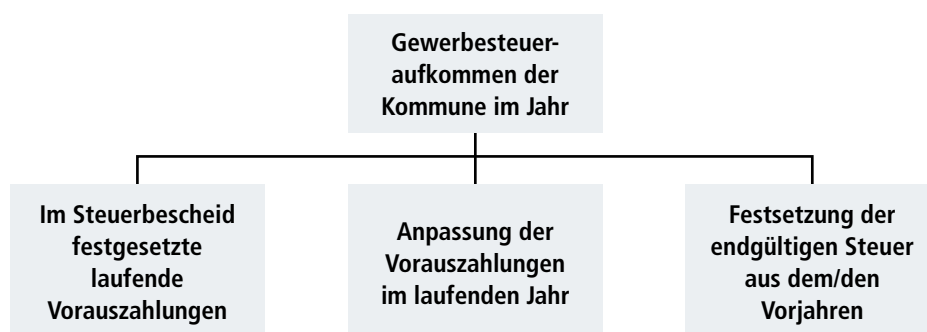


Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2017, Fachserie 14 Reihe 10.1, Tabelle 6.4.

Der ganz überwiegende Teil aller deutschen Gemeinden hat Gewerbesteuerhebesätze, die sich zwischen 301 und 400 v.H. bewegen (Schaubild 6). Angesichts des großen Gewichts der größeren Städte mit hohem Gewerbesteuerertrag und höheren Hebesätzen liegt der (gewogene) durchschnittliche Hebesatz inzwischen in Deutschland allerdings bei 402 v.H.

Die Gewerbesteuer ist eine sogenannte Veranlagungssteuer. Der Steuerpflichtige leistet Vorauszahlungen. Die endgültige Steuerschuld kann erst nach Einreichung der

Steuererklärung festgesetzt werden. Das kann zu Nachzahlungen, aber auch zu Erstattungen an den Steuerpflichtigen führen. Zudem hat der Steuerpflichtige die Möglichkeit zum Beispiel bei schlechter Geschäftsentwicklung seine Vorauszahlungen nach unten anpassen zu lassen. Solche Anpassungen, aber auch Nachzahlungen oder Erstattungen können zu erheblichen Abweichungen vom vorher kalkulierten Steuereinkommen führen. Die Kalkulation der Gewerbesteuer im Haushaltsplan ist daher mit großen Unsicherheiten behaftet; es empfiehlt sich, eine vorsichtige Schätzung vorzunehmen.



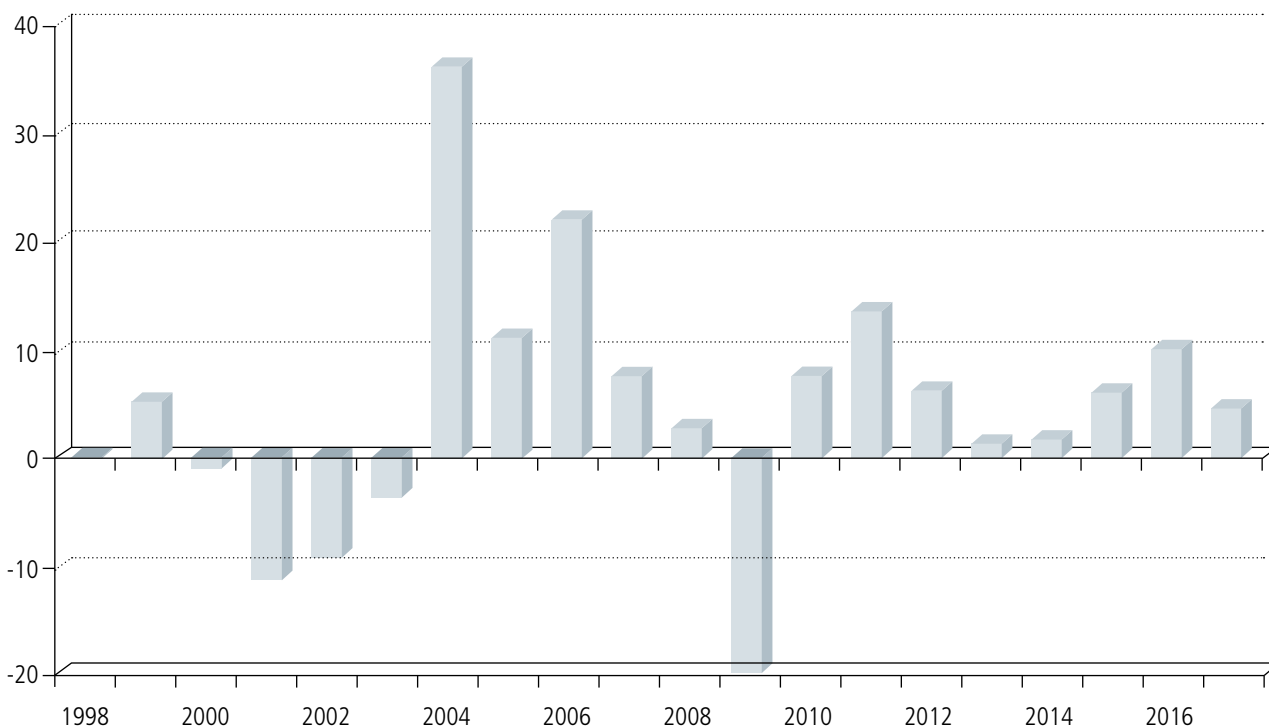
Aus ihrem Gewerbesteueraufkommen zahlt die Gemeinde einen Anteil als Gewerbesteuerumlage an Bund und Land. Dies resultiert noch aus der Gemeindefinanzreform von 1969, bei der im Gegenzug die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer eingeführt wurde. Seit vielen Jahren spielt die Umlage jedoch eine wichtige Rolle bei der Finanzierung der Deutschen Einheit. Die Gewerbesteuerumlage wird ebenfalls als v.H.-Satz des Gewerbesteuermessbetrages bestimmt (Vervielfältiger); seine Höhe wird durch Bundesgesetz bestimmt. Dabei hat der Vervielfältiger seit der Einführung der Umlage erhebliche Veränderungen erfahren. Derzeit liegt er bei knapp 70 v.H. in den alten und bei 35 v.H. in den neuen Bundesländern. Das bedeutet, dass eine Gemeinde bei einem eigenen Hebesatz von 350 v.H. im früheren Bundesgebiet 20%, in den neuen Bundesländern 10% ihres Steueraufkommens abführen muss. Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes ab 2020 sinkt der Vervielfältiger in den Ländern des früheren Bundesgebietes ebenfalls auf 35 v.H.

Die Gewerbesteuer in der politischen Diskussion

Die Gewerbesteuer unterliegt seit jeher allerdings auch heftiger Kritik. Aus unternehmerischer Sicht wird sie als Zusatzbelastung des Gewinns angesehen, die es in vielen anderen Staaten nicht gebe. Außerdem wird auf die starken Schwankungen des Aufkommens verwiesen (Schaubild 7), die die Steuerentwicklung für die Gemeinden unkalkulierbar mache. Schließlich basiere das örtliche Steueraufkommen oft zu einem großen Teil auf den Steuerzahlungen einiger weniger Gewerbebetriebe, so dass die Gemeinde vom wirtschaftlichen Schicksal einer kleinen Anzahl von Betrieben abhängig werde. Die Phase einer durchgängig positiven Entwicklung des Aufkommens seit 2010 ist ungewöhnlich lang und darf nicht einfach in die Zukunft extrapoliert werden.

Jährliche Veränderungen des Gewerbesteueraufkommens 1998 bis 2017 in Prozent

Schaubild 7



Quelle: Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Die Kritik ist durchaus gewichtig, so dass es immer wieder Bestrebungen gegeben hat, die Gewerbesteuer abzuschaffen oder gründlich zu reformieren. Zuletzt ist ein weiterer Anlauf mit der Einsetzung einer Gemeindefinanzkommission im Jahr 2010 unternommen worden. Wie schon in der Vergangenheit standen sich dabei zwei Positionen diametral gegenüber:

- Die Wirtschaft plädierte für eine Abschaffung der Gewerbesteuer und die Verlagerung des kommunalen Steueraufkommens auf eine lokale Einkommensteuer mit einem Hebesatz-/Zuschlagsrecht. Um den Anforderungen des Grundgesetzes Genüge zu tun, sollte es daneben eine gewisse Form einer Betriebssteuer geben.
- Die Kommunen plädierten für eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen, namentlich der freien Berufe, und eine Stärkung der Elemente bei der Berechnung des Steuermessbetrages, die nicht vom Gewinn abhängig sind.

Auch mit dieser bisher letzten Kommission, die ihre Arbeit Mitte 2011 abschloss, ist es nicht gelungen, zu einer Lösung zu finden. Zum einen sehen die Kommunen (und Teile der Wirtschaft) in der Gewerbesteuer auch eine Verknüpfung zwischen Unternehmen und Gemeinden, die das kommunale Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung im Gemeindegebiet stärkt („Interessenklammer“). Dies wird gerade wieder bei den Diskussionen um den Ausbau erneuerbarer Energien und der Ausweisung von Standorten mehr als deutlich. Zum anderen würde eine durchgreifende Veränderung des gemeindlichen Steuersystems zu erheblichen Verwerfungen zwischen den Gemeinden führen. Große Steuerverluste zahlreicher Gemeinden, vor allem im städtischen Bereich, müssten in irgendeiner Form kompensiert werden. Das können die Finanzausgleichssysteme in ihrer bisherigen Form nicht leisten.

4.2 Grundsteuern und kleine Gemeindesteuern

Einführung

Die Grundsteuern zählen in vielen Ländern der Welt zu den traditionellen Gemeindesteuern. Diese Eigenschaft verdanken sie dem Umstand, dass sie an Grund und Boden und damit an einen eindeutig örtlichen Bezug anknüpfen. Allerdings ist ihr Stellenwert innerhalb des kommunalen Finanzsystems sehr unterschiedlich. Während die Steuer in einigen Staaten die Haupteinnahmequelle der Kommunen darstellt, macht sie innerhalb der kommunalen Steuereinnahmen (einschließlich der Steuerbeteiligungen) in Deutschland nicht zuletzt wegen ihrer statischen Bemessungsgrundlage mit einem Aufkommen von 12,2 Mrd. Euro weniger als 15 Prozent (2016) aus. In den ostdeutschen Ländern beträgt das Niveau der Grundsteuer etwa 2/3 des westdeutschen Aufkommens je Einwohner_in. Die Grundsteuern sind die einzige nennenswerte Gemeindesteuer, die die Bürgerschaft unmittelbar spürt. Dies liegt vor allem daran, dass die Grundsteuer B im Mietverhältnis zumeist über die Nebenkosten an die Mieter weitergereicht wird. Dieser Umstand spielt bei Debatten um die Höhe der Grundsteuer nicht selten eine wichtige Rolle.

Die Grundsteuern sind wie die Gewerbesteuer eine Objekt- oder Realsteuer und nach Art. 106 Abs. 6 des Grundgesetzes ausdrücklich den Gemeinden zugewiesen. Grundlage der Besteuerung ist das bundeseinheitliche Grundsteuergesetz. Die Steuer ist differenziert in eine Grundsteuer A für alle land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke und eine Grundsteuer B für alle übrigen, das heißt für alle bebauten und un bebauten Grund-

stücke. Die Grundsteuer A hat im Lauf der Zeit immer weiter an Bedeutung verloren, sie stellt lediglich in besonders landwirtschaftlich geprägten Gemeinden noch eine nennenswerte Finanzierungsquelle dar. Deshalb wird im Weiteren nur auf die Grundsteuer B Bezug genommen.

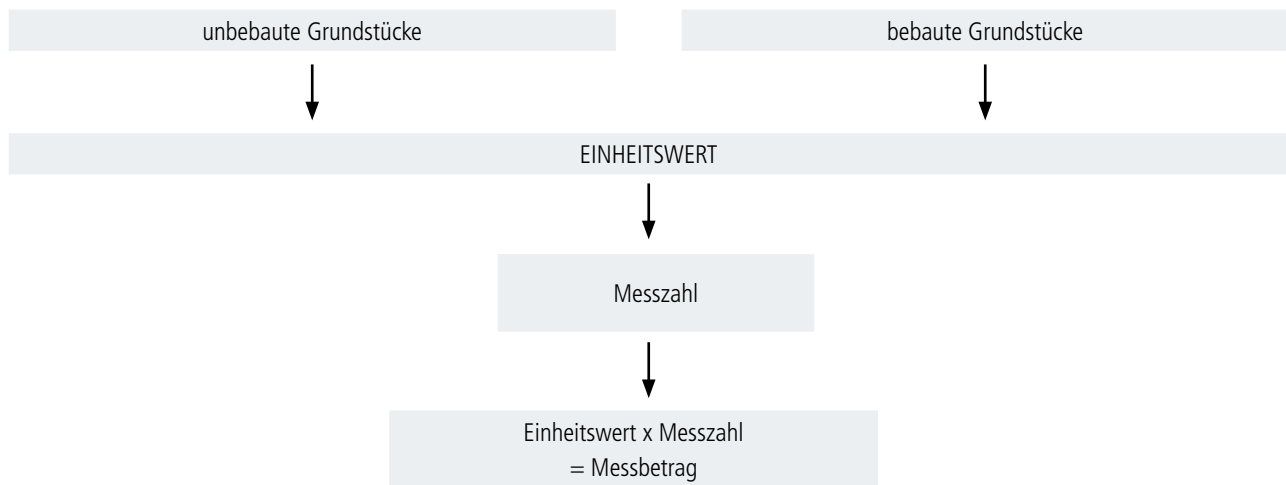
Vom Einheitswert zur Steuerschuld

Die Grundsteuer B bemisst sich nach dem Wert des Grundstücks und der aufstehenden Gebäude. Dieser wird nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes ermittelt. Das ist der sogenannte Einheitswert, der in der Regel nicht dem tatsächlichen Verkehrswert entspricht. Für bebaute Grundstücke wird – von wenigen Ausnahmen abgesehen (bei sehr aufwendigen Bauten wird der Sachwert ermittelt) – das Ertragswertverfahren angewandt. Grundlage hierfür ist die Jahresrohmiete, wie sie zum 1.1.1964 gegolten hat oder hätte. In den neuen Bundesländern sind – soweit noch ermittelbar – die Wertverhältnisse von 1935 maßgeblich, ansonsten wird dort auf die Fläche der Wohnung abgestellt. Der Ertragswert wird mit einem Vervielfältiger multipliziert, der sich nach Baujahr, Lage und Beschaffenheit des Objektes richtet; das Ergebnis ist dann der Einheitswert.

Der Einheitswert einer Immobilie wird vom Finanzamt festgestellt und bleibt bis zu einer neuen Hauptfeststellung aller Einheitswerte unverändert, sofern nicht wesentliche Veränderungen – zum Beispiel Bebauung eines bisher unbebauten Grundstücks, Umwandlung von Mietwohnungen in Wohneigentum – vorgenommen werden.

Berechnungsverfahren für die Grundsteuer

Schaubild 8



Der Einheitswert wird – wie bei der Gewerbesteuer – mit einer Messzahl multipliziert, die gleichfalls im Gesetz festgelegt ist. Sie beträgt im früheren Bundesgebiet im Regelfall 3,5 v.T.; für Ein- und Zweifamilienhäuser gelten gewisse Ermäßigungen. In den neuen Bundesländern liegt die Messzahl wegen der erheblich niedrigeren Einheitswerte etwas höher (5 bis 10 v.T.). Das Produkt aus Einheitswert und Messzahl ergibt den Grundsteuermessbetrag, den das Finanzamt feststellt und der Gemeinde mitteilt (Schaubild 8). Hierauf wendet die Gemeinde ihren örtlichen Hebesatz an; daraus ergibt sich die vom Grundeigentümer an die Gemeinde zu zahlende Grundsteuerschuld. Der Hebesatz wird in der Haushaltssatzung der Gemeinde festgesetzt. Er kann – dies ist eine Besonderheit wie auch bei der Gewerbesteuer – nachträglich bis zum 30.6. eines Jahres verändert werden. Das könnte zum Beispiel notwendig werden, wenn anders eine Genehmigung der Haushaltssatzung nicht zu erreichen wäre.

Im Grundsteuerrecht gibt es einige Befreiungstatbestände, die vor allem öffentliche Einrichtungen betreffen. Außergewöhnlich für das Abgabenrecht ist es, dass im Gesetz selbst Sachverhalte genannt werden, die unabhängig von den persönlichen Verhältnissen des Steuerschuldners einen Anspruch auf (Teil-)Erlass der Steuer begründen. Von dieser Bestimmung ist in den letzten Jahren in Anbetracht zum Teil erheblicher Leerstände bei Wohn- und Gewerbeimmobilien in einigen Regionen vermehrt Gebrauch gemacht worden (Erlass wegen Ertragsminderung). Da es allerdings auch zu missbräuchlicher Anwendung dieser Möglichkeit kommen könnte, muss der Antragsteller nachweisen, dass er sich umfassend – so auch über online-Suchportale – um eine Vermietung des Objekts bemüht hat.

Die Grundsteuer in der politischen Diskussion

Das seit langem bestehende grundlegende Problem der Grundsteuer sind die vollkommen veralteten Wertansätze. Eigentlich sollte eine Neufeststellung der Einheitswerte alle sechs Jahre erfolgen. Tatsächlich aber ist die letzte Hauptfeststellung 1964 erfolgt; die Werte sind mit einem Aufschlag von 40% ab 1974 eingeführt worden. Damit hat sich die Schere zwischen den Einheitswerten und den Verkehrswerten deutlich erweitert. In der Regel macht der Einheitswert nur einen Bruchteil des heutigen Verkehrswertes aus. Die Relation zwischen beiden Werten ist aber nicht durchgängig gleich, sondern differiert zwischen Regionen, aber auch innerhalb einer einzelnen Gemeinde ganz erheblich.

Dieser Mangel war im Übrigen Anlass, weitere Vermögensabgaben, die auch andere Vermögensarten erfassen, wie die Vermögen- und die Erbschaftsteuer, verfassungsgerichtlich überprüfen zu lassen. Während die Vermögensteuer inzwischen nicht mehr erhoben wird, kommt bei der Erbschaftsteuer im Hinblick auf Immobilienbesitz ein anderes Bewertungsverfahren zur Anwendung. Allerdings ist die Bewertung auch bei dieser Steuer nach wie vor in der Diskussion.

Bei unveränderten Einheitswerten im Bestand erhöht sich die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer daher nur insoweit, als neue Einheitswerte im Zuge neuer Bebauung oder wesentlicher Veränderung festgesetzt werden bzw. frühere Grundsteuerbefreiungen auslaufen. Viele Gemeinden verzichten deshalb auch auf einen jährlichen

Bescheid und versenden lediglich Änderungsbescheide. Die Grundsteuerbelastung ist vor diesem Hintergrund daher – auch bei vergleichsweise hohen Hebesätzen – im Gegensatz zu anderen (europäischen) Ländern recht gering. Sie liegt in der Regel deutlich unter der Belastung mit anderen Grundbesitzabgaben wie den Kosten der Abwasserbeseitigung.

Das hat sich allerdings in jüngster Zeit punktuell geändert. Denn zur Konsolidierung ihrer Haushalte, oft aufgrund von Auflagen der Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltsgenehmigung, haben seit einer Reihe von Jahren viele Städte und Gemeinden die Grundsteuerhebesätze zum Teil stark erhöht. So beträgt der Hebesatz in der Gemeinde Nauheim in Hessen mittlerweile 960 v.H. (2017) und liegt damit fast doppelt so hoch wie der Bundesdurchschnitt. Lange Zeit betragen die Grundsteuerhebesätze etwa 80 Prozent der für die Gewerbesteuer erhobenen Sätze. Mittlerweile aber übersteigt bundesweit der Grundsteuer- den Gewerbesteuerhebesatz im Durchschnitt ganz erheblich (Schaubild 9).

In der allgemeinen politischen Diskussion sind Steuererhöhungen stark umstritten. Daher erstaunt die Leichtigkeit, mit der die Erhöhung der Grundsteuer von Rechnungshöfen wie Wissenschaftlern als wichtiger Beitrag zur Haushaltskonsolidierung empfohlen wird. Das lenkt von kommunalen Forderungen nach einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung und einer konsequenten Anwendung des Konnexitätsprinzips ab.

Eine andere Rolle spielt die Grundsteuer im Zusammenhang mit sogenannten Nachhaltigkeitssatzungen. Sie sind freiwillige Verpflichtungen einiger Kommunen. Ausgangspunkt ist das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts.

Voraussetzung sind dabei eine konsequente Anwendung des Konnexitätsprinzips und eine sparsame Haushaltsführung. Wenn aber das kommunale Leistungsangebot größer sein soll, dann erfolgt automatisch, sozusagen als Ultima Ratio, eine entsprechende Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes. Damit soll der Bezug zwischen Leistungsangebot und Steuerbelastung transparent gemacht werden.

Reformbemühungen

Die Grundsteuer ist im Prinzip eine durchaus gute Kommunalsteuer; insofern bietet sie aufgrund ihrer Stetigkeit in vielerlei Hinsicht eine bessere Planbarkeit als die Gewerbesteuer. Sie hat einen eindeutig örtlichen Bezug, gleichzeitig ist das Aufkommen aber auch recht statisch, da die Bemessungsgrundlagen der Grundsteuer weitgehend unverändert bleiben. Schließlich hat die Grundsteuer über das Hebesatzrecht die Möglichkeit, das Aufkommen in kommunaler Selbstverantwortung zu gestalten. Deshalb hat die Grundsteuer durchaus zu Recht ihren Platz im kommunalen Steuersystem. Sie bedarf allerdings seit langem dringend einer Reform. Das gilt vor allem für das Bewertungsverfahren, das inzwischen in dieser Form nur noch für die Grundsteuer gilt. Lange Zeit hatten Verfassungsbeschwerden gegen das Bewertungsverfahren keinen Erfolg. Allerdings hatte das Gericht bereits in früheren Verfahren seine Zweifel an den Bewertungsmaßstäben anklingen lassen.

Seit Jahren gab es daher Überlegungen zur Reform des Bewertungsverfahrens. Einen frühen Vorschlag unterbreiteten Rheinland-Pfalz und Bayern im Jahr 2004. In der Diskussion waren verschiedene Ansätze; dabei lassen sich

Durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer

Schaubild 9

Jahr	Grundsteuer B	Gewerbesteuer	Relation der Hebesätze*
1961	218	268	0,81
1980	274	330	0,83
2000	353	384	0,92
2010	410	390	1,05
2017	470	402	1,17

* definiert als Grundsteuerhebesatz: Gewerbesteuerhebesatz

Quelle: Für 1961 und 1980: Gunnar Schwarting: Der kommunale Haushalt, S. 121; für 2000 und 2010: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2010; für 2017: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2017, jeweils Fachserie 14 Reihe 10.1, eigene Berechnungen.

flächen- und wertmäßige Lösungen unterscheiden. Bei einer auf Flächen bezogenen Grundsteuer bilden die Grundstücks- und Gebäudeflächen mit einem noch festzulegenden Vervielfältiger die Basis für die Steuererhebung; eine wertorientierte Grundsteuer beruht auf den Bodenrichtwerten sowie einer vereinfachten Wertermittlung aufstehender Gebäude. Schließlich gibt es noch Kombinationen beider Lösungen.

Im November 2016 beschloss der Bundesrat die Einbringung eines neuen Reformvorschlags. Er basierte einerseits auf den Bodenrichtwerten, andererseits auf pauschalisierten Gebäudewerten. Eine Einigung aller Länder auf dieses Modell war allerdings gescheitert, so dass es in der abgelaufenen Legislaturperiode (wieder) keine Reform der Grundsteuer gegeben hatte. Am 10. April 2018 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Erhebungsverfahren der Grundsteuer für verfassungswidrig. Es setzte dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31.12.2019, um ein neues Verfahren gesetzlich zu regeln. Die Bewertung auf dieser Basis muss bis zum 31.12.2024 umgesetzt sein. Das ist bei 35 Mio. zu bewertenden Grundstücken ein sehr enger Zeitplan. Die einfachste Lösung, ein reines Bodenwertmodell auf der Basis der Bodenrichtwerte, kommt nach dem Urteil wohl nicht in Betracht. Vielmehr will die Bundesregierung an der Besteuerung von Boden und aufstehenden Gebäuden festhalten. Allerdings hat das Gericht einer allzu starken Pauschalierung bei der Bewertung Grenzen gezogen. Dies sei auch mit dem Hinweis auf den Erhebungsaufwand nicht zu rechtfertigen. Das Verfassungsgericht verlangt eine Besteuerung, die zwar nicht die tatsächlichen Werte, wohl aber die Relation der Immobilien(werte) realitätsnah abbilden muss. Das wird für den Gesetzgeber wie für die Steuerverwaltung eine enorme Aufgabe.

Die Grundsteuer ist gesichert – aber welche Grundsteuer?

Der Weg zu einer neuen Grundsteuer war lang und beschwerlich. Erst Anfang 2019 legte das Bundesfinanzministerium einen ersten Entwurf für ein Reformgesetz vor. Dieser Entwurf fand jedoch nicht die Zustimmung aller Länder. Streitig war vor allem die Wertermittlung im Rahmen der Grundsteuer B. Da eine Einigung nicht erzielt werden konnte, wurde den Ländern die Option eingeräumt, vom Grundsteuergesetz auf Bundesebene Abweichungen zu beschließen. Die entsprechenden Gesetze wurden im Oktober 2019 vom Bundestag sowie im November 2019 vom Bundesrat beschlossen. Damit ist auf jeden Fall der Bestand der Grundsteuer über den 31.12.2019

hinaus gesichert. Die bisher vorgenommene Unterscheidung zwischen den west- und ostdeutschen Ländern (dort waren bestenfalls Einheitswerte von 1935 vorhanden) ist dabei aufgehoben worden

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

Für unbebaute Grundstücke ergibt sich danach der Wert des Grundstücks aus der Bodenfläche multipliziert mit dem Bodenrichtwert. Eine Neuerung ergibt sich insoweit als die Gemeinden einen erhöhten Hebesatz für diese Grundstücke festlegen können, um damit eine Mobilisierung von Bauland zu erreichen. Dies ähnelt der früheren Grundsteuer C. Voraussetzung für die höhere Besteuerung ist allerdings die Bebaubarkeit des jeweiligen Grundstücks. Um die Transparenz für die Grundstückseigentümer zu gewährleisten, sind diese Grundstücke in einer Karte auszuweisen. Die Festsetzung dieses erhöhten Hebesatzes ist ab dem 1.1.2025 möglich, aber nicht an diesen Termin gebunden.

Das Gesetz unterscheidet für die bebauten Grundstücke acht Grundstücksarten:

- Einfamilienhäuser
- Zweifamilienhäuser
- Mietwohngrundstücke
- Wohneigentum
- Teileigentum
- Geschäftsgrundstücke
- Gemischt genutzte Grundstücke
- Sonstige Grundstücke

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

- Grundstücksfläche
- Gebäudeart
- Gebäudealter
- Bodenrichtwert
- Nettokaltmiete

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

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

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

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

Die kleinen Gemeindesteuern

Zu den sogenannten kleinen Gemeindesteuern oder Bagatellsteuern zählen derzeit insbesondere folgende Steuern:

- Hundesteuer
- Vergnügungssteuer
- Jagd- und Fischereisteuer
- Zweitwohnungsteuer
- Kulturförderabgabe

Diese Steuern sind – auch wenn ihr Aufkommen sehr begrenzt ist – Ausdruck des gemeindlichen Steuerfindungsrechts. Danach können die Gemeinden – soweit nicht durch den Landesgesetzgeber (wie in Bayern) eingeschränkt – Steuern einführen, soweit sie nicht einer bereits bestehenden Steuer gleichartig sind. Davon haben die Gemeinden in den vergangenen Jahrzehnten mit mehr oder weniger Erfolg auch Gebrauch gemacht. Gesetzliche Grundlage sind die Kommunalabgabengesetze oder Spezialgesetze der Länder.

Zu den traditionellen Gemeindesteuern zählt die Hundesteuer, die für das Halten eines Hundes erhoben wird. Sie ist ein fester Betrag und für jeden Hund gleich, bei zwei und mehr Hunden wird in der Regel ein höherer Betrag gefordert. Eine Besonderheit ist die sogenannte „Kampfhundesteuer“. Für als gefährlich klassifizierte Hunde erheben viele Gemeinden einen deutlich höheren Steuerbetrag. Die Vergnügungssteuer wird vor allem von den Betreibern von Spielautomaten erhoben; maßgeblich ist das Einspielergebnis. Nach jahrelangen Rechtsstreitigkeiten scheint sich diese Praxis nunmehr zu festigen. Immer wieder wird auch diskutiert, andere Formen der Vergnügung in die Steuerpflicht einzubeziehen.

Mit der Zweitwohnungsteuer sollen auch diejenigen Einwohner_innen zur gemeindlichen Finanzierung herangezogen werden, die als Bürger_innen einer anderen Gemeinde gleichwohl die Infrastruktur ihres Zweitwohnsitzes nutzen. Bemessungsgrundlage ist in der Regel der Mietwert des Zweitwohnsitzes. Streng genommen steht bei dieser Abgabe das Aufkommen aber nicht im Vordergrund. Vielmehr sollen Inhaber_innen von Zweitwohnsitzes motiviert werden, diesen in einen Erstwohnsitz umzumelden. Dadurch profitiert die Gemeinde im Finanzausgleich und bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Die Kulturförderabgabe schließlich ist eine recht neue Entwicklung. Sie wird als fester Betrag von Übernachtungsgästen erhoben, ist insoweit einer Kurtaxe nicht ganz unähnlich. Allerdings entfällt die Steuerpflicht bei beruflich bedingtem Aufenthalt.

4.3 Steuerbeteiligungen

Einführung

Seit 1969 sind die Gemeinden an der staatlichen Einkommensteuer, seit 1998 an der staatlichen Umsatzsteuer beteiligt. Sie sind damit in den Steuerverbund zwischen Bund und Ländern einbezogen. Mit der Einkommensteuerbeteiligung sollte die starke Schwankung des Gewerbesteueraufkommens abgemildert werden, indem im Gegenzug Teile der Gewerbesteuer als Umlage an Bund und Land abzuführen waren. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sollte die Verluste ausgleichen, die den Gemeinden durch die Abschaffung der bis 1997 geltenden Gewerbekapitalsteuer entstanden.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird länderweise berechnet. Aus dem Aufkommen, das im Land erzielt wird, erhalten die Gemeinden 15 Prozent; der verbleibende Teil wird dann zwischen Bund und Land geteilt. Für die weitere Verteilung wird ein Schlüssel berechnet,

der nicht das tatsächliche örtliche Aufkommen erfasst, sondern eine gewisse Nivellierung unter den Gemeinden vornimmt. Damit soll verhindert werden, dass Gemeinden mit einer besonders einkommensstarken Bevölkerung vergleichsweise hohe Steuererträge erzielen, Gemeinden in strukturschwachen Regionen dagegen sich mit einem sehr niedrigen Aufkommen begnügen müssen.

Von der Steuerleistung der in einer Gemeinde wohnhaften Steuerzahler_innen wird nur die auf die ersten 35.000/70.000 Euro (die zweite Größe gilt für Verheiratete, die zusammenveranlagt werden) entfallende Steuerzahlung berücksichtigt, um den Schlüssel zu berechnen (Kappungsgrenze). Dieser Wert gilt bis 2020; dann ist neu über die Kappungsgrenze zu entscheiden. Steuerzahlungen oberhalb dieser Grenze bleiben bei der Berechnung des Schlüssels unberücksichtigt. Damit soll eine zu starke Differenz des Aufkommens zwischen den Gemeinden vermieden werden. Der Anteil der Gemeinde an dem Aufkommen bis zur Kappungsgrenze bildet die Schlüsselzahl, die dann auf den gesamten Landesanteil angewandt wird (Schaubild 10).

Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die einzelne Gemeinde

Schaubild 10



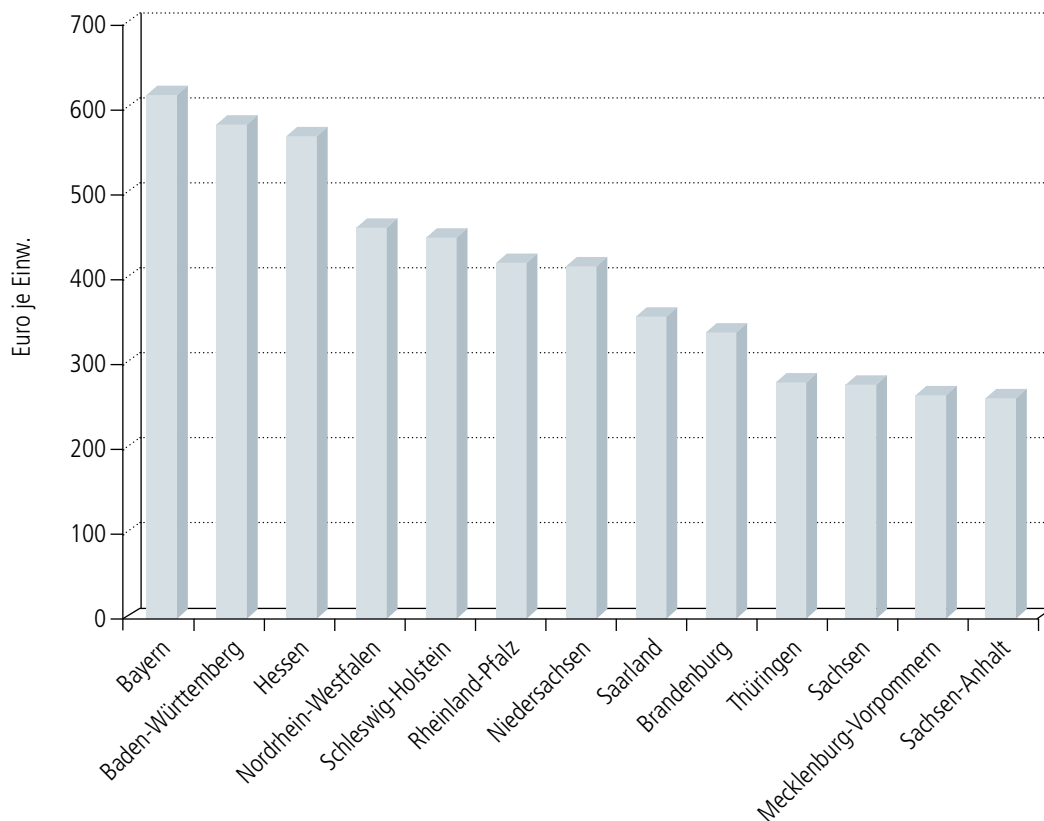
Anpassung im Turnus

Das jährliche Aufkommen aus dem Gemeindeanteil ändert sich zunächst je nach der Entwicklung der Lohn- und Einkommensteuer. Galt dieses zunächst als relativ stetig und wachsend, hat sich das in den vergangenen Jahren geändert. Die Lohn- und Einkommensteuer unterliegt (auch wegen zahlreicher Änderungen des Steuerrechts) ebenfalls Schwankungen, wenngleich sie in langfristiger Betrachtung geringer ausfallen als bei der Gewerbesteuer. Darüber hinaus findet alle drei Jahre ein gesonderter Anpassungsprozess statt. Die Schlüsselzahlen werden nach der letzten verfügbaren Steuerstatistik neu berechnet. Das ist derzeit die Statistik des Jahres 2013, die für die Jahre 2017 bis 2020 maßgeblich sein wird. Mit der Umstellung auf eine neue Steuerstatistik ist auch stets über die Höhe der Kappungsgrenze zu entscheiden. Zuletzt wurde sie 2012 von 30.000/60.000 Euro auf den derzeit gültigen Wert angehoben.

Die Anpassung der Schlüsselzahlen alle drei Jahre kann die kommunale Finanzsituation erheblich beeinflussen. Zu den Gewinnern zählen in der Regel prosperierende Umlandgemeinden in den Ballungsräumen; die Verlierer sind in der Regel in den strukturschwachen sowie in den stark ländlich geprägten Gebieten zu finden. Da der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer länderweise berechnet wird, tritt das Problem der unterschiedlichen Steuerkraft zwischen den Ländern hinzu, so dass sich regionale Disparitäten noch verstärken können (Schaubild 11). So macht innerhalb des früheren Bundesgebietes der Einkommensteueranteil im Saarland gerade einmal 60% des in Bayern erreichten Wertes aus. Zu den ostdeutschen Ländern besteht noch einmal ein deutliches Gefälle.

Abweichungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zwischen den Bundesländern 2017

Schaubild 11



Quelle: Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2017, Fachserie 14 Reihe 10.1, Tab. 2.1.

Ersatz für die Gewerbesteuer?

Die Einkommensteuer ist immer wieder im Rahmen von Reformdiskussionen über das gemeindliche Steuersystem als Alternative zur Gewerbesteuer ins Feld geführt worden. Eine gewichtige Rolle spielt dabei zweifellos die Tatsache, dass gemeindliche Einkommensteuern in verschiedenen Varianten international nicht unüblich sind. Soweit die Gemeinde eigene Steuersätze erhebt, kann damit eine Verbindung zwischen kommunalen Leistungen und Steuerzahlung für die Bürgerschaft sichtbar hergestellt werden. Abgesehen von einer Reihe technischer Schwierigkeiten sind es vor allem zwei Probleme, die dabei gesehen werden müssen:

- Eine echte Gemeindeeinkommensteuer kann nicht mehr einfach nivellierend (wie bisher durch die Kapungsgrenze) ausgestaltet werden. Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden könnten daher beträchtlich steigen.

- Gemeinden mit hohen Einkommensteuerleistungen könnten es sich leisten, niedrigere Steuersätze zu verlangen, so dass sie weiter an Attraktivität gewinnen und neue Einwohner_innen anziehen können.

Zudem ist zu beachten, dass es zwischen Gewerbe- und Wohnstandorten zu erheblichen Verschiebungen des Steueraufkommens kommen kann, die der Finanzausgleich der Länder nicht kompensieren und nur sehr begrenzt abmildern kann.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Seit 1998 sind die Gemeinden an der zweiten großen Steuer, der Umsatzsteuer, beteiligt. Die Gemeinden erhalten 2,07 Prozent des Gesamtaufkommens als Vorwegabzug; erst danach erfolgt die Verteilung zwischen Bund und Ländern. Darin unterscheidet sich der Umsatzsteueranteil vom Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die Verteilung der Steuern auf die einzelnen Gemeinden gestaltete sich anfangs recht schwierig, da das örtliche Aufkommen wegen der Besonderheiten des Versandhandels

oder der Einfuhrumsatzsteuer nicht als Bemessungsgrundlage in Betracht kommt. Bis zur Findung eines neuen Schlüssels wurde daher eine Übergangslösung gewählt, die bis 2008 Gültigkeit besaß. Seitdem wurde die Verteilung schrittweise auf einen endgültigen Schlüssel umgestellt, der ab 2018 gültig ist.

Der geltende Schlüssel setzt sich aus drei Komponenten zusammen:

- das Gewerbesteueraufkommen der letzten sechs Jahre zu 25 Prozent,
- die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) zu 50 Prozent,
- die Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) zu 25 Prozent.

Wie beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird der Schlüssel wiederum alle drei Jahre neu berechnet.

In den Diskussionen um eine Reform des Gemeindesteuersystems ist bisweilen auch die Idee einer lokalen Umsatzsteuer eingebracht worden. Eine vergleichbare Steuer besteht in den USA. Wegen der möglichen Verlagerungen von Einkaufsströmen, aber auch erheblicher administrativer Schwierigkeiten wird der Vorschlag derzeit aber nicht weiter verfolgt.

4.4 Gebühren

Einführung

Gebühren zählen zusammen mit den Beiträgen zu den speziellen Entgelten. Beides sind öffentlich-rechtliche Abgaben; dies gilt auch, wenn die Kommune einen Dritten mit der Durchführung der Dienstleistung beauftragt, für die Gebühren anfallen. Sie bedürfen – sofern nicht anderweitig gesetzlich geregelt – einer kommunalen Satzung. Von den Steuern unterscheiden sie sich dadurch, dass ihnen eine konkrete Leistung der Kommune gegenübersteht. Während Gebühren laufend erhoben werden, sind Beiträge (in der Regel) einmalige Abgaben, die mit der kommunalen Investitionstätigkeit verknüpft sind.

Grundlage für die Gebührenerhebung sind die Kommunalabgabengesetze der Länder. In welchem Umfang Gebühren erhoben werden, liegt jedoch im Ermessen der Kommune, sofern keine besonderen gesetzlichen Regelungen bestehen. Dabei hat sie allerdings die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung (siehe Kapitel 4.0) zu beachten. Ein Verzicht auf eine Gebührenerhebung oder -erhöhung, der zu einer höheren Steuerbelastung führen würde, ist daher kritisch zu beurteilen. Insofern hat sich im Lauf der Zeit eine im Wesentlichen gleichartige Praxis der Gebührentatbestände herausgebildet. Im Gegensatz zu den Steuern stellen Gebühren im Übrigen eine wichtige Finanzierungsquelle auch der Landkreise dar.

Verwaltungs- und Benutzungsgebühren

Grundsätzlich zu unterscheiden sind Verwaltungsgebühren (zu denen haushaltsrechtlich auch Ordnungsgelder zählen) auf der einen und Benutzungsgebühren auf der anderen Seite. Verwaltungsgebühren werden für Amtshandlungen, zum Beispiel die Ausstellung eines Reise-

passes, Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage erhoben. An die Stelle von Benutzungsgebühren können bei kulturellen, sportlichen oder sozialen Einrichtungen auch privatrechtliche (Eintritts-)Preise treten.

Während die Höhe von Verwaltungsgebühren vielfach durch bundes- oder landesrechtliche Vorschriften vorgegeben ist (bisweilen auch nur als Gebührenrahmen), entscheidet die Kommune über die Höhe von Benutzungsgebühren in eigener Verantwortung. Unter den Verwaltungsgebühren seien unter anderen die Gebühren im Meldewesen, im Baugenehmigungsverfahren oder bei der Kfz-Zulassung genannt. Trotz oft hoher Fallzahlen ist der Finanzierungsbeitrag von Verwaltungsgebühren zum kommunalen Haushalt von begrenzter Bedeutung.

Haushaltswirtschaftlich spielen die Benutzungsgebühren eine dominierende Rolle; dabei sind vor allem die Gebühren für die Abwasser- und Abfallentsorgung hervorzuheben. Darüber hinaus besitzen noch Gebühren für die Straßenreinigung, Märkte oder die Friedhofsnutzung einiges Gewicht. Auch die Elternbeiträge für die Nutzung von Kindertageseinrichtungen stellen – insoweit falsch bezeichnet – Gebühren dar.

Prinzipien der Gebührenerhebung

Für die Gebührenerhebung sind verschiedene Prinzipien maßgeblich. Sie müssen

- vertretbar und geboten sein,
- möglichst kostendeckend festgesetzt werden und
- ein angemessenes Verhältnis zwischen der kommunalen Leistung und der Gebührenhöhe wahren.

Am einfachsten zu umschreiben ist das Kostendeckungsprinzip. Es besagt, dass die für eine Leistung notwendigen Kosten durch das Gebührenaufkommen gedeckt sein sollen. Das bedeutet zum einen ein Gewinnerzielungsverbot. Gebührenhaushalte dürfen keine (dauerhaften) planmäßigen Überschüsse für den allgemeinen Haushalt erwirtschaften. Kurzfristige und geringfügige Schwankungen, die zu Über- oder Unterdeckungen führen, sind hingegen unproblematisch. Zum anderen sind die Kosten auf das notwendige Ausmaß zu begrenzen. Die Vorhaltung großer Leerkapazitäten – wie dies im Bereich der Abwasserbeseitigung bisweilen der Fall war – oder Kosten, die mit der Leistungserbringung nicht in Zusammenhang stehen (strittig ist zum Beispiel der Anteil der Kosten der politischen Führung der Kommune, der dem Gebührenhaushalt zuzurechnen ist), können dem Gebührenzahler, der Gebührenzahler_in nicht in Rechnung gestellt werden. Zudem gilt auch bei der Gebührenerhebung der allgemeine haushaltsrechtliche Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Darüber hinaus kann es erforderlich sein, bestimmte Kosten (so zum Beispiel für die Straßenentwässerung) als gemeindlichen Anteil auszuweisen, der bei der Gebührenberechnung in Abzug zu bringen ist.

Schwieriger verhält es sich mit den Begriffen „vertretbar und geboten“. Sie stellen darauf ab, dass nicht in jedem Fall die Erhebung einer kostendeckenden Gebühr den Abgabepflichtigen zuzumuten bzw. wirtschaftlich sinnvoll ist. So werden aus sozial- oder kulturpolitischen Gründen nicht-kostendeckende Gebühren in Kindertageseinrichtungen oder in öffentlichen Büchereien erhoben. Kostendeckende Gebühren würden für viele potenzielle Nutzer prohibitiv wirken, während eine möglichst intensive Nutzung derartiger Einrichtungen jedoch gerade das Ziel ist. Prohibitiven Charakter hätten auch kostendeckende Eintrittspreise für Schwimmbäder oder Theater. Sofern der Bestand solcher Einrichtungen nicht generell in Frage gestellt wird, gilt es, die Gebühren oder Preise am besten so festzusetzen, dass der maximal mögliche Ertrag erzielt wird.

Unterschiedliche Beurteilungen ergeben sich in erster Linie daraus, dass für manche Anlagen und Einrichtungen ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, für andere hingegen nicht. Ist Anschluss- und Benutzungszwang (wie im Fall der Abwasser- und der Abfallbeseitigung) gegeben, ist eine kostendeckende Gebühr im Regelfall

möglich. Bei vielen kommunalen Einrichtungen können die Einwohner_innen aber über die Nutzung frei entscheiden. Für die Inanspruchnahme ist dann ihre Zahlungsbereitschaft maßgeblich.

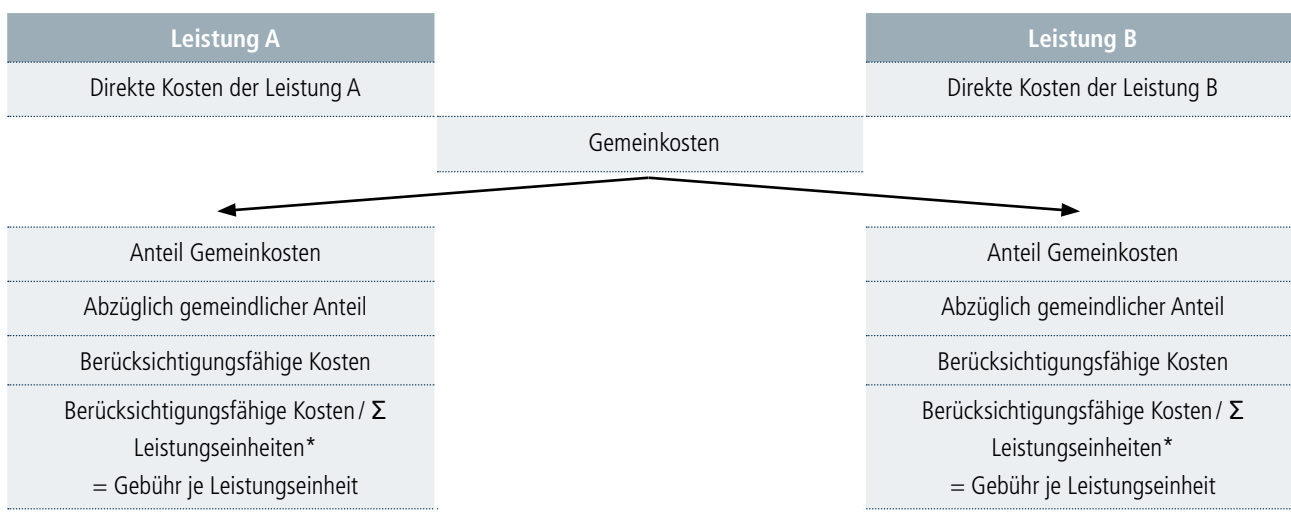
Während der Kostendeckungsgrundsatz auf das gesamte Gebührenaufkommen abzielt, bezieht sich das Äquivalenzprinzip auf den Wert der Leistung für den einzelnen Gebührenzahler, die einzelne Gebührenzahlerin. So wird im Baugenehmigungsverfahren die Gebühr nach der Bausumme oder besonderen baulichen Maßnahmen gestaffelt. Die gezahlte Gebühr und die empfangene Leistung dürfen nicht in einem offenkundigen Missverhältnis zueinander stehen. Das bedeutet zwar keine Berechnung für jeden Einzelfall, engt aber den Spielraum insbesondere für lenkende Gebühren ein. So stehen Gebührendifferenzierungen aus zum Beispiel ökologischen Gründen mit der konkreten Leistung nicht in ursächlichem Zusammenhang. Wenn die Kommune lenkend eingreifen will, kann sie dies nur über Anreize, so über Gebührennachlässe, machen, die aber aus dem allgemeinen Haushalt aufzubringen sind. Auch Gebühren, die verschiedene Leistungen zusammenfassen, auch wenn diese einzeln genutzt werden, können das Äquivalenzprinzip verletzen; so ist beispielsweise im Friedhofswesen eine Differenzierung der Gebühr nach Bestattungsarten im Allgemeinen geboten.

Kostenrechnung als Grundlage

Zur Bemessung der Gebührenhöhe bedarf es zunächst einer präzisen Kostenrechnung. Sie muss qualitativ so ausgestaltet sein, dass die Kommune nötigenfalls auch in einem Rechtsstreit transparent aufzeigen kann, wie sie zu der Festsetzung der Gebühr gelangt ist (Schaubild 12). Das war im kameralistischen Haushalt nicht ganz einfach, da die notwendigen Informationen – insbesondere zu den Abschreibungen – dem kommunalen Rechnungswesen nicht direkt entnommen werden konnten, sondern als kalkulatorische Positionen geführt wurden. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben in der Vergangenheit viele Kommunen die größeren Gebührenhaushalte, namentlich die Abwasser- und die Abfallbeseitigung (in Rheinland-Pfalz sogar verpflichtend), aus dem Haushalt herausgelöst und nach den Vorschriften des Eigenbetriebsrechts beziehungsweise sogar als separaten Eigenbetrieb geführt.

Gebührenberechnung – vereinfachte Darstellung

Schaubild 12



* Definiert nach dem jeweils angewandten Maßstab, z. B. in m³ Frischwasserbezug.

Mit dem Übergang zur Doppik im Kommunalhaushalt ist zwar prinzipiell die Ableitung von Kosten für die Gebührenkalkulation einfacher, dennoch können (je nach Landesrecht) haushalts- und gebührenrechtliche Kosten voneinander abweichen, so dass dann Korrekturen erforderlich werden. Hinzu kommt, dass für die Berechnung der Gemeinkosten und deren Verteilung eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich ist. Soweit diese noch nicht in das Rechnungswesen integriert ist, erfolgt die Ermittlung und Verteilung dieser Gemeinkosten in der Regel weiterhin in gesonderten Rechnungen.

Gebührenmaßstäbe

Sind die Gesamtkosten – gegebenenfalls auf einzelne Leistungsbereiche bezogen – ermittelt, ist ein Gebührenmaßstab zu wählen, um die Kosten auf die einzelnen Nutzer umzulegen (zu den Maßstäben für einzelne Einrichtungen siehe Grundwissen Kommunalpolitik, Kapitel 9.1 bis 9.3). Dabei soll der Maßstab nach Möglichkeit die Wirklichkeit widerspiegeln. So wäre für die Abwasserbeseitigung die tatsächlich in die Kanalisation eingeleitete Abwassermenge, gewichtet nach ihrem Verschmutzungsgrad, ein wünschenswerter Maßstab. Gerade für den letztgenannten Indikator liegen jedoch die notwendigen Daten nicht vor. Daher wird durchgängig die bezogene und messbare Wassermenge (Frischwassermaßstab) zugrunde gelegt, da unterstellt wird, dass bezogenes Wasser auch wieder zurückgeführt wird (Wahrscheinlichkeitsmaßstab). Das schließt Abzugsmengen für die

Bewässerung zum Beispiel für Gartenflächen allerdings nicht aus. Vielfach wird auch noch ein Flächenmaßstab für versiegelte Flächen angewandt, da von diesen Regenwasser unmittelbar in die Kanalisation gelangt.

Für die Abfallbeseitigung ist hingegen eine weit größere Zahl an Maßstäben zu beobachten. Der früher rein auf die Behältergröße abstellende Maßstab ist angesichts der sehr differenzierten Sammelsysteme unter anderem durch Personen-, versuchsweise auch Gewichtsmaßstäbe ergänzt worden. Hinzu treten Sonderregelungen für die Häufigkeit der Abfuhr, die Eigenkompostierung und anderes mehr. Dagegen dominiert bei der Straßenreinigung nach wie vor der Frontmetermaßstab; allerdings ist diese Gebühr wegen der sehr differenzierten Siedlungsstrukturen und -gegebenheiten bezogen auf das Gebührenaufkommen in hohem Maße streitanfällig.

Weitere Aspekte

Bei der Gebührenbemessung sind anderweitige Leistungen der Abgabepflichtigen zu berücksichtigen. So ist es im Rahmen der Abwasserbeseitigung nicht unüblich, bei Anschluss an die Kanalisation einen einmaligen Beitrag zu erheben. Die durch Beiträge erbrachte Finanzierung ist bei der Kostenermittlung in Abzug zu bringen. Damit hat die Kommune die Möglichkeit, die laufenden Gebühren geringer zu halten. Die Entscheidung über die Beitrags-erhebung und -höhe kann jedoch nur einmalig erfolgen. Eine laufender Wechsel zwischen Beiträgen und Gebühren ist nicht möglich. Ein zweiter Fall betrifft die Straßen-

reinigung; hier ist es häufige Praxis, bei nicht stark frequentierten Straßen die Reinigung auf die Anlieger_innen zu übertragen. Das gilt folgerichtig dann auch für den Winterdienst. Für diese Grundstücke ist dementsprechend keine Straßenreinigungsgebühr zu erheben.

Die Gebührenhöhe ist allerdings nicht nur von der Entwicklung der Kosten, sondern auch der Nutzungsintensität abhängig. Sparsamer Wasserverbrauch oder die Müllvermeidung bzw. -wiederverwertung sind ökologisch

sinnvoll, führen aber nicht unbedingt zu niedrigeren Gebühren. Im Gegenteil: Sinkt die Auslastung der vorhandenen Einrichtungen, so steigen die Kosten je Leistungseinheit. Dies gilt insbesondere für leitungsgebundene Einrichtungen, wenn die Netze nicht reduziert werden können. Auch Klärwerke oder Müllverbrennungsanlagen lassen sich nicht einfach zurückbauen. In einigen peripheren Regionen geht die Nutzung auch aufgrund des demografischen Wandels zurück, da dort die Nutzerzahlen sinken.

4.5 Beiträge

Einführung

Beiträge zählen zusammen mit den Gebühren zu den speziellen Entgelten. Beide sind öffentlich-rechtliche Abgaben; sie bedürfen – sofern nicht anderweitig gesetzlich geregelt – einer kommunalen Satzung. Spezielle Entgelte nehmen haushaltsrechtlich nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung (siehe Kapitel 4.0) eine Vorrangstellung vor Steuern und Krediten ein. Von den Steuern unterscheiden sie sich dadurch, dass ihnen eine konkrete Leistung der Kommune gegenübersteht. Während Gebühren laufend erhoben werden, sind Beiträge (in der Regel) einmalige Abgaben, die mit der kommunalen Investitionstätigkeit verknüpft sind. Im Gegensatz zur Gebühr bezieht sich der Beitrag nicht auf eine unmittelbar entgegengenommene Leistung, sondern auf den wirtschaftlichen Vorteil, der sich daraus ergibt, dass eine kommunale Einrichtung oder Anlage vorhanden ist.

Ob die Abgabepflichtigen diesen Vorteil auch tatsächlich nutzen, ist unerheblich. So führt eine Erschließungsstraße dazu, dass die anliegenden Grundstücke bebaut werden können. Selbst wenn Eigentümer_innen ihr Grundstück nicht bebauen, haben sie dennoch einen Vorteil, da der Wert des Grundstückes durch die Erschließung gestiegen ist.

Beitragsarten

Als wichtigste Beiträge (Schaubild 13) sind zu nennen:

- Erschließungsbeiträge
- Ausbaubeiträge für Verkehrsanlagen
- Anschlussbeiträge für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung
- Fremdenverkehrs- oder Kurbeiträge

Den Beiträgen im weiteren Sinne hinzugerechnet werden können auch Ablösebeträge für Stellplätze. Sie werden erhoben, wenn ein Bauherr nicht in der Lage ist, auf seinem Grundstück die baurechtlich notwendigen Stellplätze nachzuweisen. Eine Besonderheit schließlich sind wiederkehrende Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen, die in einigen Bundesländern zulässig sind. Sie werden laufend in einem definierten Gebiet erhoben und ersetzen die einmaligen Ausbaubeiträge. Rechtsgrundlage für die Erschließungsbeiträge ist das Baugesetzbuch. Alle übrigen Beiträge sind durch Landesrecht geregelt, das geschieht üblicherweise durch das Kommunalabgabengesetz (KAG).

Beitragsarten

Schaubild 13

	Erschließungsbeitrag	Ausbaubeitrag	Wiederkehrender Beitrag	Anschlussbeitrag	Kurbeitrag
Rechtsgrundlage	BauGB	KAG	KAG	KAG	KAG
Geltungsbereich der Satzung	Abrechnungsgebiet	Abrechnungsgebiet	Abrechnungsgebiet, ggf. Gemeindegebiet	Gemeindegebiet	Gemeindegebiet
Häufigkeit der Erhebung	Einmalig	Einmalig je Maßnahme	Laufend	Einmalig	Mehrfach, ggf. laufend
Grundlage der Berechnung	Investitionen	Investitionen	Investitionen	Investitionen	Investitionen und laufender Aufwand
Beitragspflicht	Erschlossene Grundstücke	Anliegergrundstücke	Alle Grundstücke im Abrechnungsgebiet	Alle Grundstücke	„Nutznießer“ des Kurbetriebes
Restfinanzierung	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde	Gebühren	Gemeinde

In Anlehnung (erweitert) an die Darstellung bei: Gunnar Schwarting: Der kommunale Haushalt, 4. Auflage, Berlin 2010, Rz. 286.

Erschließungsbeiträge werden für die erstmalige Erschließung eines Gebietes mit Straßen, Ver- und Entsorgungsleitungen und anderen notwendigen Einrichtungen erhoben. Erst dann können Grundstücke in dem Gebiet auch bebaut werden. Die Erhebung von Ausbaubeiträgen für Verkehrsanlagen ist nur möglich, wenn keine Pflicht zur Leistung von Erschließungsbeiträgen besteht. Schwierig verhält es sich mit sogenannten historischen Straßen, für die nie Erschließungsbeiträge gezahlt wurden. Die Frage, ob in einem Gebiet Ausbaubeiträge erhoben werden können, ist daher sehr sorgsam zu prüfen. Ebenso ist darauf zu achten, welche Verkehrsanlagen in die Berechnung des Beitrags einbezogen werden können. Dies wird in den Ländern unterschiedlich gehandhabt.

Beiträge in der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung stehen in engem Zusammenhang mit der Gebührenerhebung. Wird ein einmaliger Anschlussbeitrag erhoben, sind die Kosten (insbesondere Abschreibung und Verzinsung) der Anlagen niedriger, so dass ein niedrigerer Gebührensatz erhoben wird. Dies ist bei den nicht unüblichen interkommunalen Vergleichen von Gebühren stets zu berücksichtigen.

Fremdenverkehrs- oder Kurbeiträge können nur in solchen Gemeinden erhoben werden, die besonders klassifiziert sind. Dabei sind alle Aufwendungen, die mit dem Kurbetrieb oder dem Fremdenverkehr verbunden sind, berücksichtigungsfähig. Im Gegensatz zu allen anderen Beitragsarten sind damit auch laufende Aufwendungen einbezogen. Beitragspflichtig sind alle in der Gemeinde

Ansässigen, die aus dem Kurbetrieb oder dem Fremdenverkehr einen Vorteil haben. Die Abgrenzung ist im Einzelfall nicht einfach, da neben Hotellerie und Gastronomie auch Ärzte, Apotheken und andere Gesundheitsdienstleistungen, aber auch der örtliche Einzelhandel in Betracht kommen können.

Fremdenverkehrs- oder Kurbeiträge sind im Übrigen zu unterscheiden von der sogenannten Kulturförderabgabe („Bettensteuer“), die von Übernachtungsgästen erhoben wird. Für die Beitragserhebung ist zudem eine Aufwandsermittlung erforderlich, während die Kulturförderabgabe als Steuer diesen Bezug nicht aufweist, auch wenn in der Praxis ein solcher Zusammenhang oft zur Begründung herangezogen wird.

Abrechnungsgebiet und Beitragssatz

Für die Beitragserhebung ist zunächst die Abgrenzung des Abrechnungsgebietes von Bedeutung. Dies ist bei der Erschließung zum Beispiel das Gebiet eines Bebauungsplans. Für die Ausbaubeiträge ist der Einzugsbereich der gesamten Ausbaumaßnahme maßgeblich; in beiden Fällen sind jeweils Einzelsatzungen notwendig. Werden stattdessen wiederkehrende Beiträge aufgrund allgemeiner Satzungen erhoben, so ist Abrechnungseinheit entweder das gesamte Gemeindegebiet oder ein Teilbereich (zum Beispiel ein eigenständiger Ortsteil). Die Abgrenzung geschieht bei wiederkehrenden Beiträgen einmalig und gilt dann bis zu einer gegebenenfalls erforderlichen

Neuabgrenzung. Bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung ist es das gesamte Gemeindegebiet (eventuell auch differenziert, wenn zum Beispiel die Entwässerung im Gemeindegebiet über zwei unterschiedliche Kläranlagen erfolgt).

Der Beitragssatz ergibt sich im Rahmen der Erschließung aus dem BauGB; bei den übrigen Beitragsarten befindet die Gemeinde über deren Höhe. Erschließungsbeiträge werden in Höhe von 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwandes erhoben; die restlichen zehn Prozent sind der Gemeindeanteil. Allerdings ist diese Form der Beitrags-erhebung vielfach durch andere Formen ersetzt worden. So besteht die Möglichkeit, dass die Beitragspflichtigen den später zu erwartenden Beitrag zu Beginn der Maßnahme ablösen und dann im Weiteren nicht zu Zahlungen herangezogen werden. Mögliche Kostensteigerungen wären dann kommunales Risiko; dem steht der frühzeitige Eingang der Mittel bei der Gemeinde als Vorteil gegenüber. Soweit Bauträger ein gesamtes Gebiet erschließen (zum Beispiel im Wege eines Vorhaben- oder Erschließungsplans), besteht auch die Möglichkeit, dass sie die komplette Erschließungsanlage selbst erstellen und anschließend der Gemeinde übertragen. In dem Fall trägt die Gemeinde keinen Eigenanteil. Welche Form der Beitragserhebung jeweils angewandt wird, entscheidet die Gemeinde in eigener Verantwortung.

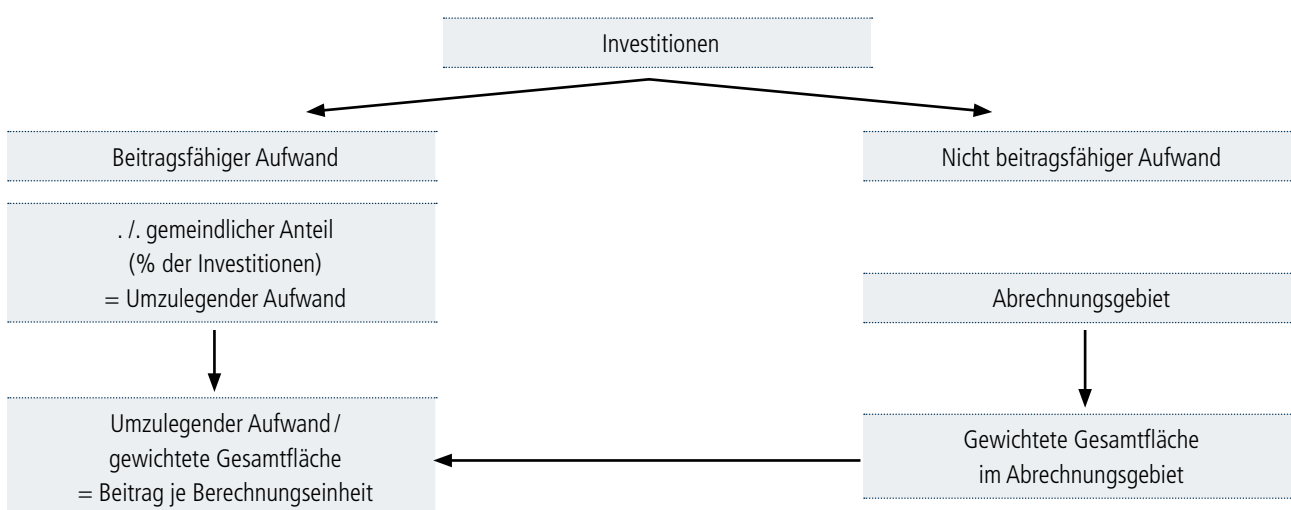
Im Rahmen von Ausbaubeiträgen, auf die im Weiteren Bezug genommen wird, ist ein öffentlicher Anteil zu definieren, der sich nach der Verkehrsbedeutung der Anlage bemisst (Schaubild 14). Er ist umso höher, je mehr die Verkehrsanlagen nicht nur den Anlieger_innen, sondern auch dem Durchgangsverkehr dienen. Dies muss jeweils örtlich bestimmt werden; dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Verkehrsbedeutung durch die Ausbaumaßnahme verändern kann. Bei der Bemessung ist aber auch die Rangfolge der Deckungsmittel zu beachten. Da der öffentliche Anteil aus Steuermitteln finanziert wird, darf er nicht – aus Rücksicht auf die Anlieger_innen – willkürlich nach unten gesetzt werden. Im Übrigen ist es üblich, vor einer Ausbaumaßnahme das Vorhaben frühzeitig mit den Anlieger_innen (und späteren Beitragspflichtigen) zu erörtern. In der kommunalpolitischen Praxis ist die Erhebung von Ausbaubeiträgen allerdings oft umstritten. Dabei wird auch die Notwendigkeit eines Straßenausbaus in Frage gestellt.

Beitragsmaßstab

Für den individuellen Beitragsanteil wird dann ein Maßstab gewählt, der sich nach der Grundstücksfläche sowie in aller Regel nach Art und Maßstab der (zulässigen) baulichen Nutzung richtet. Damit soll der Vorteil, der sich aus der gemeindlichen Investition für die Anlieger ergibt, einigermaßen wirklichkeitsgetreu abgebildet werden. Allerdings existieren Sonderregelungen zum Beispiel für Eck- oder Gewerbestandstücke.

Ermittlung eines einmaligen Anliegerbeitrags

Schaubild 14



Während bei einmaligen Ausbaubeiträgen auf die Anlieger_innen regelmäßig hohe Zahlungsverpflichtungen zukommen, entfällt dies bei den sogenannten wiederkehrenden Beiträgen. Sie werden laufend nach Maßgabe der vorgesehenen Investitionen in die Verkehrsanlagen berechnet und sind – da sie auf eine weit größere Zahl von Abgabepflichtigen verteilt werden können – dementsprechend geringer und weniger spürbar. Sie werden aber immer wieder kritisiert, weil auch Grundstückseigentümer_innen herangezogen werden, in deren Gebiet über einen langen Zeitraum keine Ausbaumaßnahmen erfolgen.

Beiträge in der Doppik

Haushaltsrechtlich ist eine Besonderheit zu beachten. Im Gegensatz zu den Gebühren, die als laufender Ertrag in den Ergebnishaushalt einfließen, werden alle von der Gemeinde empfangenen Beiträge als Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz eingestellt. Dieser Sonderposten wird jährlich in Höhe des Abschreibungssatzes der mit den Beiträgen finanzierten Anlagen aufgelöst und als laufender Ertrag im Ergebnishaushalt verbucht.

Beispiel:

Eine Anlage habe eine Lebensdauer von 20 Jahren, der Abschreibungssatz beträgt daher 5% p.a. Bei angenommenen Errichtungskosten von 1.000.000 Euro (als Anlagevermögen auf der Aktivseite der Bilanz erfasst) betragen die Abschreibungen jährlich 50.000 Euro; sie sind Aufwand im Ergebnishaushalt. Die Anlage sei zur Hälfte über Beiträge finanziert. Der Betrag von 500.000 wird als Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen. Jährlich werden analog zur Abschreibung 25.000 Euro als Ertrag im Ergebnishaushalt vereinnahmt.

4.6 Finanzierung der Umlageverbände

Einführung

Die Haushaltswirtschaft der Gemeindeverbände – das sind in allen Flächenländern die Landkreise, in einigen Ländern darüber hinaus auch Verbands- oder Samtgemeinden bzw. Ämter – folgt etwas anderen Prinzipien als sie für die gemeindliche Ebene gelten. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass Gemeindeverbände anders als die Gemeinden über so gut wie keine eigenen Steuerquellen verfügen. Sie sind daher darauf angewiesen, den nicht durch Gebühren, andere laufende Erträge oder Mittel aus dem Finanzausgleich gedeckten Finanzbedarf im Wege der Erhebung einer Umlage von den ihnen zugehörigen Gemeinden zu bestreiten. Dies gilt auch für einige höhere Kommunalverbände wie die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen, deren Umlage von den Kreisen und kreisfreien Städten im Verbandsgebiet aufzubringen ist.

Von Zeit zu Zeit wird auch die Frage aufgeworfen, ob Gemeindeverbände – hier vor allem die Kreise – über eigene Steuerquellen verfügen sollen. Dazu ist es aber bislang nicht gekommen, weil eine solche Änderung zum einen

das geltende gemeindliche Steuersystem grundlegend verändern, zum anderen aber auch die verfassungsrechtliche Balance zwischen den Kreisen und ihren Gemeinden zu Lasten der Gemeinden beeinträchtigen würde.

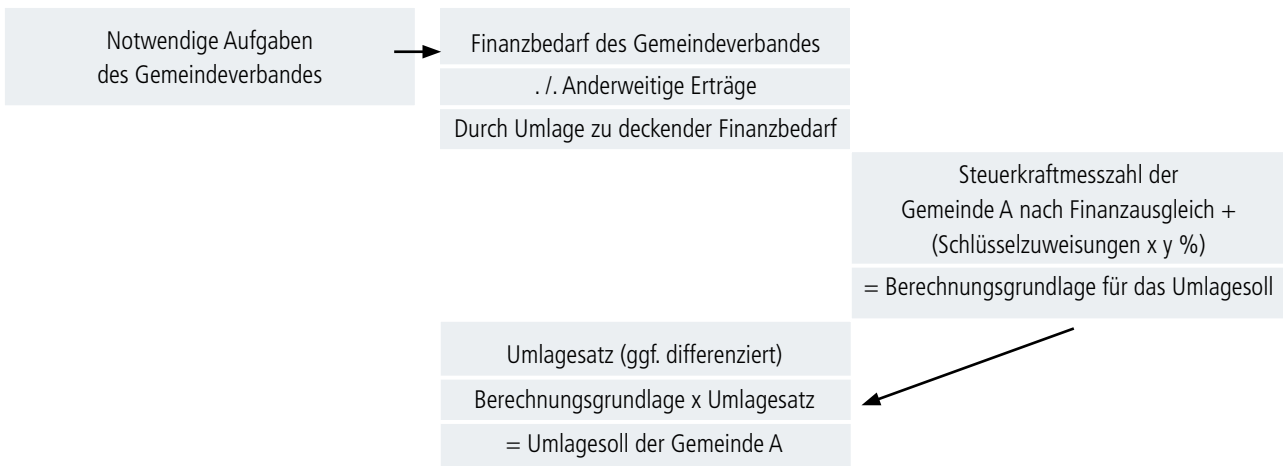
Die Ermittlung der Umlage

Die Erhebung von Umlagen ist in der Regel in den Finanzausgleichsgesetzen, vereinzelt auch in den Landkreisordnungen der Länder geregelt.

Sie beruht auf den gleichen Prinzipien, die auch für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen (siehe Kapitel 4.7) maßgeblich sind. Grundlage ist die nach den Bestimmungen des Finanzausgleichs festgestellte Steuerkraft der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Schaubild 15). Ob und in welchem Umfang die von den Gemeinden empfangenen Schlüsselzuweisungen hinzugechnet werden, ist je nach Bundesland verschieden. Auf diese Berechnungsbasis erhebt der Gemeindeverband einen in einem Prozentwert ausgedrückten Umlagesatz:

Umlageberechnung

Schaubild 15



Da die Steuerkraft nach einem normierten Steuersatz (Nivellierungssatz, siehe Kapitel 4.7) bemessen wird, muss der tatsächlich an den Umlageverband zu zahlende Anteil des gemeindlichen Steueraufkommens nicht dem Umlagesatz entsprechen. Liegen die gemeindlichen Steuersätze unter dem normierten Wert, zahlt die Gemeinde einen höheren, liegen sie über dem normierten Wert einen geringeren Anteil als der Umlagesatz ausweist:

Gemeindliches Steueraufkommen: 330.000 Euro

- a) Steuersatz: 330 v.H., Umlagesatz 50%
 Normierter Satz 350 v.H. € Umlageverpflichtung:
 $0,5 \times 350.000 = 175.000$ Euro
 = 53% des tatsächlichen Aufkommens

Gemeindliches Steueraufkommen: 380.000 Euro

- b) Steuersatz 380 v.H., Umlagesatz 50%.
 Normierter Satz 350 v.H. € Umlageverpflichtung:
 $0,5 \times 350.000 = 175.000$ Euro
 = 46% des tatsächlichen Aufkommens

Je nach Bundesland können die Gemeindeverbände ihre Umlagesätze variieren. So ist eine progressive Umlage, die besonders steuerstarke Gemeinden in höherem Maße heranzieht, zum Beispiel in Rheinland-Pfalz ebenso möglich wie ein nach Steuerarten differenzierter Umlagesatz. Daneben ist es in manchen Ländern, so in Nordrhein-Westfalen oder Hessen, nicht unüblich, die Umlage danach zu bemessen, welche Aufgaben durch den Gemeinde-

verband für die Gemeinden wahrgenommen werden. So ist es in Nordrhein-Westfalen zum Beispiel erforderlich, die Kreisumlage danach zu differenzieren, ob die Aufgaben des Jugendamtes durch die Gemeinde oder durch den Kreis wahrgenommen werden.

Die Kreisumlage im Feld politischer Auseinandersetzungen

Für die in allen Ländern erhobene Kreisumlage unterscheiden sich die Umlagesätze ganz erheblich (Schaubild 16). Gründe für die doch sehr erheblichen Differenzen können

- der Umfang der von den Kreisen wahrgenommenen Aufgaben,
- die Finanzierung der Kreise aus anderweitigen Quellen, namentlich dem Finanzausgleich,
- die für die Berechnung der Kreisumlage einbezogenen gemeindlichen Ertragsquellen oder
- die Art der auszugleichenden Unterdeckung im dop-pischen Kreishaushalt (Ergebnis- oder Finanzhaushalt) sein.

Dabei ist zu beobachten, dass sich die durchschnittlichen Umlagesätze in den letzten 20 Jahren regional höchst unterschiedlich entwickelt haben. Starken Anstiegen in einigen ostdeutschen Ländern oder in Rheinland-Pfalz stehen leichte Rückgänge in Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen gegenüber.

Kreisumlagesätze 1997 und 2017*

Schaubild 16

	1997	2017
Baden-Württemberg	27,91 %	31,52 %
Bayern	43,20 %	46,39 %
Brandenburg	37,70 %	43,84 %
Hessen	49,91 %	51,85 %
Mecklenburg-Vorpommern	20,08 %	44,50 %
Niedersachsen	51,58 %	49,78 %
Nordrhein-Westfalen	45,48 %	44,35 %
Rheinland-Pfalz	34,58 %	44,50 %
Saarland	54,00 %	59,40 %
Sachsen	23,01 %	33,36 %
Sachsen-Anhalt	29,62 %	43,84 %
Schleswig-Holstein	30,37 %	37,17 %
Thüringen	31,02 %	43,51 %

*Einschließlich umgerechnete Sonderumlagen; arithmetisches Mittel.

Quelle: Für 1997 Deutscher Landkreistag: Kreisfinanzbericht 2008/2009, Abbildung 6; für 2017 www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/grafiken2016/grafiken_2017/Abb_12_Kreisumlagehebesätze.pdf

Da sich die Gemeindeverbände in hohem Maße durch die Erhebung von Umlagen bei ihren Gemeinden finanzieren, sind Konflikte unausweichlich. Das beginnt mit der Frage, welche Aufgaben der Kreis tatsächlich durchführt. Dabei stehen zum einen freiwillige Aufgaben des Kreises zur Diskussion, da mit der Übernahme dieser Aufgaben mittelbar die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden eingeengt wird. Zum anderen ist im Rahmen der Kommunalisierung staatlicher Aufgaben, die sich in hohem Maße an die Landkreise richtet, darauf zu achten, dass die Kreise eine auskömmliche Finanzierung durch das Land erhalten (Konnexität). Denn ansonsten würde die Kommunalisierung zwar zu einem Aufgabenzuwachs der Kreise, aber auch zu einer Mehrbelastung der Gemeinden über die Umlage führen.

Schließlich ist auch strittig, ob bestimmte Aufgaben durch den Kreis erfüllt werden müssen oder nach dem Subsidiaritätsgrundsatz nicht auch auf gemeindlicher Ebene erfüllt werden können. In seinem „Rastede-Urteil“, das sich mit der Zuständigkeit der Abfallentsorgung befasste, hat sich das Bundesverfassungsgericht eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt. Es hat damals eine grundsätzliche Nachrangigkeit der Zuständigkeit der Landkreise betont, allerdings für den zu verhandelnden Fall eine solche nicht als gegeben angesehen.

Eine definitive Obergrenze für die Höhe der Umlagesätze gibt es nicht; sie ließe sich nur indirekt erschließen. Dabei ist in Ländern mit weiteren Gemeindeverbänden (Samt- oder Verbandsgemeinden, Ämter) auf die Gesamtwirkung aller zu zahlenden Umlagen zu achten. Umlageverpflichtungen, die „erdrosselnden“ Charakter haben, der einzelnen Gemeinde faktisch jede Möglichkeit nehmen, eigenständig zu handeln, dürften das zulässige Maß überschreiten. Eine zweite Sichtweise ließe sich aus der Realsteuergarantie des Grundgesetzes ableiten. Soweit Umlageverpflichtungen so hoch werden, dass sie das gesamte Realsteueraufkommen der Gemeinde abschöpfen, führen sie dazu, dass die Realsteuergarantie ins Leere läuft.

Im Zuge der Umstellung auf die Doppik gab und gibt es Auseinandersetzungen darüber, ob sich die Umlage von Gemeindeverbänden nach dem Mittelbedarf des Ergebnis- oder des Finanzhaushalts bemisst. Die Rechtsvorschriften der Länder sind in diesem Punkt uneinheitlich. Während in Sachsen nur auf den Ergebnishaushalt abgestellt wird, nennen die Rechtsvorschriften in Schleswig-Holstein sowohl den Ergebnis- wie den Finanzhaushalt. Sollte der Ergebnishaushalt maßgeblich sein, müsste die Umlagezahlung auch die Abschreibungen im Haushalt des Gemeindeverbandes abdecken. Das könnte die Leis-

tungsfähigkeit der Gemeinden beeinträchtigen; daher hat sich zum Beispiel Rheinland-Pfalz dafür entschieden, den Mittelbedarf der Umlageverbände ausschließlich am Finanzhaushalt auszurichten.

Angesichts des Spannungsverhältnisses zwischen Gemeindeverband und den zahlungspflichtigen Gemeinden ist es notwendig, Mechanismen zur Konfliktbewältigung zu finden. Eine durchaus bewährte Methode ist die Mitgliedschaft der gemeindlichen Bürgermeister_innen in der Vertretungskörperschaft des Gemeindeverbandes. In dieser Doppelfunktion ist es ihnen möglich, eine Art „Wächterfunktion“ im Hinblick auf die Interessen ihrer eigenen Gemeinde zu übernehmen. Wo dies – wie in Nordrhein-Westfalen – nicht zulässig ist, sollte dann ein formalisiertes Beteiligungsverfahren der Gemeinden vor der Entscheidung über den Umlagesatz stattfinden. Ein solches Anhörungsrecht gibt es neben Nordrhein-West-

falen unter anderem auch in Hessen oder Schleswig-Holstein. Zudem gibt es noch das Instrument der Genehmigungspflicht der Höhe der Kreisumlage, wie in Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen.

Ganz anders verhält es sich mit der Finanzierung von Zweckverbänden, die auch eine Umlage von ihren Mitgliedern erheben; diese richtet sich jedoch in aller Regel nicht nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsrechts. Vielmehr sind aufgabenbezogene Schlüssel üblich. Sie können sich nach der Einwohnerzahl, aber auch nach dem Grad der Inanspruchnahme bemessen. Welcher Umlageschlüssel gewählt wird, ist zweckmäßigerweise im Grundsatz, aber nicht unbedingt im Detail in der Satzung des Zweckverbandes festzulegen. Eine Ausnahme bilden Zweckverbände, die durch Gesetz mit entsprechenden Finanzierungsregelungen gebildet worden sind, zum Beispiel einige Abwasserzweckverbände.

4.7 Finanzausgleich I

Einführung

Finanzausgleichssysteme sind nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Staaten der Welt üblich. Sie sollen dazu beitragen, Unterschiede zwischen starken und schwächeren Regionen/Kommunen zu verringern und damit zu einer gleichmäßigeren Verteilung öffentlicher Leistungen innerhalb des Staates oder der Region beitragen. Um jedoch Anreize für Eigenanstrengungen zu gewährleisten, darf der Finanzausgleich nicht vollkommen nivellierend wirken.

Das Grundgesetz verpflichtet in Art. 106 Abs. 7 die Länder zum Finanzausgleich mit und zwischen ihren Kommunen. Vorgegeben ist jedoch lediglich, welche ihrer Steuereinnahmen die Länder in den Finanzausgleich mindestens einbringen müssen. Weitere Festlegungen trifft das Grundgesetz nicht. Daher gibt es in den 13 Flächenländern in Deutschland auch ganz unterschiedliche Ausgestaltungen, die nur schwer miteinander zu vergleichen sind. Deshalb werden im Folgenden auch nur die Grundprinzipien dargestellt, denen alle Systeme mehr oder weniger folgen.

Die Finanzausgleichsmasse

Nach dem Grundgesetz müssen die Länder ihre Kommunen am Landesaufkommen

- der Einkommensteuer,
- der Körperschaftsteuer sowie
- der Umsatzsteuer

beteiligen. Sie sind aber frei, die Mittel aus weiteren Steuerquellen (zum Beispiel der Erbschaftsteuer), aus den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich oder aus der Gewerbesteuerumlage aufzustocken. Welchen Anteil der berücksichtigten Steuereinnahmen das Land jeweils in diesen Steuerverbund einbringt, entscheidet es nach eigenem Ermessen. Mit diesem Anteil, dem sogenannten Verbundsatz (der nicht für alle einbezogenen Steuern gleich sein muss), definiert das Land das Volumen der Mittel, die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung steht (Finanzausgleichsmasse).

Die Finanzausgleichsmasse wird vorläufig – aufgrund des erwarteten Steueraufkommens für das Land – festgesetzt. Weicht das tatsächliche Steueraufkommen nach Ablauf des Jahres davon ab, kommt es zu Kürzungen (falls das Steueraufkommen niedriger ausfiel als erwartet) bzw. Zuschlägen (im umgekehrten Fall) im Finanzausgleich des oder der Folgejahre(s). Aufgrund dieser Abrechnungen kann die Finanzausgleichsmasse erheblichen Schwankungen unterliegen, die konjunkturell bedingte Ausschläge der kommunalen Steuereinnahmen noch verstärken.

Von dieser ursprünglichen Berechnungsweise sind allerdings in den letzten Jahren mehrere Bundesländer abgewichen. So haben Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen auf ein sogenanntes Bedarfssystem umgestellt. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse wird dort aufgrund einer aufgaben- und ausgabenorientierten Bedarfsmessung festgesetzt.

Die Höhe des Verbundsatzes besagt noch nichts über die „Kommunalfreundlichkeit“ eines Bundeslandes. Denn es muss zugleich betrachtet werden, welche Aufgaben

durch die Kommunen oder durch das Land selbst erledigt werden – das variiert zwischen den Ländern durchaus. Darüber hinaus gibt es auch Finanztransfers aus dem Landeshaushalt an die Kommunen, die außerhalb des Finanzausgleichs erfolgen. Sie haben durch Konnexitätsvereinbarungen zwischen dem Land und den Kommunen noch an Bedeutung gewonnen. Denn nach der in allen Ländern geltenden Konnexität müssen die Länder Ausgleichszahlungen leisten, wenn sie neue Aufgaben auf die Kommunen übertragen. Werden solche Zahlungen allerdings nicht mehr gesondert aus dem Landeshaushalt gezahlt, sondern aus Mitteln des Finanzausgleichs (bei unveränderter Finanzausgleichsmasse) bestritten, liegt der Fall der „Befrachtung“ vor.

Auseinandersetzungen um den Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich stand und steht im Mittelpunkt vieler verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen. Dabei geht es neben Einzelaspekten im Wesentlichen um die Frage, ob der Finanzausgleich in seiner Gesamtheit die Kommunen so hinreichend mit Mitteln ausstattet, dass sie ihre Aufgaben auch erfüllen können. In dieser Diskussion stehen sich zwei Auffassungen regelmäßig gegenüber: Der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung, wie sie die kommunale Seite verlangt, sowie der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, den die Länder reklamieren.

Das Argument finanzieller Mindestausstattung

Die Kommunen sollen so gestellt sein, dass sie nach Erledigung von Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten immer noch die Möglichkeit besitzen, freiwillige Aufgaben wahrzunehmen. Denn der freiwillige Bereich sei Ausdruck der im Grundgesetz verankerten kommunalen Selbstverwaltung. Das Problem dieses Ansatzes besteht zum einen darin, dass er nicht berücksichtigt, ob und inwieweit die Aufgabenerfüllung in den Kommunen effizient erfolgt. Zum anderen ist nicht zu präzisieren, welcher Anteil freiwilliger Leistungen dem Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung entspricht. Die oft genannte Zahl von fünf Prozent des Haushaltsvolumens mag nicht ganz falsch sein; überzeugend belegen lässt sie sich indes nicht.

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Danach sollen die Einnahmen des Landes und der Kommunen sich in etwa im Gleichschritt entwickeln. Dahinter steht die Vorstellung, dass kommunale und staatliche Aufgaben im Prinzip gleichrangig sind, während beim Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung der Kommunen die staatlichen Aufgaben außer Acht bleiben. Das Problem des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes besteht zum einen darin, dass er die Ausgangsverteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen als gegeben nimmt. Zum anderen müsste bei unterschiedlicher Entwicklung der Aufgabenbelastungen trotzdem eine Nachjustierung vorgenommen werden.

Der Sonderfall des Stabilisierungsfonds

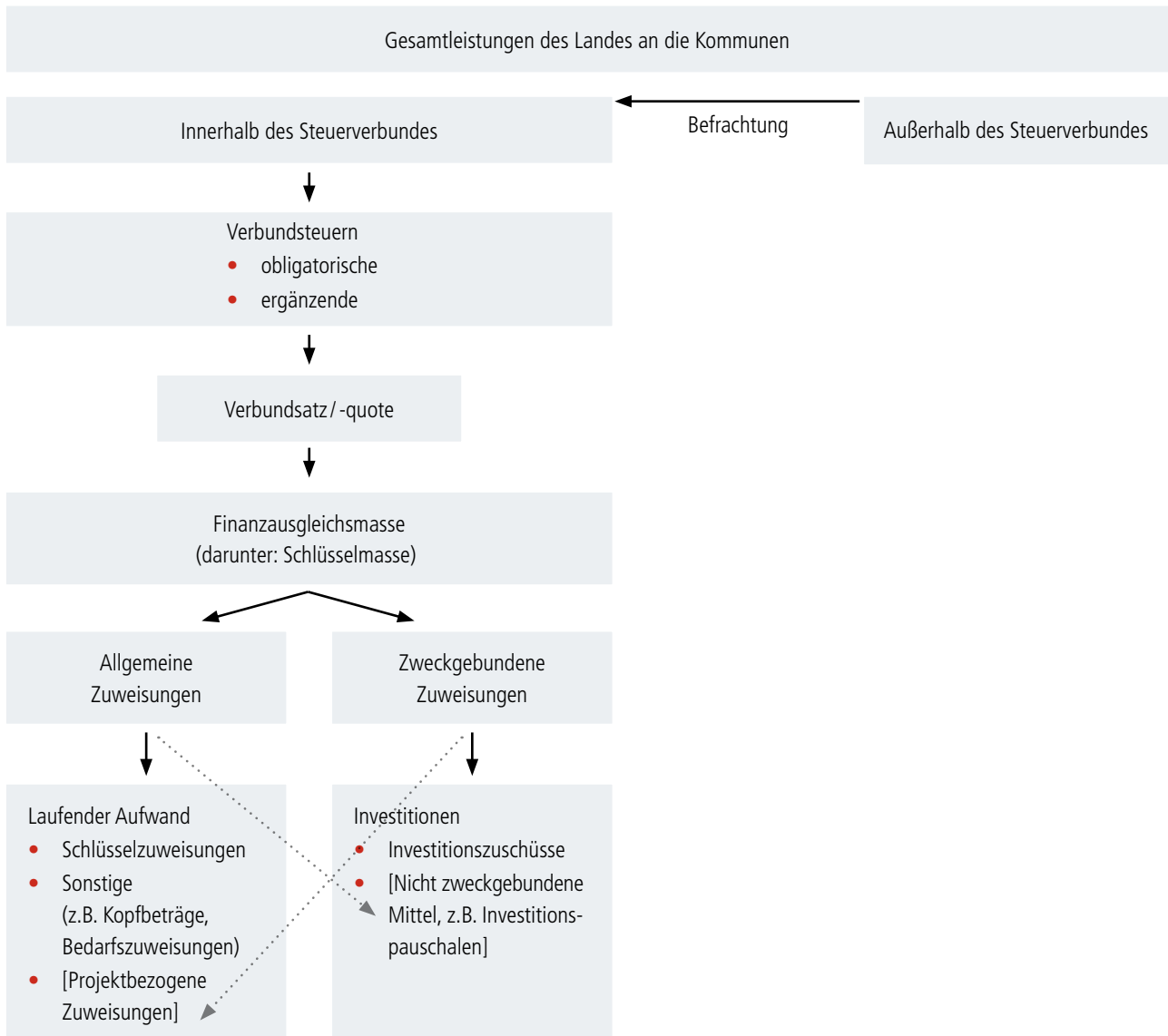
Der Stabilisierungsfonds, wie er zunächst in Rheinland-Pfalz (inzwischen auch in abgewandelter Form in Hessen) eingeführt wurde, befasst sich nicht mit dem Verhältnis kommunaler und staatlicher Einnahmen, sondern er versucht, die Finanzausgleichsleistungen zu verstetigen. Auf die direkte Abrechnung aus Vorjahren wird verzichtet, stattdessen werden Negativabrechnungen als Kredit an die Kommunen gestundet und durch Positivabrechnungen in der Folgezeit ausgeglichen. Die Finanzausgleichsleistungen steigen nach einer vorher definierten Formel. Bei längerfristig positiver Entwicklung wird dann ein „Guthaben“ aufgebaut, das in schwierigeren Zeiten zum Ausgleich genutzt werden kann.

Struktur des Finanzausgleichs

Die Finanzausweisungen des Landes an seine Kommunen (Schaubild 17) lassen sich zum einen nach ihrer Bindungsintensität, zum anderen nach ihrer Herkunft unterscheiden. Allgemeine Zuweisungen stehen zur freien Disposition der Kommunen. Unter ihnen nehmen die Schlüsselzuweisungen eine dominierende Rolle ein; sie folgen einem formelbasierten Verteilungsverfahren. Zweckgebundene Zuweisungen dagegen sind an bestimmte Aufgabenbereiche und Projekte gebunden (siehe Kapitel 4.8). Die Zuweisungen an die Kommunen werden zwar ganz überwiegend aus der Finanzausgleichsmasse gezahlt; sie können aber auch aus dem allgemeinen Landeshaushalt stammen.

Herkunft und Verwendung von Finanzausweisungen des Landes an die Kommunen

Schaubild 17a



Entnommen aus: Gunnar Schwarting: Der kommunale Haushalt, 4. Auflage, Berlin 2010, Rz. 254.

Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den westdeutschen Bundesländern

Schaubild 17b

Allgemeine Zuweisungen 52,5 %		Zweckgebundene Zuweisungen 47,5 %	
Schlüsselzuweisungen	43,4 %	Soziales, Gesundheit, Sport	39,5 %
Sonstige allgemeine Zuweisungen	8,6 %	Schule, Kultur	4,4 %
Bedarfszuweisungen	0,6 %	Gestaltung der Umwelt	2,6 %
		Sonstiges	1,0 %

Quelle: Gemeindefinanzbericht 2017 des Deutschen Städtetages, S. 43.

Neben den Schlüsselzuweisungen gibt es – je nach Bundesland – andere allgemeine Zuweisungen. Nicht unüblich sind sogenannte Pro-Kopf-Beträge, die den Kommunen je nach ihrer Aufgabenstellung als Abgeltung für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben gezahlt werden. Eine besondere Form allgemeiner Zuweisungen sind auch die Bedarfszuweisungen, die besonders finanzschwachen Kommunen (im Grundsatz als einmalige, vielfach aber auch mehrfache oder gar dauerhafte Hilfe) gewährt werden können.

Entschuldungsprogramme für Kommunen in den Ländern

Eine Besonderheit sind besondere Entschuldungsprogramme in verschiedenen Ländern, die über die bis dahin üblichen Bedarfszuweisungen hinausgehen. So gibt es

- in Hessen den „Kommunalen Schutzschirm“,
- in Niedersachsen einen Entschuldungsfonds als Teil eines „Zukunftsvertrages“,
- in Nordrhein-Westfalen den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“,
- in Rheinland-Pfalz den „Kommunalen Entschuldungsfonds“,
- im Saarland den „Kommunalen Entlastungsfonds“,
- in Sachsen-Anhalt die Programme STARK II, IV und V.

Allen Programmen ist gemeinsam, dass sie für einen längeren Zeitraum konzipiert sind und von den beteiligten Kommunen besondere Konsolidierungsanstrengungen einfordern. Die Programme richten sich durchweg auf eine Entschuldung von Liquiditäts- und/oder Investitionskrediten und sollen einen Ausgleich der zukünftigen Haushalte gewährleisten. Die Auswahl der berechtigten Kommunen erfolgt dagegen nach unterschiedlichen Kriterien; die Teilnahme am Programm ist (abgesehen von Nordrhein-Westfalen) für die Kommunen freiwillig. Die

Finanzierung erfolgt zum einen aus dem Landeshaushalt, in mehreren Ländern aber auch direkt oder indirekt durch die Kommunen des Landes.

Die Schlüsselzuweisungen

Der für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehende Betrag (Schlüsselmasse) ist eine Teilmenge der Finanzausgleichsmasse. So vielfältig Finanzausgleichssysteme auch sind, die Berechnung der Schlüsselzuweisungen erfolgt stets nach gleichem Muster: Einem Finanzbedarf der Kommune wird ihre Finanzkraft gegenübergestellt. Ist der Bedarf größer als die Finanzkraft, erhält die Kommune einen im Gesetz definierten Prozentsatz der Differenz als Schlüsselzuweisung. Ist umgekehrt die Finanzkraft größer, gilt die Kommune als „abundant“. In einigen Ländern wird in dem Fall sogar eine Abschöpfung der hohen Finanzkraft vorgenommen („interkommunaler Finanzausgleich“).

$$[\text{Finanzbedarf} - \text{Finanzkraft}] \times y\% = \text{Schlüsselzuweisung, sofern Finanzbedarf} > \text{Finanzkraft}$$

Die Finanzkraft wird üblicherweise durch die Steuereinnahmen definiert. Bei den Umlageverbänden ist dies die aus den gemeindlichen Steuereinnahmen gespeiste Umlage. Um Unterschiede in den gemeindlichen Steuersätzen auszugleichen, werden die Realsteuern nicht mit ihrem tatsächlichen Aufkommen berücksichtigt, sondern mit einem einheitlichen Satz fiktiv berechnet. Dieser sogenannte Nivellierungssatz ist im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz festgelegt; er kann allerdings nach Gebietskörperschaftsgruppen differieren. Eine Anrechnung unter 100 Prozent kann je nach Land auch bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- bzw. Umsatzsteuer erfolgen.

$$\begin{aligned} & [\text{Einnahmen aus der Grundsteuer/tatsächlichen Hebesatz}] \times \text{fiktiver Hebesatz} \\ & + [\text{Einnahmen aus der Gewerbesteuer/tatsächlichen Hebesatz}] \times \text{fiktiver Hebesatz} \\ & + \text{Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer} \times z\% \\ & + \text{Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer} \times z\% \\ & = \text{Finanzkraft} \end{aligned}$$

Haupt- und Nebenansätze

Da es sich bei der Finanzkraft um eine monetäre Größe handelt, ist ihre Berücksichtigung im weiteren Verfahren unproblematisch. Schwieriger verhält es sich mit dem Finanzbedarf. Er wird nicht als ein irgendwie ermittelter Normaufwand in monetären Größen ausgedrückt, sondern basiert auf physischen Indikatoren. Zentrale Größe ist in allen Finanzausgleichssystemen die Einwohnerzahl. Vielfach wird sie „veredelt“, indem der Gewichtungsfaktor je Einwohner_in nicht stets gleich bleibt, sondern mit der Gemeindegröße steigt. Das ist die sogenannte Popitzsche Formel. Sie soll einen höheren relativen Finanzbedarf der Städte widerspiegeln. Andere Länder sind von dieser Betrachtung abgegangen und haben stattdessen die Funktion von Kommunen im Raum – insbesondere die Stellung im zentralörtlichen System – berücksichtigt.

Daneben gibt es noch eine, je nach Land differierende Menge von Nebenansätzen, die spezifische Bedarfssituationen abdecken sollen. Dazu zählen oder zählten u. a. Ansätze für

- Sozillasten,
- Arbeitslosigkeit,
- Schüler_innen,
- Straßen,
- Fläche,
- Bevölkerungsentwicklung/Demografie.

Das Problem vieler Nebenansätze liegt darin, dass sie den Finanzausgleich unübersichtlich machen und sich im Extremfall sogar gegenseitig aufheben. Die Ansätze suggerieren dann eine Verteilungsgerechtigkeit, die tatsächlich aber durch die Finanzströme nicht hergestellt wird.

Hauptansatz und Nebenansätze müssen, soweit es sich um unterschiedliche physische Größen handelt, zunächst „gleichnamig“ gemacht werden. Das kann jedoch nicht alles sein. Vielmehr ist der Finanzbedarf, um ihn der Finanzkraft gegenüberzustellen, in monetäre Größen umzuwandeln. Hierzu wird der üblicherweise in Einwohner_innen ausgedrückte Finanzbedarf mit einem Grundbetrag multipliziert. Dieser Betrag wird so gewählt, dass die verfügbare Schlüsselmasse insgesamt aufgebraucht wird. Damit ist der Finanzbedarf keine objektiv ermittelte Größe; seine Höhe variiert je nach der Menge der im Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel. Wird die Schlüsselmasse bei sonst gleichen Umständen um zehn Prozent gekürzt, sinkt der Grundbetrag in gleichem Ausmaß. Dementsprechend fällt auch der rechnerische Finanzbedarf – obwohl sich die physischen Indikatoren nicht geändert haben – um zehn Prozent geringer aus.

Einige Länder haben die Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Landkreise) getrennt („Mehr-Säulen-System“). Hier ist neben der Bestimmung der Indikatoren für den Bedarf und die Finanzkraft zunächst in einer „Oberverteilung“ festzulegen, welche Anteile der Schlüsselmasse auf welche Gruppe entfallen sollen. Demgegenüber müssen jene Länder, die ein geschlossenes System für alle Kommunen haben, eine Aufteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden vornehmen, um Doppelzählungen zu vermeiden.

4.8 Finanzausgleich II

Zweckzuweisungen und ihre Probleme

Während die allgemeinen Zuweisungen – vor allem die Schlüsselzuweisungen – die kommunale Finanzkraft stärken sollen, dienen Zweckzuweisungen dazu, bestimmte Maßnahmen oder Projekte zu fördern. Die Mittel stammen sowohl aus der Finanzausgleichsmasse als auch direkt aus dem Landeshaushalt. Daneben gibt es noch weitergeleitete Bundesmittel, zum Beispiel für den Städtebau. Schließlich kommen auch Zuwendungen aus „Fördertöpfen“ der EU hinzu. Genannt seien hier der Europäische Sozialfonds (ESF) oder die Regionalförderung (EFRE).

Zweckzuweisungen haben einen stark lenkenden Charakter und greifen damit in die kommunalen Prioritäten ein. Denn durch die Zuwendung sinken die von der Kommune zu tragenden Kosten einer Maßnahme oder eines Projekts. Diese erscheinen damit finanzwirtschaftlich vorteilhafter als andere, nicht geförderte Vorhaben.

Zweckzuweisungen sind daher auch in hohem Maße umstritten. Einerseits stellen sie einen willkommenen Finanzierungsbeitrag dar, andererseits binden sie auch kommunale Mittel in beachtlichem Ausmaß. Denn die Zuwendung umfasst nie die gesamten Kosten einer Maßnahme, vielmehr muss die Kommune auch einen Eigenanteil aufbringen, der für andere Zwecke dann nicht mehr zur Verfügung steht. Hinzu kommt, dass nur die sogenannten förderfähigen Kosten bei der Zuwendung berücksichtigt werden. Soweit außerhalb dieses Rahmens Kosten anfallen, sind diese in vollem Umfang von der Kommune zu tragen. Bezogen auf die Gesamtkosten einer Maßnahme ist der tatsächliche Prozentsatz der Förderung oftmals deutlich niedriger als im Zuwendungsbescheid ausgewiesen.

Eigenanteil und Folgekosten

Die Aufbringung der Eigenmittel ist für jene Kommunen ein besonderes Problem, die defizitäre Haushalte aufweisen. Sie müssten im Grundsatz alle verfügbaren Mittel zur Reduzierung ihres Defizits aufbringen. Außerdem sind ihre Möglichkeiten zur Kreditaufnahme (siehe Kapitel 4.10) eng begrenzt. Das würde bedeuten, dass diese Kommunen nicht nur keine zweckgebundenen Zuwendungen nutzen, sondern auch – da die Mehrzahl dieser Zuwendungen sich auf Investitionen richtet – kaum investieren könnten. Um dies zu vermeiden, haben die Länder unterschiedliche Möglichkeiten entwickelt. Ein Ansatz kann darin bestehen, die Förderquoten für diese Kommunen besonders hoch auszugestalten. Dies war zum Beispiel im Rahmen des Konjunkturpakets II vielfach der Fall. Ein zweiter Weg ist die besondere Prüfung von förderfähigen Vorhaben in defizitären Kommunen. Vor allem soll dabei betrachtet werden, ob die Maßnahme für die Daseinsvorsorge unerlässlich ist oder ihr aus landespolitischer Sicht eine besondere Bedeutung zukommt.

Da inzwischen viele Kommunen in Deutschland defizitäre Haushalte aufweisen, handelt es sich nicht mehr um ein Spezialproblem. In diesen Kommunen gewinnen daher andere Formen der Finanzierung, insbesondere von Investitionen (siehe Kapitel 4.11), einige Bedeutung.

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass lediglich die Maßnahme selbst, nicht hingegen weitere Folgekosten finanziert werden. Die Kommune muss sich also bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln darüber im Klaren sein, dass und in welchem Umfang dauerhafte Belastungen künftiger Haushalte mit einer Maßnahme verknüpft sind. Das ist frühzeitig abzuwägen, denn Unterhalt und Betrieb einer Einrichtung betragen über die Lebensdauer betrachtet oft ein Vielfaches der ursprünglichen Investitionssumme.

Fall 1:

Eine Kommune erhalte einen Personalkostenzuschuss für modellhafte Maßnahmen der Sozialarbeit in einem Ortsteil. Nach Ablauf von drei Jahren ist eine weitere Förderung nicht mehr möglich. Die Kommune hat dann zu entscheiden, ob

- die Maßnahme erfolgreich abgeschlossen wurde und nicht mehr fortgeführt werden muss,
- die Maßnahme noch nicht erfolgreich abgeschlossen wurde, aber aus finanziellen Gründen nicht fortgeführt werden kann,
- die Maßnahme noch nicht erfolgreich abgeschlossen wurde und auf eigene Kosten fortgeführt wird.

Fall 2:

Die Kommune erhält Fördermittel für ein Investitionsvorhaben, das sie mit Eigenmitteln kofinanziert. Fallen nach Inbetriebnahme der Anlage/Einrichtung über die Finanzierungskosten der Eigenmittel hinaus weitere Folgekosten an, so sind diese in der Finanzplanung zu berücksichtigen. Haushaltswirtschaftlich unproblematisch sind lediglich solche Maßnahmen, die sich (wie Vorhaben zur Energieeinsparung) auf mittlere Sicht selbst tragen oder Erträge in Höhe der laufenden Kosten erzielen.

Das Förderverfahren

Zweckzuweisungen unterscheiden sich von den allgemeinen Zuweisungen dadurch, dass auf sie kein Rechtsanspruch besteht. Sie müssen jeweils von der Kommune beantragt und von der zuständigen staatlichen Instanz (Ministerium, Regierungspräsidium oder einer anderen zuständigen Behörde) bewilligt werden. Außer der Kommune können auch andere Träger Empfänger von zweckgebundenen Zuwendungen sein. Dazu gehören zum Beispiel Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Sportvereine mit eigenen Anlagen oder andere Organisationen, die dem Gemeinwohl dienen. Im Verfahren sind einige Besonderheiten von allen Empfängern zu beachten, im Weiteren wird aber nur die Kommune als Antragstellerin betrachtet.

Ob und zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Auszahlungsraten eine Bewilligung erfolgt, lässt sich von der Kommune nicht beeinflussen. Das ist kommunalpolitisch oft ärgerlich, da sich dadurch der Maßnahme- oder Baubeginn erheblich verzögern kann. Denn mit der Maßnahme darf vor der Bewilligung nicht begonnen werden, da sie ansonsten nicht mehr für die Förderung in Betracht kommt. Ein Ausweg ist, wenn die Kommune sich von der mittelbewilligenden Stelle den vorzeitigen Baubeginn genehmigen lässt. Dann verfällt zwar nicht der grundsätzliche Förderanspruch. Eine Garantie für eine spätere Bewilligung der Förderung lässt sich daraus aber nicht ableiten. Die Kommune geht mit dem vorzeitigen Baubeginn also ein gewisses Risiko ein.

Ergeht ein Zuwendungsbescheid, so enthält er in aller Regel eine Reihe von Auflagen für die Art der Ausführung der Maßnahme. Im investiven Bereich sind dies vor allem Bauvorschriften, gegebenenfalls aber auch Hinweise zum

Vergabeverfahren. Darüber hinaus wird mitgeteilt, in welchen Tranchen (bei größeren Vorhaben) die Auszahlung der Zuwendung erfolgt. Dabei kann es durchaus vorkommen, dass die vorgesehenen Tranchen nicht dem Fortschritt der Maßnahme entsprechen, die Kommune also für gewisse Zeiträume eine Zwischenfinanzierung in Anspruch nehmen muss. Darüber hinaus besteht eine sachliche Zweckbindung für die Zuwendung. Bei investiven Maßnahmen ist es üblich, auch eine zeitliche Bindung der geschaffenen Einrichtung vorzusehen. Die Anlage oder Einrichtung ist für einen bestimmten Zeitraum (üblich sind 20-25 Jahre) für den geförderten Zweck vorzuhalten. Eine Umwidmung, zum Beispiel bei verändertem Nachfrageverhalten der Nutzer, ist nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Bewilligungsbehörde zulässig. Ansonsten ist eine (anteilige) Rückzahlung der Zuwendung die Folge.

Am Ende der Maßnahme muss die Kommune der bewilligenden Behörde einen Verwendungsnachweis vorlegen. Dieser wiederum ist Grundlage für die Prüfung durch den Landesrechnungshof, da die Zuwendung ja aus staatlichen Mitteln erfolgt ist. Als Ergebnis der Prüfung können sich auch Rückforderungen des Landes (zum Beispiel wegen Überzahlung oder fehlerhafter Zweckbestimmung) ergeben.

Zweckgebundene Zuwendungen sind insoweit auch mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Deshalb wird seit Jahren eine Vereinfachung der Verfahren, zum Beispiel durch Pauschalierungen, diskutiert. Einige Länder, so Nordrhein-Westfalen, sind dementsprechend auch dazu übergegangen pauschale Mittel für bestimmte Zwecke (Schulbaupauschale je Schüler_in) zu zahlen. In diesem Fall muss die Kommune lediglich darlegen, dass sie mindestens im Umfang dieser Mittel im Haushaltsjahr Investitionen im Schulbereich getätigt hat.

4.9 Sonstige Erträge

Über die Steuern, speziellen Entgelte und die Mittel aus dem Finanzausgleich hinaus haben die Kommunen zahlreiche weitere Erträge, die im Einzelfall oft gering, in der Summe aber nicht unerheblich sind:

- Privatrechtliche Entgelte
- Erstattungen
- Verkaufserlöse
- Zins-/Dividendenerträge
- Mieten und Pachten
- Konzessionsabgaben
- Abführungen kommunaler Unternehmen

Privatrechtliche Entgelte stehen in enger Beziehung zu den Gebühren (siehe Kapitel 4.4), sie haben jedoch keinen öffentlich-rechtlichen Charakter und bedürfen dementsprechend keiner kommunalen Satzung. Sie sind vor allem in jenen Einrichtungen üblich, für die kein Anschluss- und Benutzungszwang besteht. Dies sind in erster Linie Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport. Allerdings gilt auch für sie das Kostendeckungsprinzip, das heißt, eine Gewinnerzielung ist mit privatrechtlichen Entgelten nicht zulässig, aufgrund der ihnen zuzurechnenden kommunalen Leistungen allerdings faktisch auch nicht möglich.

Erstattungen beziehen sich in aller Regel auf andere öffentliche Verwaltungen. Typisch sind sie im Bereich der sozialen Sicherung. So haben in einigen Bundesländern die kreisangehörigen Städte und Gemeinden einen bestimmten Teil der in ihrem Gebiet anfallenden Sozialleistungen an den Landkreis zu erstatten („Interessenquote“), die beim Landkreis als Erträge anfallen. Soweit einzelne Kommunen für andere Leistungen erbringen (zum Beispiel im Bereich der Datenverarbeitung oder bei gemeinsamen Verwaltungsstellen – „shared services“), erhalten sie von den angeschlossenen Kommunen Erstattungen für ihre Auslagen. Das letzte Beispiel macht allerdings ein besonderes Problem deutlich: Für die Finanzverwaltung

kann dies als normaler Leistungsaustausch gelten, der dem Grundsatz nach umsatzsteuerpflichtig ist. Daher ist bei der Wahl der Rechtsbeziehungen besondere Sorgfalt erforderlich. Mit dem neuen § 2b des Umsatzsteuergesetzes hat der Gesetzgeber für die interkommunale Zusammenarbeit einen verlässlicheren Rechtsrahmen geschaffen.

Verkaufserlöse konzentrieren sich vor allem auf den Immobilienbereich. Der Verkauf von Grundstücken zählt zu den üblichen Tätigkeiten einer Kommune. In der Doppik gelten die Erlöse haushaltsrechtlich als Einzahlungen. Für die Bilanz gilt, dass eine Vermögensveräußerung einen Aktivtausch darstellt. Denn durch den Verkauf wird das Anlagevermögen verringert, der Kaufpreis erhöht demgegenüber die Liquidität. Für den Ergebnishaushalt gilt: Liegt der Verkaufserlös über dem Buchwert in der Bilanz wird ein Buchgewinn, im umgekehrten Fall ein Buchverlust realisiert. Sonstige Verkaufserlöse, zum Beispiel aus städtischen Publikationen, spielen in aller Regel keine nennenswerte finanzielle Rolle.

Die weiteren Ertragsarten können als Erträge aus der Nutzung kommunalen Vermögens zusammengefasst werden. Zinserträge fallen an, wenn die Kommune über liquide Mittel verfügt, die sie vorübergehend anlegt. Dabei gilt das Prinzip „Sicherheit vor Ertrag“. Da die Kommune mit öffentlichem Geld operiert, darf sie keine Risiken eingehen, die Vermögensverluste nach sich ziehen können. Daher kommt der Anlage in festverzinslichen Papieren mit geringem Kursrisiko oder der Festgeldanlage eine vorrangige Bedeutung zu. Hinzu kommt, dass die Kommune im Bedarfsfall über die Mittel rasch verfügen können muss. Die angelegten Gelder müssen daher – soweit es sich nicht um solche Beträge handelt, die erfahrungsgemäß kurzfristig nicht benötigt werden – auch jederzeit in Liquidität umgewandelt werden können.

Seit kurzem gilt für die Kommunen als „professionelle Anleger“ nur noch die gesetzliche Einlagensicherung in

Höhe von 100.000 Euro. Daher müssen sie in besonderem Maße darauf achten, welche eigenen Sicherungsmechanismen die Institute haben, denen sie ihr Geld anvertrauen.

Den Zinsen ähnlich, allerdings risikoabhängiger, sind Dividendenerträge aus Gesellschaftsanteilen. Dabei handelt es sich um privatrechtliche Unternehmen, vor allem der Energieversorgung, an denen die einzelne Kommune nur einen geringfügigen Anteil hält. Ob es wirtschaftlich ist, die Anteile zu veräußern, zumal die Kommune keinen maßgebenden Einfluss auf das Unternehmen ausüben kann, zählt zu den typischen Streitfragen kommunaler Finanzpolitik. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zwischen Landkreisen als Anteilseignern und kreisangehörigen Städten bzw. Gemeinden, die sich bei einer Veräußerung unter bestimmten Voraussetzungen eine geringere Umgebungsbelastung erhoffen.

Mieten und Pachten resultieren aus der Nutzung kommunaler Immobilien. Sie sollten – da diese Mittel nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung (siehe Kapitel 4.0) Vorrang genießen – an den Marktgegebenheiten ausgerichtet werden. Das ist für gewerbliche Nutzungen kein Problem, da ansonsten Probleme mit dem europäischen Beihilferecht (siehe Grundwissen Kommunalpolitik, Kapitel 12 „Kommunale Wirtschaft“) bestehen können. Die Verpachtung kommunaler Flächen hat im Übrigen gerade im Zuge der Energiewende (Windkraft, Solaranlagen) erheblich an Bedeutung gewonnen.

Bei der privaten Nutzung ist die Marktorientierung kommunalpolitisch umstritten, da die Höhe der Mieten/Pachten oft aus sozialen Gründen begrenzt werden soll („bezahlbarer Wohnraum“). Das wird allerdings dann zum Problem, wenn – gerade in der Wohnungsvermietung – die verlangte Miete so niedrig ist, dass daraus keine Mittel für die Instandhaltung der Gebäude gewonnen werden können. Dies wird besonders deutlich, wenn die kommunalen Immobilien in ein Gebäudemanagement oder eine kommunale Gesellschaft ausgegliedert werden. Die Gebäude verlieren bei mangelnder Instandhaltung schleichend an Wert und bedürfen irgendwann der (teuren) Totalsanierung. Daher sollten die Mieten so bemessen sein, dass eine ordnungsgemäße Instandhaltung der Gebäude möglich ist.

Konzessionsabgaben sind eine Ertragsquelle, die allen Städten und Gemeinden offensteht. Zahlungspflichtig sind Unternehmen, die leitungsgebundene Versorgungseinrichtungen unterhalten (Energie, Wasser). Der Konzessionsvertrag zwischen Unternehmen und Städten/Ge-

meinden eröffnet das Recht, die gemeindlichen Straßen, Wege und Plätze für die Verlegung und den Betrieb der Leitungen zu nutzen. Ein ausschließliches Recht zur Belieferung – wie dies früher der Fall war – ist, zumindest im Bereich der Energieversorgung, damit nicht verknüpft. Die Höhe der Konzessionsabgabe ist bundeseinheitlich geregelt und richtet sich – wenn auch differenziert nach Abnehmergruppen – nach der abgegebenen Leistungsmenge. Konzessionsverträge haben eine lange Laufzeit, in der Energieversorgung ist die Laufzeit jedoch auf 20 Jahre begrenzt. Danach ist im Wettbewerbsverfahren ein neuer Konzessionsvertrag abzuschließen.

Kommunale Unternehmen (siehe Grundwissen Kommunalpolitik, Kapitel 12 „Kommunale Wirtschaft“) sollen einen Überschuss für den kommunalen Haushalt erwirtschaften; dies darf aber nicht ihr Hauptzweck sein. Kommunale Unternehmen, die mit einem Überschuss abschließen, finden sich vor allem im Bereich der Versorgungswirtschaft. Ob Gewinne an den kommunalen Haushalt überhaupt ausgeschüttet werden können, richtet sich auch nach der Eigenkapitalbasis des Unternehmens. Bei schwacher Eigenkapitalbasis ist es für einen begrenzten Zeitraum auch sinnvoll, die Gewinne im Unternehmen zu belassen, um damit das Eigenkapital zu stärken.

Neben der Ausschüttung von Überschüssen ist auch die Möglichkeit zu prüfen, ob und inwieweit durch Zusammenfassung mit defizitären Unternehmen/Einrichtungen (ÖPNV, Bäder) deren Verluste mit den Gewinnen des Versorgungsbereichs abgedeckt werden können (steuerlicher Querverbund). Dadurch erzielt der kommunale Haushalt zwar keine Erträge, wird aber von Aufwand entlastet, den er ansonsten für die Verlustabdeckung zu tragen hätte. Ob eine solche Verrechnung steuerlich zulässig ist, muss jeweils im Einzelfall geprüft werden.

Zu den kommunalen „Unternehmen“, die in aller Regel ertragreich arbeiten, zählen auch die Sparkassen. Ausschüttungen sind hier allerdings vor dem Hintergrund der (verschärften) Eigenkapitalanforderungen durch die Bankenaufsicht zu sehen. Da von den Kreditinstituten als Folge der Finanzmarktkrise(n) eine im Durchschnitt höhere Eigenkapitalquote im Verhältnis zu den ausgegebenen Krediten erforderlich ist, werden Überschüsse der Sparkassen in erster Linie zur Aufstockung des Eigenkapitals genutzt. Die Anforderungen der Finanzmarktaufsicht an die Eigenkapitalausstattung der Kreditinstitute wird eher noch schärfer werden, so dass die Abführung von Überschüssen im Sparkassensektor an den Haushalt des kommunalen Trägers wohl der Ausnahmefall bleiben wird.

4.10 Kreditaufnahme

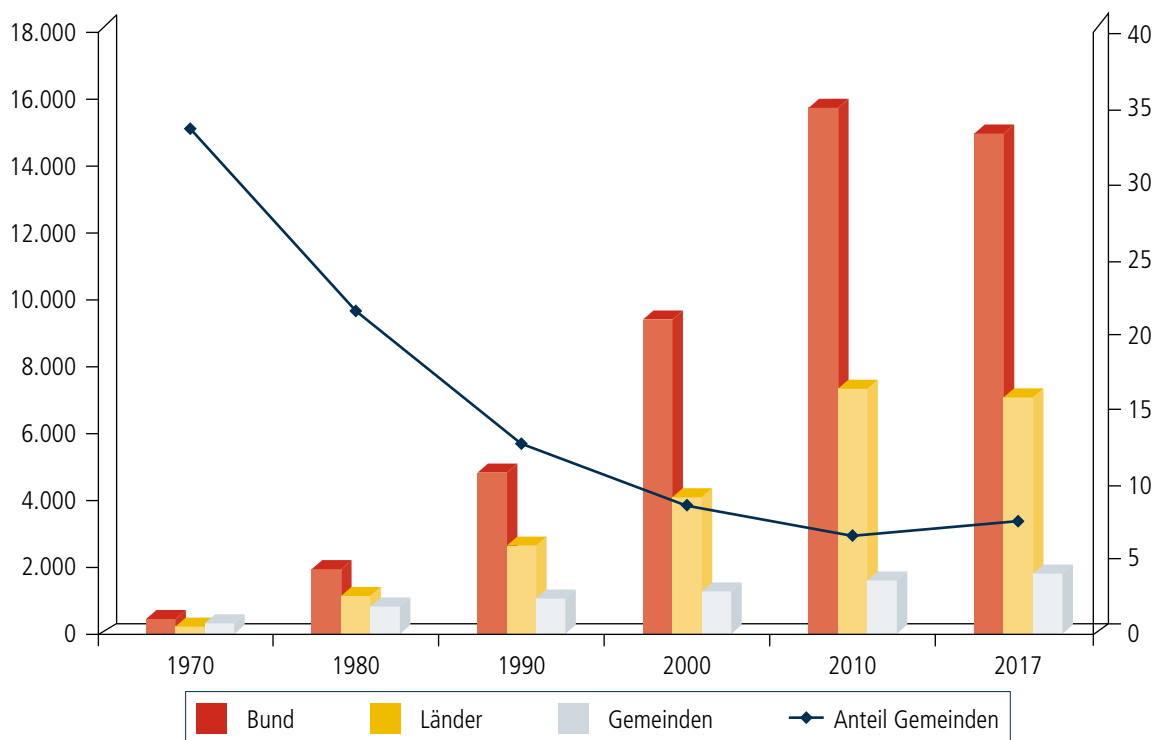
Kommunale und staatliche Verschuldung

Die Kommunen haben seit den Anfängen der Bundesrepublik jährlich Kredite aufgenommen (Bruttokreditaufnahme). In der Regel haben sie nach Abzug der ebenfalls jährlich gezahlten Tilgungsbeträge (Nettokreditaufnahme) damit auch ihren Schuldenstand erhöht. Allerdings sind die kommunalen Schulden längst nicht so rasch gewachsen wie im Bund und in den Ländern. Der kommunale Anteil an der gesamten öffentlichen Verschuldung,

der Ende der 1960er-Jahre bei rund einem Drittel lag, ist mittlerweile auf knapp acht Prozent gesunken (Schaubild 18). Das dürfte auf die restriktiven Regelungen zurückzuführen sein, denen die staatliche Kreditaufnahme bislang nicht unterlag. Mit der Einführung der Schuldenbremse für Bund und Länder allerdings ist zumindest ein Schuldenzuwachs bei den Ländern ausgeschlossen und im Bund auf einen sehr engen Korridor begrenzt. Das könnte das Verhältnis von Staats- und Kommunalschulden auf längere Sicht verändern.

Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden 1970 – 2017* in Euro je Einwohner_in

Schaubild 18



* einschl. Kassenkredite, ab 2000 einschließlich neue Bundesländer
Linke Skala Euro je Einwohner_in, rechte Skala Anteil Kommunen in %

Quelle: Statistisches Bundesamt: Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5.

In der Kameralistik war dem Rechnungswesen nur die Schuldenbewegung, also Kreditaufnahmen und Tilgungen, zu entnehmen. Der eigentliche Schuldenstand wurde gesondert nachgewiesen. Das hat sich mit der Einführung der Doppik geändert. In der kommunalen Bilanz sind die ausstehenden Schulden als Verbindlichkeiten auf der Passivseite nachgewiesen. Dies gilt nicht nur für die langfristigen Investitionskredite, sondern auch für kurzfristige Kredite zur Liquiditätssicherung.

Haushaltsrechtliche Voraussetzungen für die Kreditaufnahme

Die kommunale Kreditaufnahme ist grundsätzlich zulässig; das ist keineswegs selbstverständlich in anderen Staaten. Sie unterliegt aber einer Reihe von einschränkenden Voraussetzungen. So gilt zunächst die Nachrangigkeit in der Rangfolge der Finanzierungsmittel. Darüber hinaus kommt die Kreditaufnahme nur für die Investitionstätigkeit in Betracht. Schließlich zählt die Höhe der Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung zu den genehmigungspflichtigen Bestandteilen (ausgenommen Nordrhein-Westfalen). Die Genehmigung ist zu versagen oder mit Einschränkungen zu versehen, wenn die aus der Kreditaufnahme resultierenden Schuldendienstverpflichtungen die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune zu beeinträchtigen drohen. Der Genehmigung unterliegt im Allgemeinen nur der vorgesehene Gesamtbetrag der Kreditaufnahme; die Einzelgenehmigung jedes Kredits kann allerdings in besonderen Fällen als Auflage durch die Aufsichtsbehörde verfügt werden.

Nicht jede kreditfinanzierte Investition muss langfristige Belastungen der Kommune nach sich ziehen. Werden durch die Investition Erträge erzielt oder Aufwendungen verringert („rentierliche“ Investitionen), kann der Schuldendienst möglicherweise daraus bestritten werden. Ein gutes Beispiel sind Investitionen in die Energieeffizienz, die sich aus den eingesparten Energiekosten innerhalb eines bestimmten Zeitraums amortisieren. Ähnliches gilt für Investitionen in kostenrechnenden Einrichtungen, sofern dort kostendeckende Gebühren erhoben werden. Für die Mehrzahl der kommunalen Investitionen lässt sich dieser Zusammenhang allerdings nicht so eindeutig bestimmen. Eine Kreditfinanzierung, die mit unsicheren Ertragerwartungen begründet wird, sollte auf jeden Fall sehr kritisch geprüft werden.

Als die wichtigste Begrenzung der kommunalen Kreditaufnahme ist die Sicherung der dauerhaften Leistungs-

fähigkeit anzusehen. Sie gilt auf jeden Fall dann als nicht gegeben, wenn der Haushalt der Kommune (nicht nur vorübergehend) nicht ausgeglichen ist oder der Haushaltsausgleich durch die Kreditaufnahme gefährdet wird. Der Haushaltsausgleich bezog sich in der Kameralistik auf den Verwaltungshaushalt einschließlich einer Zuführung in Höhe der ordentlichen Tilgung an den Vermögenshaushalt. In der Doppik ist für den ausgeglichenen Haushalt (mindestens) der Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen erforderlich. Darüber hinaus verlangt eine Reihe von Ländern auch (mindestens) den Ausgleich von Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt.

Die Aufsichtsbehörde kann bei unausgeglichenem Haushalt die Kreditaufnahme

- ganz untersagen (das bedeutet eine Nettotilgung und eine Reduzierung des Schuldenstandes),
- auf den Tilgungsbetrag limitieren (das bedeutet eine Konstanz des Schuldenstandes) oder
- mit einem geringeren Betrag als im Haushaltsplan veranschlagt genehmigen (das bedeutet einen geringeren Schuldenanstieg als vorgesehen).

Die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung geht über das laufende Haushaltsjahr hinaus, sofern sie noch nicht ausgeschöpft wurde. Sie gilt bis zum Ende des Folgejahres, gegebenenfalls auch noch bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung für das übernächste Jahr fort. Die tatsächliche Kreditaufnahme eines Jahres kann daher höher ausfallen, als dies in der Haushaltssatzung für das Jahr ausgewiesen ist.

Ausgestaltung des Kredits

Die verbreitetste Form der kommunalen Kreditaufnahme ist das Darlehen bei einem Kreditinstitut. Die Anleihe, auch die Ausgabe von Schuldscheinen – gängige Finanzierungsinstrumente von Bund und Ländern – sind aus kommunaler Sicht erst bei hohen Tranchen in Betracht zu ziehen. Sie sind daher nach wie vor die Ausnahme. Bei der Auswahl des Kreditgebers ist die Kommune im Prinzip frei. Allerdings sollte der Kredit in Euro fakturiert sein, um Wechselkursrisiken auszuschließen. Maßgeblich ist der günstigste Effektivzins. Eine enge Bindung an eine „Hausbank“ könnte nicht nur mit den Regelungen des Vergaberechts kollidieren, sondern wäre vermutlich auch unwirtschaftlicher. Es empfiehlt sich daher auf jeden Fall, mehrere Kreditinstitute zur Abgabe eines Kreditangebots aufzufordern.

Bei der Ausgestaltung des Kredits hat die Kommune eine Reihe von Variationsmöglichkeiten. Sie kann

- einen Festbetragskredit wählen, der nach Ablauf der Laufzeit in einer Summe zurückgezahlt wird,
- einen Ratenkredit vereinbaren, der in gleichbleibenden Raten zurückgezahlt wird oder
- sich für ein Annuitätendarlehen entscheiden, das mit jährlich steigenden Raten getilgt wird.

Darüber hinaus hat die Kommune die Möglichkeit, die Länge der Zinsbindungsfrist zu bestimmen. Eine Notwendigkeit, diese stets auf zehn Jahre festzusetzen, wie dies früher üblich war, besteht nicht. Weitere Elemente der Konditionen sind die Häufigkeit und der Zeitpunkt der Zinszahlung sowie die Vereinbarung von Zu- oder Abschlägen auf den vereinbarten Kreditbetrag (Agio/Disagio). Aus allen Kreditbedingungen kann anhand von Tabellen der Effektivzins errechnet werden, der eine objektive Wertung der Kreditangebote erlaubt.

Eine Besonderheit sind Derivatgeschäfte, mit denen Kommunen Schwankungen der Zinsen während der Laufzeit der Zinsvereinbarung nutzen wollen (Zinsmanagement). Denn für den Fall, dass der Zinssatz unter den vereinbarten Zins sinkt, hätte sich die Kommune mit einer späteren Kreditaufnahme oder einer kürzeren Zinsbindung günstiger gestellt. Daher wird der vereinbarte feste Zins in einem ergänzenden Geschäft gegen einen variablen Marktzins getauscht. Um aber zu vermeiden, dass ein unerwartet hohes Ansteigen des Marktzins den kommunalen Haushalt belastet, wird zugleich eine Zinssicherung vorgenommen, mit der ein Höchstsatz definiert wird, bis zu dem der Marktzins relevant ist. Durch einige sehr spekulative Derivatgeschäfte ist das Instrument des Zinsmanagements etwas in Verruf geraten. Daher haben

die Länder in ihren Krediterlassen die Anforderungen an solche Geschäfte verschärft. Auch die Rechnungshöfe empfehlen einen zurückhaltenden Einsatz. Bei einer soliden Nutzung können Derivate jedoch auch einen wichtigen Beitrag für den kommunalen Haushalt leisten.

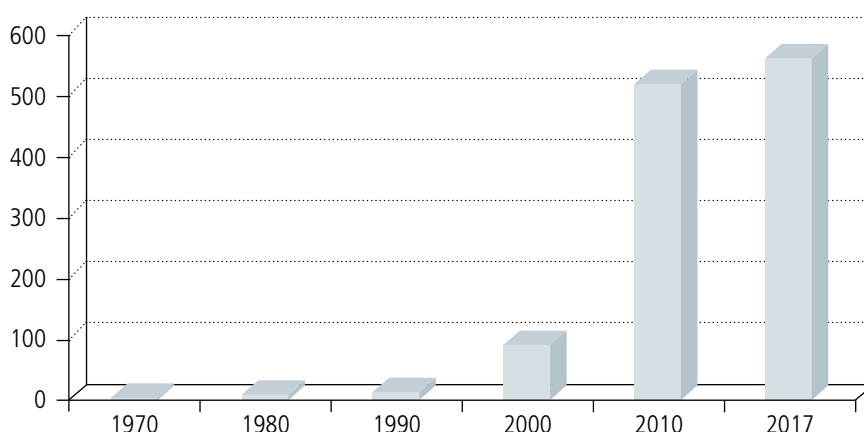
Eine besondere Form der Zinssicherung ist die Verlängerung eines noch laufenden Kreditvertrags über den Endzeitpunkt hinaus, sofern der Marktzins unter den vereinbarten Zins gefallen ist („forward-Geschäft“). In dem Fall kann ein neuer, niedrigerer Zins vereinbart werden; im Gegenzug verlängert sich dann das Kreditgeschäft. Dabei ist allerdings genau zu prüfen, ob eine Verlängerung wirklich eine günstigere Lösung darstellt. Um dies beurteilen zu können, muss sich die Kommune, wie bei Derivatgeschäften auch, eine Zinsmeinung bilden, die eine Prognose der erwarteten künftigen Zinsentwicklung darstellt. Ob sie richtig ist, lässt sich natürlich erst im Nachhinein feststellen. Entscheidend ist die Plausibilität der getroffenen Annahmen.

Der Kredit zur Liquiditätssicherung

Da Zahlungseingänge und Zahlungsverpflichtungen zu ungleichen Zeitpunkten auftreten können, gibt das Haushaltsrecht den Kommunen die Möglichkeit, kurzfristige Überbrückungskredite in Anspruch zu nehmen. Diese Kredite unterliegen nicht generell der Genehmigungspflicht. Einige Länder machen sie aber bei Überschreitung einer bestimmten Schwelle genehmigungspflichtig. Solange sie tatsächlich nur zur kurzfristigen Schließung von Liquiditätslücken dienen, stellen sie finanzwirtschaftlich kein Problem dar. Ihr Volumen blieb daher früher zumeist sehr gering. Es betrug bis 1990 weniger als 20 Euro je Einwohner_in, stieg dann aber kontinuierlich an (Schaubild 19).

Liquiditätskredite der Kommunen in Deutschland seit 1970 in Euro je Einwohner_in

Schaubild 19



In mehreren Ländern haben die Kommunen die Liquiditätskredite inzwischen jedoch als dauerhaftes Finanzierungsinstrument nutzen müssen, da sie chronisch defizitäre Haushalte aufweisen. Damit werden de facto laufende Aufwendungen kreditfinanziert, die haushaltsrechtlich gebotene Investitionsbindung der Kreditaufnahme also verletzt. Dies betrifft vor allem Kommunen in Hessen, in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland.

Angesichts dieser Lage haben einige Länder die strenge Begrenzung der Zinsbindung für Liquiditätskredite auf höchstens ein Jahr aufgehoben und längere Zinsbindungsfristen für zulässig erklärt. Damit nähert sich der Kredit zur Liquiditätssicherung immer mehr dem Investitionskredit an. Der bedrohliche Anstieg der Liquiditätskredite, der auf fundamentale Ungleichgewichte in vielen kommunalen Haushalten hinweist, hat einige Länder inzwischen veranlasst, konkrete Entschuldungsmaßnahmen einzuführen (siehe Kapitel 4.7).

Die Sicherheit des Kommunalkredits

In der Vergangenheit galt der Kommunalkredit als absolut sicher. Folgerichtig mussten Banken für diese Kredite keine Eigenmittel unterlegen. Dies gilt auch nach den neuen Eigenkapitalregeln für die Finanzmärkte („Basel III“). Dafür allerdings ist das Ausleihvolumen eines Kreditinstituts auf ein Vielfaches (derzeit das 33,3fache) des Kernkapitals begrenzt. Das gilt unabhängig von der Risikoklasse der Ausleihungen. Damit ist auch das Volumen des Kommunalkredits eingeschlossen, jeder Kommunalkredit reduziert damit andere Ausleihmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass das Vertrauen in die Bonität der Kommunen gesunken ist, zumal es keine rechtlich begründete Einstandspflicht der Länder für kommunale Schulden gibt. Daher wird immer wieder vorgeschlagen, die Bonität deutscher Kommunen prüfen zu lassen („Rating“). Vereinzelt haben Kommunen dies auch bereits getan; dabei handelt es sich allerdings um solche Kommunen, die finanziell besonders gut dastehen.

Unterschiedliche Bonitäten führen zu Zinsdifferenzen, das heißt, Schuldner mit einer schlechteren Bonität müssen höhere Zinsen zahlen. Eine solche Zinsspreizung ist bislang im Kommunalkredit nicht zu beobachten. Allerdings ist die Zahl der Anbieter auf dem Markt für Kommunalkredite in den letzten Jahren zurückgegangen, in Einzelfällen erhalten Kommunen nur noch ein oder zwei Angebote auf ihre Kreditanfrage. Das gilt vor allem für Kommunen, die sich in einer kritischen Finanzlage befinden.

4.11 Sonderformen der Investitionsfinanzierung

Investitionen durch Dritte

Kommunale Investitionen müssen nicht zwingend von der Kommune selbst vorgenommen werden. Sie kann sich auch Dritter bedienen, die der Kommune eine Einrichtung oder Anlage zur Verfügung stellen. Die gängigste Form ist die Miete, insbesondere von Büroflächen. Mit der Mietlösung bindet sich die Kommune nur auf einen begrenzten Zeitraum, danach kann sie das Mietverhältnis verlängern oder eine andere Lösung wählen. Das ist vor allem dann interessant, wenn in absehbarer Zeit die Flächen nicht mehr oder nicht im gleichen Umfang benötigt werden.

Die Flexibilität einer Mietlösung ist bei Büroflächen besonders einfach zu nutzen, da es sich um einen allgemeinen Markt handelt, auf dem die Kommune nur einer unter vielen Nachfragern ist. Anders verhält es sich bei kommunalspezifischen Objekten, wie bei einer Kindertagesstätte oder erst recht einer Abwasserbeseitigungsanlage. Hier müssen spezielle Vereinbarungen mit einem

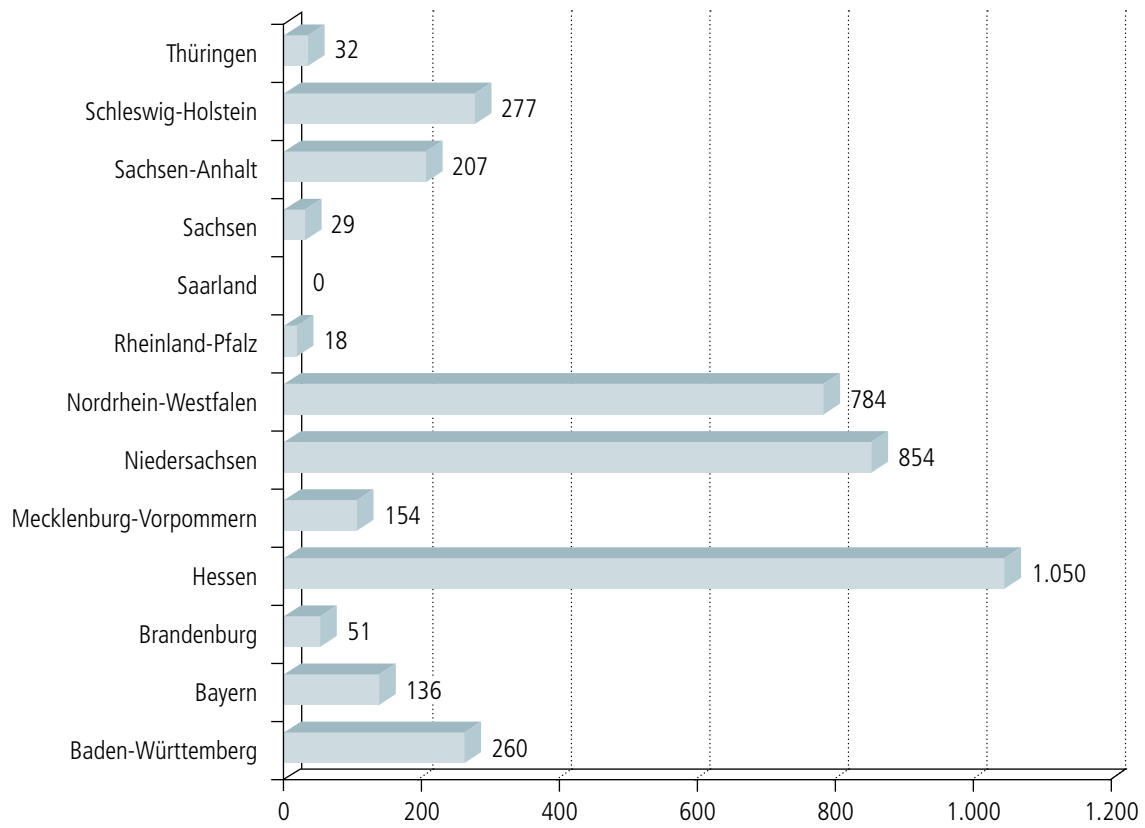
Investor, einer Investorin getroffen werden, da diese_r ebenfalls Planungssicherheit benötigt. Damit wird dann eine öffentlich-private Partnerschaft begründet.

Als Investoren kommen Privatpersonen, Unternehmen, Stiftungen, Genossenschaften oder Fonds in Betracht. Ein besonderer Fall liegt vor, wenn der Investor ein eigenes kommunales Unternehmen (siehe Grundwissen Kommunalpolitik, Kapitel 12 „Kommunale Wirtschaft“) ist. In den vergangenen Jahren haben zum Beispiel kommunale Wohnungsunternehmen den Bau von Kindertagesstätten oder Sanierungsaufgaben in öffentlichen Gebäuden übernommen.

Bis 2016 hatten die Kommunen öffentlich-private Partnerschaften mit einem Volumen von 3,7 Mrd. Euro abgeschlossen. Die Verteilung zwischen den Bundesländern ist allerdings sehr unterschiedlich. Während in Hessen mehr als eine Mrd. Euro in öffentlich-private Partnerschaften fließt, gibt es im Saarland kein einziges Projekt (Schaubild 20):

Öffentlich-private Partnerschaften der Kommunen zum 31.12.2017 in Mio. Euro*

Schaubild 20



* Kern- und Extrahaushalte.

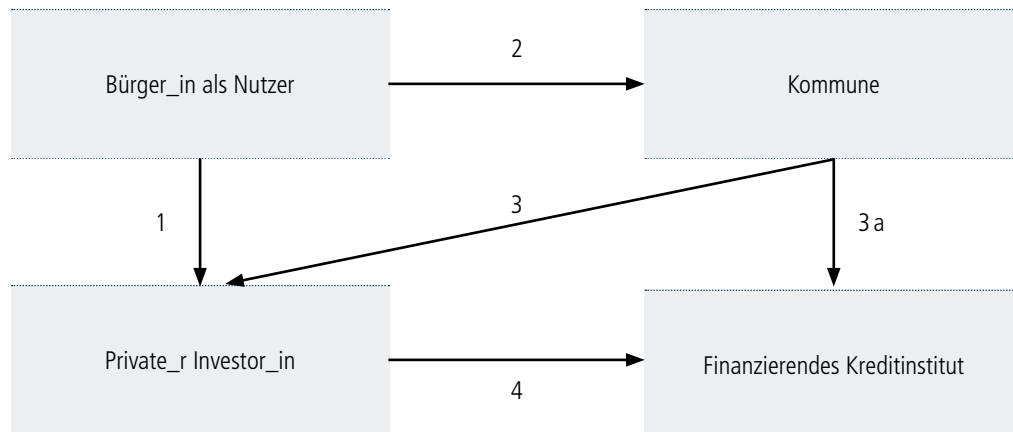
Quelle: Statistisches Bundesamt: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2017, Fachserie 14 Reihe 5, Tabelle 17.

An die Stelle einer Miete tritt in einer solchen Partnerschaft das Leasing als Entgelt für den Investor; ist der Investor, die Investorin zugleich Betreiber der Einrichtung oder Anlage, übernimmt er oder sie zum Beispiel die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Objekts, kommt ein laufendes Betreiberentgelt hinzu. Um dem Investor,

der Investorin die Finanzierung des Objekts zu erleichtern, kann die Kommune eine Bürgschaft – soweit europarechtlich zulässig – übernehmen oder der Investor, die Investorin die laufenden Zahlungen von der Kommune mit ihrer Zustimmung an die Bank abtreten (Schaubild 21).

Rechtsverhältnisse im Rahmen der öffentlich-privaten Partnerschaft bei entgeltspflichtigen Einrichtungen oder Anlagen

Schaubild 21



- 1 = Unmittelbare Zahlung des Entgelts an den Investor, die Investorin (Konzessionsmodell)
 2 = Zahlung des Entgelts an die Kommune (in den übrigen Modellen)
 3 = Zahlung der Kommune an den Investor, die Investorin (im Konzessionsmodell evtl. in Ergänzung zu 1)
 3a = Forderungsabtretung an das Kreditinstitut
 4 = Zahlung des Investors, der Investorin für die Finanzierung durch die Bank (gegebenenfalls ersetzt durch 3a)

Öffentlich-private Partnerschaften lassen sich zum einen nach der Endschafftsregelung unterscheiden. Im Vertrag mit dem Investor, der Investorin kann vereinbart werden, dass das Objekt nach Ablauf des Vertrages

- an die Kommune (zu einem vereinbarten Preis) übergeht oder
- beim Investor, der Investorin verbleibt bzw.
- über den Verbleib des Objekts erst dann verhandelt wird.

Zum anderen kann danach differenziert werden, in welcher Form der Investor, die Investorin Zahlungen erhält. Neben der Möglichkeit einer laufenden Zahlung von Leasingraten (und Betreiberentgelt) kann auch vereinbart werden, dass der Investor, die Investorin aus Ersparnissen, die mit der Investition verknüpft sind, bezahlt wird. Dies ist eine gängige Form bei Investitionen in die energetische Sanierung („Energiespar-Contracting“). Hier finden sich oft auch kommunale Energieversorgungsunternehmen als Partner. Schließlich gibt es auch die Lösung, dass der Investor, die Investorin direkt von den späteren Nutzer_innen der Einrichtung oder Anlage Entgelte einnimmt. Dies ist das vor allem im Verkehrswegebau bekannte Konzessionsmodell („Maut-Lösung“), das auf kommunaler Ebene bislang allerdings eine untergeordnete Rolle spielt.

Beispiel: Kommunales Schwimmbad

a)
 Ein privater Investor errichtet und betreibt ein öffentliches Schwimmbad; dafür erhält er von der Kommune ein Entgelt, das seine Investitionskosten und den laufenden Betrieb abdeckt. Dafür kann die Kommune über Angebote und Preisgestaltung (mit)bestimmen. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen deckt die Kommune ab (gegebenenfalls bis zu einer festgelegten Höhe). Der Vertrag hat eine Laufzeit von x Jahren; im Vertrag ist geregelt, was nach Ablauf mit dem Schwimmbad geschieht.

b)
 Ein privater Investor errichtet und betreibt ein öffentliches Schwimmbad; dafür erhält er die von den Besuchern gezahlten Entgelte, die seine Investitionskosten und den laufenden Betrieb abdecken sollen. Das wirtschaftliche Risiko liegt in vollem Umfang beim Investor; er muss daher über Angebote und Preisgestaltung frei entscheiden können. Das Objekt verbleibt auf Dauer beim privaten Investor.

c)
 Ein privater Investor modernisiert die Schwimmbad- und Energietechnik. Er erhält dafür die eingesparten Bewirtschaftungskosten (Energie, Wasser) bis zur Amortisation seiner Investition. Danach verbleiben die Einsparungen bei der Kommune.

Eine besondere Form ist das Sale-and-lease-back-Verfahren. Dabei überträgt die Kommune einem Privaten ein bestehendes öffentliches Objekt und least es anschließend wieder. Diese Konstruktion kommt zum Beispiel dann zum Tragen, wenn der Erwerber, die Erwerberin eine Generalsanierung oder Modernisierung des Objekts vornimmt, für die der Kommune die Mittel fehlen. Finanzwirtschaftlich werden auf diese Weise die Zahlungen für die Maßnahme über einen längeren Zeitraum gestreckt. Das früher von einer Reihe von Kommunen genutzte Cross-Border-Leasing war nach einer Rechtsänderung in den USA nicht mehr vorteilhaft, im Gegenteil: Oft kamen auf die betroffenen deutschen Kommunen erhebliche Rückforderungen zu.

Was ist ein Cross-Border-Leasing?

Bei diesem Rechtsgeschäft werden Steuerdifferenzen zwischen zwei Staaten genutzt. In den USA waren zum Beispiel Investitionen in Umwelтанlagen steuerbegünstigt. Deutsche Kommunen haben ihre Abwasserteinrichtungen an einen US-Investor übertragen, sie aber unmittelbar wieder von diesem geleast. Den Steuervorteil des Investors konnte dieser sich dann mit der Kommune teilen. Auf diese Weise erhielten die Kommunen eine einmalige Zahlung. Dieses Konstrukt haben die Steuerbehörden in den USA rückwirkend für unzulässig erklärt. Der ursprüngliche Steuervorteil war damit entfallen.

Genehmigungspflicht

Öffentlich-private Partnerschaften zählen zu den kreditähnlichen Rechtsgeschäften und unterliegen damit der Genehmigungspflicht. Das Problem einer fehlenden Kreditgenehmigung lässt sich daher mit einer derartigen Konstruktion nicht umgehen. Anders als die Kreditermächtigung im Haushalt müssen kreditähnliche Rechtsgeschäfte einzeln genehmigt werden. Dabei muss die Kommune vor allem darlegen können, dass die gewählte Konstruktion gegenüber einer konventionellen Lösung mit einem Kommunalkredit vorteilhafter ist. Inzwischen

sind Berechnungsmuster entwickelt worden, um den Nachweis zu vereinfachen. Im Übrigen sind kreditähnliche Rechtsgeschäfte im kommunalen Jahresabschluss zu dokumentieren; ob sie Eingang in die Bilanz finden, hängt von der jeweils gewählten Form ab.

Im Gegensatz zur Eigenerstellung bedarf eine Investition über ein kreditähnliches Rechtsgeschäft einer längeren Vorbereitung. Denn die Kommune muss solche Rechtsgeschäfte sehr sorgsam prüfen und das Genehmigungsverfahren abwarten. Ist sie zu einer fundierten Prüfung selbst nicht in der Lage, muss sie Fachleute mit dem entsprechenden Wissen beauftragen. Mehrere Länder haben zu diesem Zweck Kompetenzzentren für öffentlich-private Partnerschaften eingerichtet.

Der Vorteil einer öffentlich-privaten Partnerschaft liegt nicht in den Finanzierungsbedingungen begründet, denn eine günstigere Finanzierung als über einen Kommunalkredit ist derzeit nicht möglich. Der Vorteil kann aber unter anderem darauf beruhen, dass der private Investor, die private Investorin

- über größeres Fachwissen zum Bau (und Betrieb) eines Objekts verfügt – dies dürfte vor allem bei technisch komplexen Einrichtungen oder Anlagen (zum Beispiel bei einem Rechenzentrum) der Fall sein,
- das Objekt zügiger erstellen kann, so dass längere Zwischenfinanzierungszeiträume entfallen können,
- bei der Auswahl von Baustoffen und Bauweise die späteren Betriebskosten (sofern er oder sie Betreiber_in wird) berücksichtigt,
- Risiken, zum Beispiel der Gewährleistung oder der Betriebsführung übernimmt, die sonst die Kommune hätte tragen müssen.

Allerdings gilt in jedem Fall:

„Projekte, die sich die öffentliche Hand aus eigenen Mitteln nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert in einer ÖPP leisten.“¹

¹ Quelle: Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, herausgegeben von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, S. 43. Unter: <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/Gemeinsamer%20Erfahrungsbericht%20zur%20Wirtschaftlichkeit%20von%20%D6PP-Projekten.pdf>.

Abbildungsverzeichnis

Schaubild 1 Die Struktur der kommunalen Steuererträge 2016	3	Schaubild 12 Gebührenberechnung – vereinfachte Darstellung	23
Schaubild 2 Die Struktur der laufenden kommunalen Erträge 2016	4	Schaubild 13 Beitragsarten	26
Schaubild 3 Die Struktur der laufenden kommunalen Aufwendungen 2016	5	Schaubild 14 Ermittlung eines einmaligen Anliegerbeitrags	27
Schaubild 4 Die Ermittlung der Gewerbesteuer	7	Schaubild 15 Umlageberechnung	30
Schaubild 5 Gewerbesteuer und Steuerbelastung bei natürlichen Personen und Personengesellschaften	7	Schaubild 16 Kreisumlagesätze 1997 und 2017	31
Schaubild 6 Die Verteilung der Gewerbesteuerhebesätze 2017	9	Schaubild 17a Herkunft und Verwendung von Finanzausweisungen des Landes an die Kommunen	35
Schaubild 7 Jährliche Veränderungen des Gewerbesteuer-aufkommens 1998 bis 2017 in Prozent	10	Schaubild 17b Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den westdeutschen Bundesländern	35
Schaubild 8 Berechnungsverfahren für die Grundsteuer	13	Schaubild 18 Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden 1970 – 2017 in Euro je Einwohner_in	42
Schaubild 9 Durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer	14	Schaubild 19 Liquiditätskredite der Kommunen in Deutschland seit 1970 in Euro je Einwohner_in	44
Schaubild 10 Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die einzelne Gemeinde	18	Schaubild 20 Öffentlich-private Partnerschaften der Kommunen zum 31.12.2017 in Mio. Euro	47
Schaubild 11 Abweichungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zwischen den Bundesländern 2017	19	Schaubild 21 Rechtsverhältnisse im Rahmen der öffentlich-privaten Partnerschaft bei entgeltpflichtigen Einrichtungen oder Anlagen	48

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunalen Finanzreport 2017, unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finanzen/Finanzreport2017_171201.pdf.

Deutscher Landkreistag: Kreisfinanzbericht, erscheint alle zwei Jahre in der Zeitschrift „Der Landkreis“, zuletzt für 2016/2017.

Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht, erscheint jährlich, zuletzt 2017.

Henneke, Hans-Günter, Pünder, Hermann und Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006 (zwar schon etwas älter, viele Beiträge sind aber immer noch lesenswert).

Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW Research: Kommunalpanel, erscheint jährlich, zuletzt 2017, unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerntemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2017.pdf>.

Schwarting, Gunnar: Der kommunale Haushalt, 4. Auflage, Berlin 2010 (Neuaufgabe voraussichtlich 2019).

Schwarting, Gunnar: Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen, 5. Auflage, Berlin 2016.

Schwarting, Gunnar: Die Stadt und ihr Geld, Wiesbaden 2016.

Schwarting, Gunnar: Die Stadt und ihr Geld II, als Internet-Version unter www.schwarting-larsson.de/6031.html

Veldboer, Wolfgang, Bruns, Mario und Eckert, Christoph (Hrsg.): Praxishandbuch Kämmerei, München 2018.

Zimmermann, Horst: Kommunalfinanzien, 3. Auflage, Berlin 2016.

Zahlreiche Stichworte auf www.haushaltssteuerung.de

Über den Autor dieser Ausgabe

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz

Gunnar Schwarting ist seit 1992 Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz und seit 2001 Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Zuvor war er unter anderem Mitarbeiter der Kämmerei der Stadt Düsseldorf sowie Beigeordneter und Stadtkämmerer der Stadt Frechen (Erftkreis). In Speyer war er Sachkundiger Bürger und Mitglied des Stadtrates. Schwarting hat zahlreiche Bücher und Aufsätze zu kommunalpolitischen Themen, insbesondere zu den Bereichen Haushalt und Finanzen publiziert

IMPRESSUM:

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2019
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Telefon +49 (0) 228 883-7126
www.fes.de/kommunalakademie
Gestaltung: pellens.de
Titelfoto: [Patrick Lienin/Fotocase.de/Retusche](http://PatrickLienin/Fotocase.de/Retusche) pellens.de
Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent
Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem
Blauen Engel)

ISBN 978-3-96250-461-8

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

www.fes.de/kommunalakademie



Wie funktioniert Kommunalpolitik? Was wird auf kommunaler Ebene entschieden und gestaltet? Welche Politikfelder fallen in den Zuständigkeitsbereich von Städten und Gemeinden? Welche Schwerpunkte legt eine sozialdemokratische Kommunalpolitik?

Die Textreihe „Grundwissen Kommunalpolitik“ bietet Antworten auf die grundlegenden Fragen der Kommunalpolitik: In 15 Heften bekommen die Leserinnen und Leser fundierte Informationen zu Themen wie Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf kommunaler Ebene. Sie lernen, wie ein kommunaler Haushalt aufgestellt wird, man dem demografischen Wandel auf kommunaler Ebene begegnen kann oder Rats- und Fraktionsarbeit funktioniert. So können sich vor allem ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über die unterschiedlichen Handlungsbereiche einer Kommune informieren. Es bietet Information und Orientierung, wie Politik auf kommunaler Ebene im Sinne einer sozial gerechten Gesellschaft gestaltet werden kann. Die KommunalAkademie will mit den anschaulichen und übersichtlichen Kapiteln die lokale politische Arbeit unterstützen und erleichtern.

Eine Übersicht der einzelnen Hefte finden Sie hier:

www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik