

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

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

Die vier ersten Kategorien sind laufende Mittel. Sie werden im doppischen System im Ergebnis- und im Finanzhaushalt, in der Kameralistik im Verwaltungshaushalt erfasst. Die Kreditaufnahme findet ihren Niederschlag hingegen lediglich im doppischen Finanzhaushalt bzw. im kameralistischen Vermögenshaushalt. Hinzu kommen noch Veräußerungserlöse, die in der Kameralistik durchweg im Vermögenshaushalt, in der Doppik – je nach Art und Landesrecht – nur im Finanzhaushalt oder auch im Ergebnishaushalt abgebildet werden.

Für die Inanspruchnahme der einzelnen Finanzierungsquellen gibt es im Haushaltsrecht eine sogenannte **Rangfolge** der Finanzierungsmittel. Demnach 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, erst danach folgen die Steuern. Die Kreditaufnahme schließlich ist gegenüber allen anderen Finanzierungsmitteln nachrangig.

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 Hunde- 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 werden 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. Hier wirkt sich vor allem das noch immer bestehende Einkommensgefälle zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Bundesländern aus.

Die Struktur der kommunalen Steuererträge 2010

Schaubild 1

| Art                            | Alle Gemeinden | Früheres Bundesgebiet | Neue Bundesländer |
|--------------------------------|----------------|-----------------------|-------------------|
| Grundsteuer A + B              | 15,6 %         | 15,3 %                | 18,9 %            |
| Gewerbesteuer (netto)          | 42,1 %         | 42,0 %                | 43,0 %            |
| Gemeindeanteil Einkommensteuer | 36,0 %         | 36,7 %                | 29,9 %            |
| Gemeindeanteil Umsatzsteuer    | 5,1 %          | 4,9 %                 | 7,0 %             |
| Vergnügungssteuer              | 0,5 %          | 0,5 %                 | 0,4 %             |
| Hundesteuer                    | 0,4 %          | 0,4 %                 | 0,5 %             |
| sonstige Steuern               | 0,2 %          | 0,2 %                 | 0,2 %             |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2010, Tabelle 4.4; eigene Berechnungen.

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 auch bei den kommunalen Steuern ist die Gemeinde im Übrigen 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 – insbesondere an das Kostendeckungsgebot – gebunden, die ihren Ermessensspielraum begrenzen. 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 und sind vor allem für die Landkreise von Bedeutung, deren Finanzierung 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 (Schaubild 2). Während im früheren Bundesgebiet die Steuereinnahmen dominieren, werden die Kommunen in den neuen Bundesländern noch ganz überwiegend durch staatliche

Die Struktur der laufenden kommunalen Erträge 2010

Schaubild 2

| Art                                     | Alle Kommunen | Früheres Bundesgebiet | Neue Bundesländer |
|-----------------------------------------|---------------|-----------------------|-------------------|
| Steuern                                 | 40,8 %        | 43,4 %                | 27,1 %            |
| Erwerbseinkünfte                        | 5,7 %         | 5,6 %                 | 5,9 %             |
| Zuweisungen u. ä.                       | 35,7 %        | 32,4 %                | 54,0 %            |
| sonstige (insb. Gebühren und Beiträge)* | 11,4 %        | 11,9 %                | 9,1 %             |

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

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2010, Tabelle 4.2; eigene Berechnungen.

Zuweisungen finanziert. Die Verhältnisse zwischen beiden Gebieten nähern sich nur sehr allmählich einander an.

Schließlich dürfen Kommunen auch Kredite aufnehmen. Die **Kreditaufnahme** steht in enger Beziehung zur Investitionstätigkeit und unterliegt bestimmten Voraussetzungen. 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. Eigentlich dienen sie nur dazu, kurzfristige Liquiditätslücken zu überbrücken, mittlerweile haben sie sich aber vielfach zu einem dauerhaften Instrument der Finanzierung entwickelt.

Die kommunalen laufenden **Aufwendungen**, die sich im Ergebnis- und im Finanzhaushalt niederschlagen, lassen sich grob einteilen in

- Personalaufwand,
- Sachaufwand,
- Transferzahlungen,
- Zinsaufwand.

Hinzu kommen die Investitionen, die wie die Kreditaufnahme nur im Finanzhaushalt erscheinen.

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. Zu beachten ist im kreisangehörigen Raum, dass

ein Großteil der sozialen Leistungen über den Kreishaushalt abgewickelt wird und bei der kreisangehörigen Gemeinde mittelbar als Kreisumlage erscheint. Der Zinsaufwand schließlich konnte in den vergangenen Jahren dank des niedrigen Zinsniveaus vergleichsweise gering gehalten werden.

Die Struktur der Aufwendungen hat sich in den vergangenen Jahren zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern deutlich angenähert (Schaubild 3). Denn die Kommunen in den neuen Ländern hatten ursprünglich einen weit höheren Personalbesatz aufgewiesen. Allerdings ist bei der Bewertung gerade der Aufwendungen zu beachten, dass doppisch und kameral buchende Haushalte nebeneinander bestehen, die nicht miteinander verglichen werden können. So sind im Rahmen der Doppik insbesondere Zu- und Rückführungen zu beziehungsweise von den Pensionsrückstellungen bei den Personalaufwendungen zu beachten. Gleiches gilt vor allem 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 zum Beispiel ist eine Personalkostenquote, die unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt, 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.

**Die Struktur der laufenden kommunalen Erträge 2010**

**Schaubild 3**

| Art       | Alle Kommunen | Früheres Bundesgebiet | Neue Bundesländer |
|-----------|---------------|-----------------------|-------------------|
| Personal  | 29,4 %        | 28,7 %                | 33,2 %            |
| Sach      | 25,0 %        | 25,4 %                | 22,7 %            |
| Transfers | 42,9 %        | 43,1 %                | 42,0 %            |
| Zins      | 2,7 %         | 2,8 %                 | 2,2 %             |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2010, Tabelle 5.3; eigene Berechnungen.

### 4.1 Gewerbesteuer

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

#### 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 Gewerbesteuergesetz. Den Kommunen ist das Aufkommen nach Art. 106 Abs. 6 des Grundgesetzes zugewiesen. Eine Stärkung hat die Gewerbesteuer dadurch erfahren, dass die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes einen Anspruch auf eine wirtschaftsbezogene Steuerquelle mit Hebesatzrecht haben. Das muss zwar nicht die Gewerbesteuer sein, es 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**“ beträgt seit dem Konjunkturpaket II von 2009 drei Millionen 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. Allerdings soll auf diese Weise auch das veränderte Finanzierungsverhalten

von Gewerbebetrieben berücksichtigt werden, um damit auch den Anreiz zur Fremdfinanzierung allein aus steuerlichen Gründen zu reduzieren.

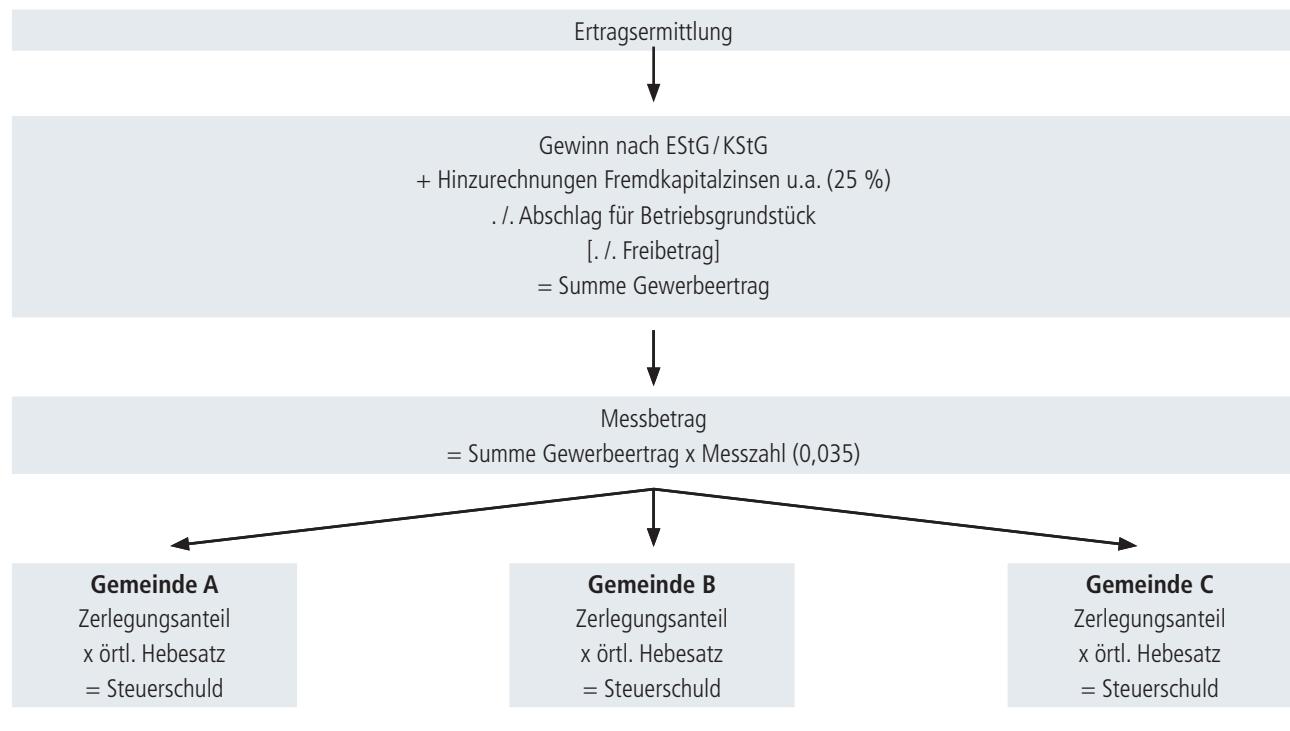
Umgekehrt kann der Betrieb einen Abschlag für das Betriebsgrundstück geltend machen, für Personengesellschaften gibt es noch einen Freibetrag. Auf den schließlich vom Finanzamt festgestellten Gewerbeertrag wird eine bundesweit einheitliche Messzahl (0,035) angewandt. Das ist dann der Messbetrag, auf den jede Gemeinde nach der Zerlegung ihren örtlichen Hebesatz anwendet (Schaubild 4). Dieser **Hebesatz** ist als Von-Hundert-Satz (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. Juni 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.

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 bis zu einer bestimmten Höhe von ihren Einkünften aus dem Gewerbebetrieb wieder abziehen. Ihre Belastung durch die Gewerbesteuer reduziert sich dadurch in vielen Fällen auf Null (Schaubild 5).

## Die Ermittlung der Gewerbesteuer

## Schaubild 4



## Gewerbesteuer und Steuerbelastung bei natürlichen Personen und Personengesellschaften

## Schaubild 5

| Art                  | Messbetrag 100.000 Euro |         |         |
|----------------------|-------------------------|---------|---------|
| Hebesatz             | 100.000 Euro            | 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.

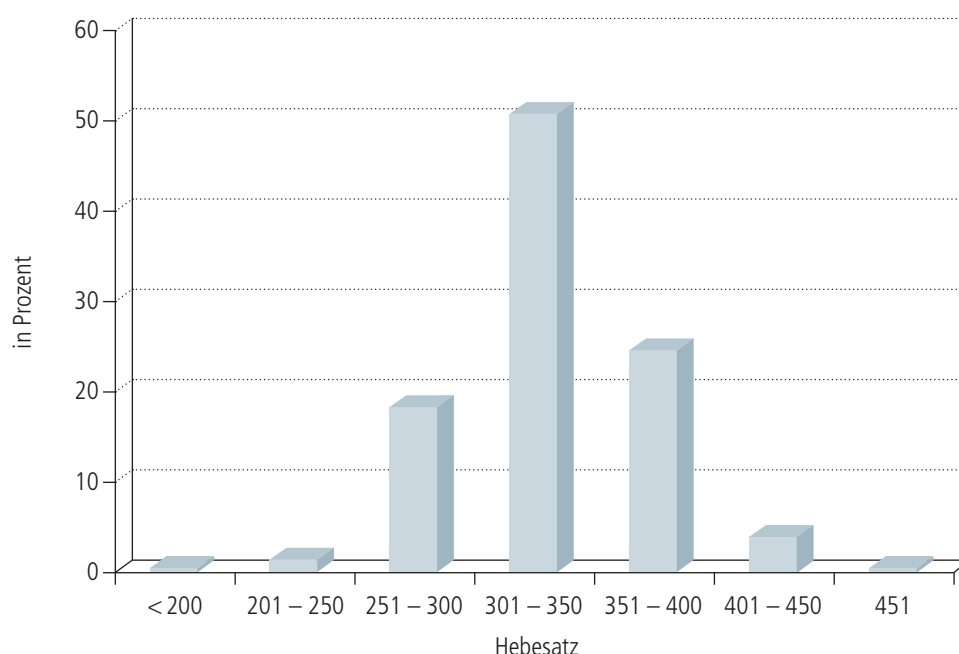
Die Gewerbesteuer fällt nicht nur am Hauptsitz des Gewerbebetriebes an. Sie wird auf alle Gemeinden verteilt, in denen sich eine Betriebsstätte befindet. Die sogenannte Zerlegung erfolgt in der Regel nach der Höhe der Arbeitslöhne. In den vergangenen Jahren hat es aber eine Reihe von Ausnahmen gegeben. Dazu zählen vor allem die Versorgungsunternehmen der Telekommunikations- und Energiewirtschaft, die flächendeckende Netze betreiben und zahlreiche Anlagen unterhalten, die keine Betriebsstätten sind. In ähnlicher Weise wird zum Beispiel für Windkraft- oder Fotovoltaikanlagen sowie Mobilfunkmasten argumentiert. Gerade für kleinere Gemeinden sind solche Ausnahmen von Bedeutung, da sie häufig zwar die Anlagen auf ihrer Gemarkung haben, aber keine Betriebsstätte mit dort Beschäftigten.

### 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 Gemeinde als Wirtschaftsstandort im Auge behalten. 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.

Die Verteilung der Gewerbesteuerhebesätze 2010

Schaubild 6



Quelle: Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2010, Fachserie 14, Reihe 10.1.

Ziemlich genau die Hälfte aller deutschen Gemeinden hat Gewerbesteuerhebesätze, die sich zwischen 301 und 350 v.H. bewegen (Schaubild 6). Angesichts des großen Gewichts der größeren Städte mit hohem Gewerbesteuerertrag liegt der (gewogene) durchschnittliche Hebesatz in Deutschland allerdings bei 390 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 Steueraufkommen führen. Die Kalkulation der Gewerbesteuer im Haushaltsplan ist daher mit großen Unsicherheiten behaftet. Es empfiehlt sich, eine vorsichtige Schätzung vorzunehmen.

Aus ihrem Gewerbesteuerertrag 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

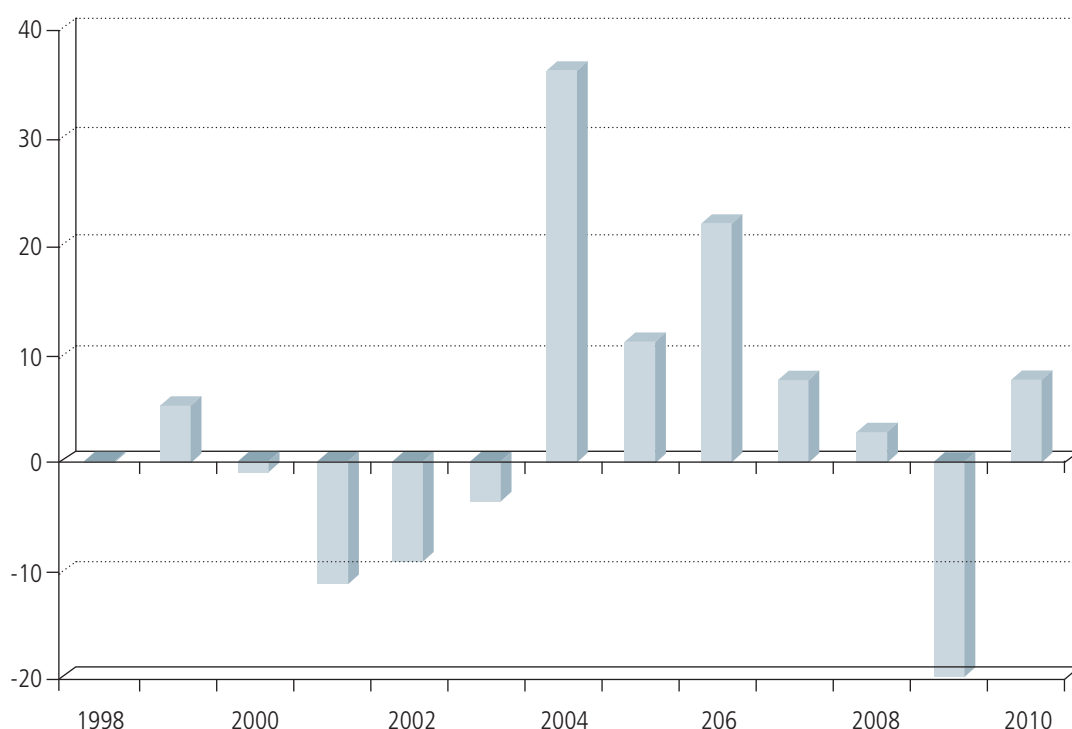
wurde. Seit vielen Jahren spielt die Umlage jedoch eine wichtige Rolle bei der Finanzierung der Deutschen Einheit. Die Gewerbesteuerumlage wird ebenfalls als v.H.-Satz des Gewerbesteuermessbetrages bestimmt; ihre Höhe wird durch Bundesgesetz bestimmt. Dabei hat der Satz seit der Einführung der Umlage 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 zwanzig Prozent, in den neuen Bundesländern zehn Prozent ihres Steueraufkommens abführen muss.

### Die Gewerbesteuer in der politischen Diskussion

Die Gewerbesteuer unterliegt seit jeher allerdings 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.

Jährliche Veränderungen des Gewerbesteueraufkommens 1998 bis 2010 in Prozent

Schaubild 7



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

Diese Kritik ist durchaus gewichtig, sodass 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 stehen sich dabei zwei Positionen diametral gegenüber:

- Die Wirtschaft plädiert 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, soll es daneben eine gewisse Form einer Betriebssteuer geben.
- Die Kommunen plädieren für eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen, namentlich der freien Berufe, und für eine Stärkung der Elemente bei der Berechnung des Steuermessbetrages, die nicht vom Gewinn abhängig sind.

Auch der letzten Kommission, die ihre Arbeit Mitte 2011 abgeschlossen hat, ist es nicht gelungen, eine 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

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

### 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) im früheren Bundesgebiet nicht zuletzt wegen ihrer statischen Bemessungsgrundlage nur etwa 15 Prozent aus; in den neuen Bundesländern ist ihr Anteil wegen des geringeren Aufkommens der Gewerbesteuer zwar höher, nähert sich allerdings dem westdeutschen Wert zunehmend an. 2008 lag das Aufkommen der Grundsteuern in Deutschland bei 11,4 Milliarden Euro. 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 ge-

nutzten Grundstücke und eine **Grundsteuer B** für alle übrigen, das heißt für alle bebauten und unbebauten Grundstücke. Die Grundsteuer A hat im Laufe 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.

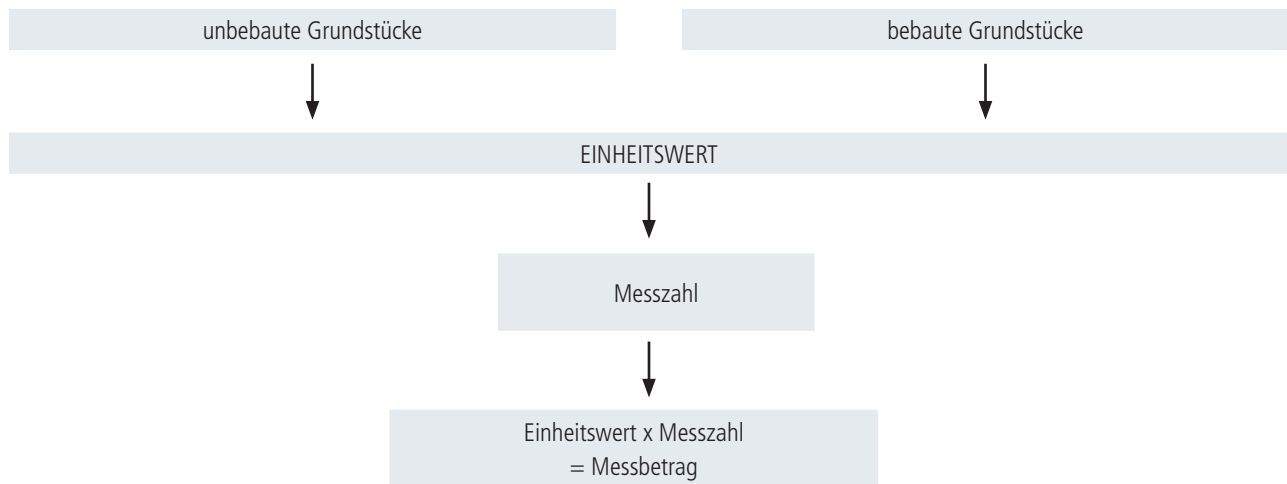
### Vom Einheitswert zur Steuerschuld

Die Grundsteuer B bemisst sich nach dem Wert des Grundstücks. 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 gegolten hätte. In den neuen Bundesländern sind – soweit noch ermittelbar – die Wertverhältnisse von 1935 maßgeblich. 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 an dem betreffenden Objekt wesentliche Veränderungen (zum Beispiel ein Ausbau) 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 **Grundsteuer-messbetrag**, 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 im Rahmen der Gewerbesteuer – nachträglich bis zum 30. Juni eines Jahres verändert werden. Dies 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 ist, 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 gekommen ist, hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für einen Erlass 2008 eingeschränkt.

## 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 Prozent 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. Dieser Sachverhalt war Anlass, andere 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.

Bei unveränderten Einheitswerten im Bestand erhöht sich die Bemessungsgrundlage der Steuer daher nur insoweit, als neue Einheitswerte im Zuge neuer Bebauung oder baulicher Veränderungen 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 anderen Grundbesitzabgaben, wie den Kosten der Abwasserbeseitigung.

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                    |
| Kreisfreie Städte<br>200.000 – 500.000 Einwohner<br>(2010) | 481           | 441           | 1,09                    |
| Kreisfreie Städte<br>> 500.000 Einwohner (2010)            | 575           | 454           | 1,27                    |

\* definiert als Grundsteuerhebesatz: Gewerbesteuerhebesatz

Quelle für 2000 und 2010: Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2010; Fachserie 14, Reihe 10.1, eigene Berechnungen.

Nicht zuletzt deshalb haben seit einigen Jahren viele Städte und Gemeinden die **Grundsteuerhebesätze** schrittweise **erhöht**. Jahrzehntelang lagen die Grundsteuerhebesätze bei etwa 80 Prozent der für die Gewerbesteuer nach Ertrag (und Kapital) maßgeblichen Sätze. Dazu trugen auch sogenannte Kopplungsvorschriften der Länder bei, die eine Relation zwischen beiden Hebesätzen verlangten. Mittlerweile aber übersteigt gerade in den großen Städten der Grundsteuer- den Gewerbesteuerhebesatz nicht unwesentlich (Schaubild 9).

Die Grundsteuer ist im Prinzip eine durchaus **gute Kommunalsteuer**. Sie bietet aufgrund ihrer Stetigkeit in vieler Hinsicht eine bessere Planbarkeit als die Gewerbesteuer. Sie hat einen eindeutig örtlichen Bezug und ihr Aufkommen ist außerordentlich stetig; gleichzeitig ist sie aber auch recht statisch, da die Bemessungsgrundlagen der Grundsteuer weitgehend unverändert bleiben. Schließlich bietet 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 dringend einer Reform. Das gilt vor allem für das Bewertungsverfahren, das inzwischen in dieser Form nur noch für die Grundsteuer gilt.

Seit Jahren gibt es Überlegungen zur Reform des Bewertungsverfahrens. In der Diskussion sind verschiedene Ansätze. Dabei lassen sich flächen- und wertmäßige Lösungen unterscheiden. Bei einer auf Flächen bezogenen Grundsteuer bilden die Grundstücks- und Gebäude-

flächen mit einem noch festzulegenden Vervielfältiger die Basis für die Steuererhebung; eine wertorientierte Grundsteuer beruht auf den Bodenrichtwerten sowie auf einer vereinfachten Wertermittlung aufstehender Gebäude. Schließlich gibt es noch eine Kombination beider Lösungen. Im Jahr 2012 sollen Probeberechnungen für die Auswirkungen und die Handhabbarkeit der Modelle erfolgen. Vor dem Jahr 2013 ist daher mit weiteren gesetzgeberischen Schritten nicht zu rechnen.

## 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 Steuerfinanzrechts**. Danach können die Gemeinden – sofern nicht durch den Landesgesetzgeber (wie in Bayern) eingeschränkt – Steuern einführen, soweit sie nicht einer bereits bestehenden Steuer gleichartig sind. Von dieser Möglichkeit 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 **Hunde-steuer**, 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 pro Hund 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 Betreibern von Spielautomaten erhoben; maßgeblich ist das Einspielergebnis. Nach jahrelangen Rechtsstreitigkeiten scheint sich diese Praxis nunmehr zu festigen. In jüngster Zeit wird auch diskutiert, andere Formen der Vergnügung in die Steuerpflicht einzubeziehen.

Mit der **Zweitwohnungsteuer** sollen diejenigen Einwohner zur gemeindlichen Finanzierung herangezogen werden, die als Bürger 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 von Zweitwohnsitzen motiviert werden, diesen in einen Erstwohnsitz umzumelden. Dadurch würde die Gemeinde im Finanzausgleich und bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer profitieren. Die **Kulturförderabgabe** schließlich ist eine ganz neue Entwicklung; sie wird als fester Betrag von Übernachtungsgästen erhoben, ist insoweit einer Kurtaxe nicht ganz unähnlich. Damit ist sie vom Fremdenverkehrsbeitrag zu unterscheiden.

## 4.3 Steuerbeteiligungen

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Seit 1969 sind die Gemeinden an der staatlichen Einkommensteuer, seit 1998 an der staatlichen Umsatzsteuer beteiligt. 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 dahin geltenden Gewerbesteuer entstanden.

### Der Gemeindeanteil an der Einkommesteuer

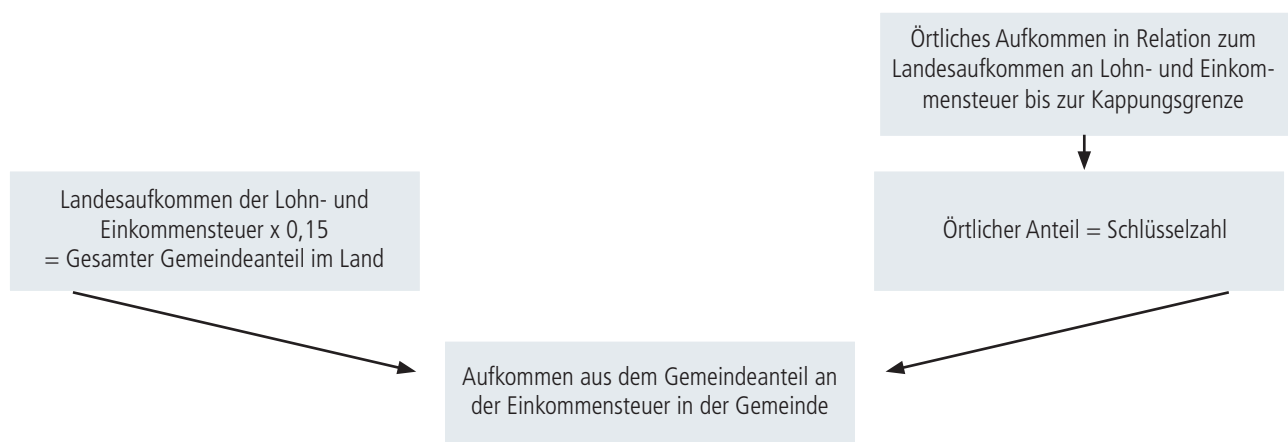
Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird länderweise berechnet. Aus dem Aufkommen, das im Land erzielt wird, erhalten die Gemeinden **15 Prozent** der verbleibende Teil wird dann hälftig zwischen Bund und Land geteilt. Für die weitere Verteilung wird ein Schlüssel berechnet, der nicht das tatsächliche 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, während sich Gemeinden in strukturschwachen Regionen dagegen mit einem sehr niedrigen Aufkommen begnügen müssen.

Von der Steuerleistung der in einer Gemeinde wohnhaften Steuerzahler wird nur die auf die ersten 30.000 Euro (bzw. 60.000 Euro bei Verheirateten, die zusammenveranlagt werden) entfallende Steuerzahlung berücksichtigt, um den Schlüssel zu berechnen (**Kappungsgrenze**). Sie wird am 2012 auf 35.000/70.000 Euro angehoben. 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 diese 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) nicht unerheblichen Schwankungen, wenngleich sie meist 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 2007, die für die Jahre 2012 bis 2014 maßgeblich sein wird. In dem Zusammenhang ist auch stets zu entscheiden, ob die Kappungsgrenze jeweils verändert – bislang immer: erhöht – werden soll.

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 und stark ländlich geprägten Gebieten zu finden. Da der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer länderspezifisch berechnet

wird, tritt das Problem der unterschiedlichen Steuerkraft zwischen den Ländern hinzu, so dass sich Stärken und Schwächen noch einmal auseinanderentwickeln können. (Schaubild 11)

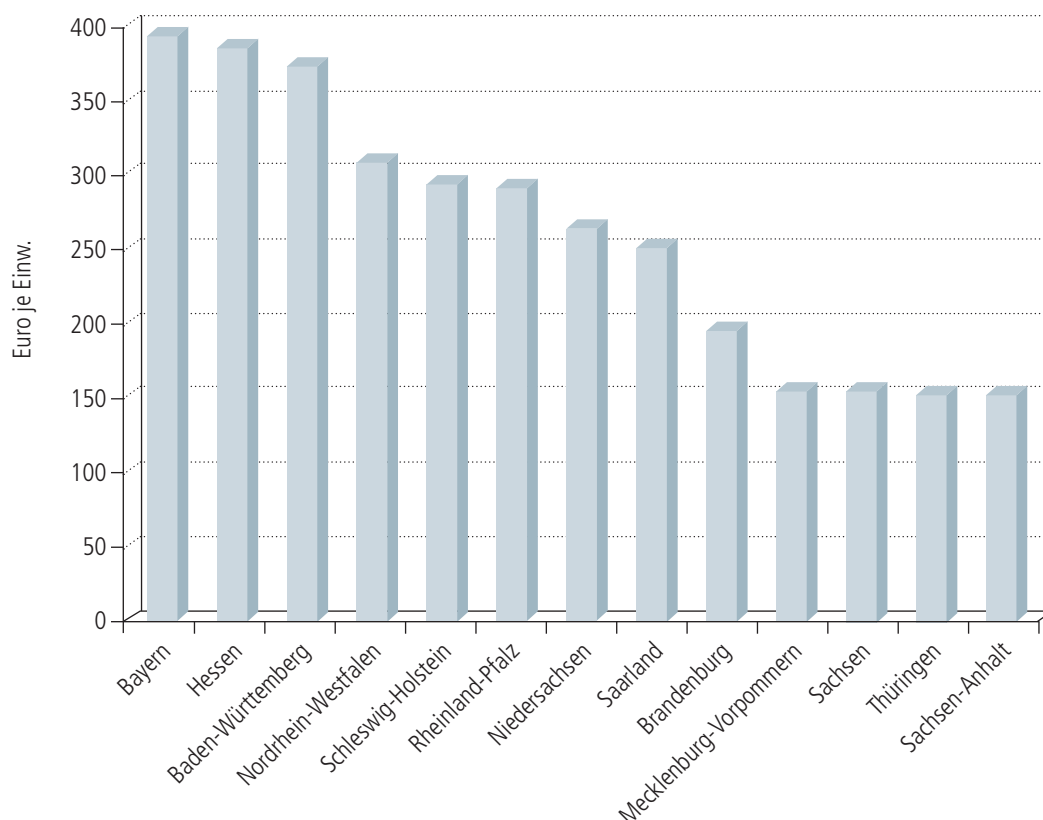
## Ersatz für die Gewerbesteuer?

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 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:

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

Abweichungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zwischen den Bundesländern

Schaubild 11



- Gemeinden mit hohen Einkommensteuerleistungen könnten es sich leisten, niedrigere Steuersätze zu verlangen, so dass sie weiter an Attraktivität gewinnen und neue Einwohner 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 mildern 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 des Anteils auf die einzelnen Gemeinden gestaltete sich schwierig, da das örtliche Aufkommen wegen der Besonderheiten des Versandhandels oder der Einfuhrumsatzsteuer nicht in Betracht kommt. Bis zur Findung eines neuen Schlüssels wurde daher eine Übergangslösung gewählt, die bis 2008 Gültigkeit besaß.

Eine Besonderheit war eine Vorwegaufteilung zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern im Verhältnis 85:15. Danach waren im früheren Bundesgebiet das Aufkommen der früheren Gewerbesteuer, der Gewerbesteuer sowie die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten maßgeblich, in den neuen Bundesländern nur die beiden letzten Indikatoren. Bis 2018 wird nun schrittweise auf einen **neuen Schlüssel** umgestellt, wonach künftig

- das Gewerbesteueraufkommen 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

maßgeblich sind. Bis dahin gibt es eine Mischung aus dem alten und dem neuen Schlüssel. Wie beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer soll der Schlüssel wiederum alle drei Jahre angepasst werden.

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, spielt der Vorschlag derzeit keine Rolle mehr.

### 4.4 Gebühren

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

#### 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 beauftragt. Sie bedürfen – sofern nicht anderweitig gesetzlich geregelt – einer kommunalen Satzung. Spezielle Entgelte nehmen haushaltsrechtlich nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung 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.

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 zu beachten. Ein Verzicht auf eine Gebührenerhöhung, der zu einer höheren Steuerbelastung führen würde, ist daher sehr kritisch zu beurteilen. Insofern hat sich im Laufe 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 Reisepasses, 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. Von den Verwaltungsgebühren seien unter anderem die Gebühren im Meldewesen, Gebühren im Baugenehmigungsverfahren oder bei der Kfz-Zulassung genannt. Trotz der oft hohen Fallzahlen ist der Finanzierungsbeitrag von Verwaltungsgebühren zum kommunalen Haushalt von begrenzter Bedeutung.

Haushaltswirtschaftlich spielen die **Benutzungsgebühren** eine dominierende Rolle; hierunter sind vor allem die Gebühren für die Abwasser- und Abfallentsorgung hervorzuheben. Darüber hinaus haben 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 erläutern ist das **Kostendeckungsprinzip**. Es besagt, dass die für eine Leistung notwendigen Kosten durch das Gebührenaufkommen gedeckt werden 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 Zweiten 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) – können dem Gebührenzahler 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 (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 zielen 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 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 infrage gestellt wird, gilt es, die Gebühren oder Preise bestenfalls 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 ein Anschluss- und Benutzungszwang (wie im Fall der Abwasser- und der Abfallbeseitigung) gegeben, so ist eine kostendeckende Gebühr im Regelfall möglich. In allen anderen Fällen können die Einwohner über die Nutzung frei entscheiden; für sie ist dann ihre Zahlungsbereitschaft maßgeblich.

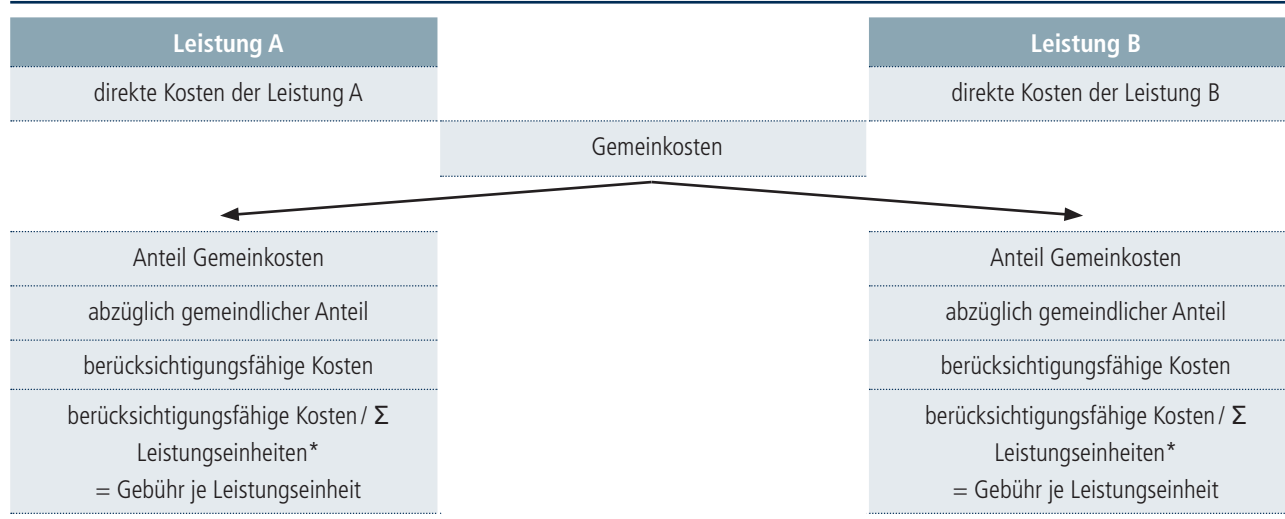
Während der Kostendeckungsgrundsatz auf das gesamte Gebührenaufkommen abzielt, bezieht sich das **Äquivalenzprinzip** auf die Leistung für den einzelnen Gebührenzahler. Die gezahlte Gebühr und die empfangene Leistung dürfen nicht in einem offenkundigen Missverhältnis zueinander stehen. Das bedeutet zwar keine Berechnung für jeden Einzelfall, engt aber den Spielraum insbesondere für lenkende Gebühren ein. Denn **Gebührendifferenzierungen** aus zum Beispiel ökologischen Gründen stehen mit der konkreten Leistung nicht in ursächlichem Zusammenhang. Wenn die Kommune lenkend eingreifen will, kann sie dies nur über Anreize – zum Beispiel Gebührennachlässe – machen, die aber aus dem allgemeinen Haushalt aufzubringen sind. Auch Gebühren, die verschiedene Leistungen zusammenfassen, auch wenn diese differenziert 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 und als kalkulatorische Positionen geführt wurden. Nicht zuletzt aus diesem Grund hatten 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 bzw. sogar als separaten Eigenbetrieb geführt.

## Gebührenberechnung – vereinfachte Darstellung

## Schaubild 12



\* Definiert nach dem jeweils angewandten Maßstab, z. B. in m<sup>3</sup> 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 derzeit für den Kernhaushalt nur in wenigen Fällen eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung besteht, aus der die Gemeinkosten, die auf den Gebührenhaushalt entfallen, zu ersehen sind. Die Ermittlung und Verteilung dieser Gemeinkosten geschieht deshalb in der Regel noch in gesonderten Rechnungen.

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- und versuchsweise auch durch 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 sehr streitanfällig.

## Gebührenmaßstäbe

Sind die Gesamtkosten – gegebenenfalls auf einzelne Leistungsbereiche bezogen – ermittelt, ist ein Gebührenmaßstab zu wählen, um die Kosten auf die einzelnen Nutzer umzulegen. 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, für den jedoch die notwendigen Daten nicht vorliegen. Daher wird durchgängig die bezogene und messbare Wassermenge zugrunde gelegt (Frischwassermaßstab), 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, von denen das Regenwasser unmittelbar in die Kanalisation gelangt.

## Weitere Aspekte

Bei der Gebührenbemessung sind anderweitige Leistungen der Abgabepflichtigen zu berücksichtigen. So ist es im Rahmen der Abwasserbeseitigung nicht unüblich, für den 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 Beitragserhebung und -höhe kann jedoch nur einmal erfolgen. Eine laufende Veränderung zwischen Beiträgen und Gebühren ist nicht möglich. Ein zweiter Fall betrifft die Straßenreinigung: Hier ist es häufige Praxis, bei nicht stark frequentierten Straßen die Reinigung auf die Anlieger 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 leitungsgebun-

dene Einrichtungen, wenn die Netze nicht reduziert werden können. Auch Klärwerke oder Müllverbrennungsanlagen lassen sich nicht einfach zurückbauen. Mit dem demographischen Wandel, der in einigen Regionen zusätzlich noch zu einem Rückgang der Nutzerzahlen führt, wird sich das Problem noch verschärfen, wenn dies nicht schon bereits geschehen ist.

## 4.5 Beiträge

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

### Einführung

Beiträge zählen zusammen mit den Gebühren zu den speziellen Entgelten. Beides sind öffentlich-rechtliche Abgaben; sie bedürfen – sofern nicht anderweitig gesetzlich geregelt – einer kommunalen Satzung. Spezielle Entgelte nehmen haushaltsrechtlich nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung 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 ein Eigentümer nicht baut, hat er dennoch einen Vorteil, da der Wert seines 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. Der Beitrag für Kindertagesstätten hingegen ist kein Beitrag im Sinne des Abgabenrechts, sondern eine laufende Gebühr. Eine Besonderheit schließlich sind wiederkehrende Beiträge für den Ausbau von Verkehrsanlagen, die in einigen Bundesländern zulässig sind. Rechtsgrundlage für die Erschließungsbeiträge ist das Baugesetzbuch (BauGB). Alle übrigen Beiträge sind durch Landesrecht geregelt. Das geschieht üblicherweise durch das Kommunalabgabengesetz (KAG).

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, sodass ein niedrigerer Gebührensatz erhoben wird. Dies ist bei den 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

## 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 an: Gunnar Schwarting: Der kommunale Haushalt, 4. Aufl. Berlin 2010, Rz. 286.

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 wird als Abrechnungseinheit entweder das gesamte Gemeindegebiet oder ein Teilbe-

reich (zum Beispiel ein eigenständiger Ortsteil) herangezogen. 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 sich die Gemeinde über die Höhe. Erschließungsbeiträge werden in Höhe von 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwandes erhoben; die restlichen zehn Prozent sind der Gemeindeanteil. Allerdings ist diese Form der Beitragserhebung 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 nicht mehr zu Zahlungen herangezogen werden. Mögliche Kostensteigerungen wären dann kommunales Risiko. Dem steht der frühzeitige Eingang der Mittel bei der Gemeinde als Vorteil entgegen. Soweit Bauträger ein gesamtes Gebiet erschließen (zum Beispiel im Zuge 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.

Für alle übrigen Beiträge muss die Gemeinde einen Beitragssatz festlegen. Dabei ist vor allem im Bereich der Ausbaubeiträge, auf die im weiteren Bezug genommen wird, 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 Anliegern 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 – willkürlich nach unten gesetzt werden. Im Übrigen ist es üblich, vor einer Ausbaumaßnahme das Vorhaben frühzeitig mit den Anliegern (und späteren Beitragspflichtigen) zu erörtern.

### 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, eini-

germaßen wirklichkeitsgetreu abgebildet werden. Allerdings existieren Ausnahmen zum Beispiel für Eck- oder Gewerbegrundstücke.

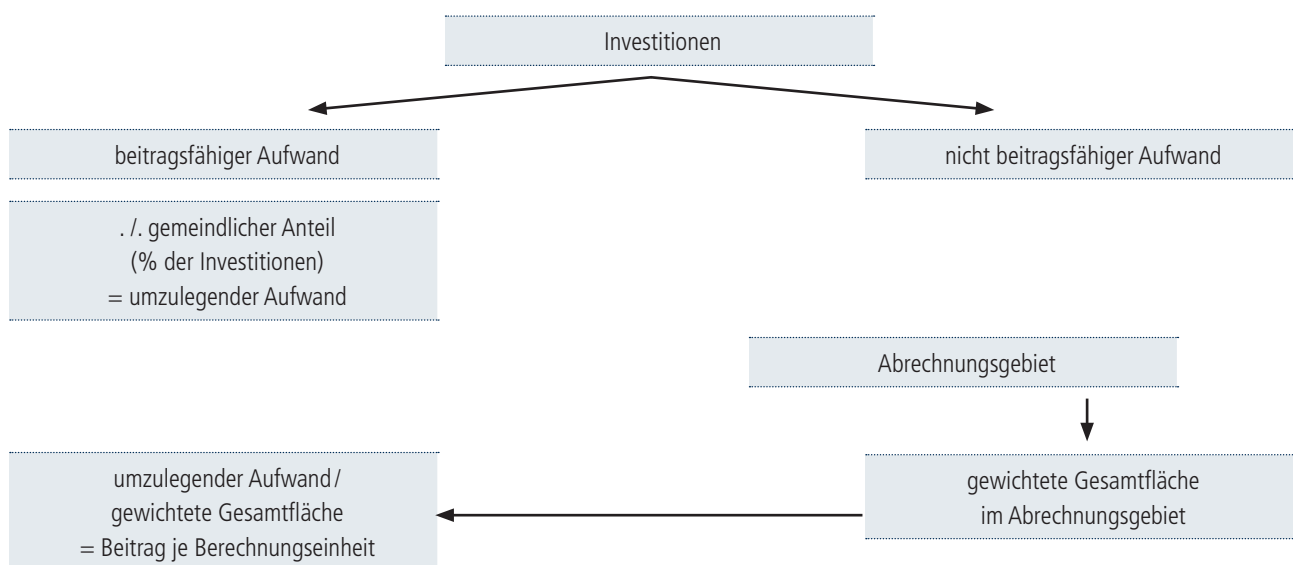
Während bei einmaligen Ausbaubeiträgen auf die Anlieger regelmäßig hohe Zahlungsverpflichtungen zukommen, entfällt dies bei den sogenannten **wiederkehrenden Beiträgen**. Sie werden laufend nach Maßgabe der vorgesehenen Investitionen in die Verkehrsanlagen berechnet und sind – da sie auf eine weit größere Zahl von Abgabepflichtigen verteilt werden können – dementsprechend geringer und weniger spürbar. Sie werden aber immer wieder rechtlich angefochten, weil auch Grundstückseigentümer 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 die Passivseite der Bilanz eingestellt. Dieser Sonderposten wird jährlich in Höhe des Abschreibungssatzes aufgelöst und als laufender Ertrag im Ergebnishaushalt verbucht.

#### Ermittlung eines einmaligen Anliegerbeitrags

Schaubild 14



**Ein Beispiel:**

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

### Einführung

Die Haushaltswirtschaft der Gemeindeverbände – das sind in allen Flächenländern die Landkreise, in einigen Ländern darüber hinaus auch Verbands- oder Samtgemeinden bzw. Ämter – folgt den gleichen Prinzipien, die für die gemeindliche Ebene gelten. Der wesentliche Unterschied besteht allerdings darin, dass sie 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 allerdings von den Kreisen und kreisfreien Städten im Verbandsgebiet aufzubringen ist.

Von Zeit zu Zeit wird die Frage aufgeworfen, ob Gemeindeverbände – hier vor allem die Kreise – über eigene Steuerquellen verfügen sollten. Dazu ist es bislang nicht

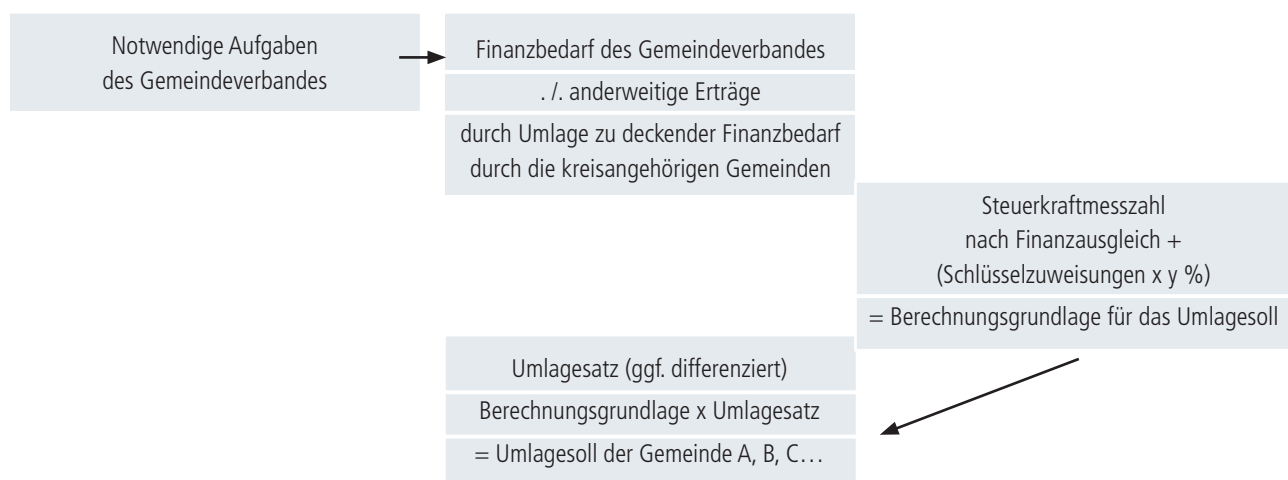
gekommen, weil das zum einen das geltende gemeindliche Steuersystem grundlegend verändern, zum anderen aber auch die verfassungsrechtliche Balance zwischen den Kreisen und ihren Gemeinden zu Lasten der Gemeinden beeinträchtigen würde.

### Die Ermittlung der Umlage

Die Erhebung von Umlagen ist in der Regel in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder geregelt. Sie beruht auf den gleichen Prinzipien wie sie auch für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen maßgeblich sind. Grundlage ist die nach den Bestimmungen des Finanzausgleichs festgestellte Steuerkraft (Schaubild 15). Ob und in welchem Umfang die von den Gemeinden empfangenen Schlüsselzuweisungen hinzugerechnet 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 Umlage-

satz entsprechen. Liegen die gemeindlichen Steuersätze unter dem normierten Wert, zahlt die Gemeinde einen höheren, liegen sie umgekehrt über dem normierten Wert, einen geringeren Anteil als es 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 dabei noch variieren. So ist bisweilen eine **progressive Umlage**, die besonders steuerstarke Gemeinden in höherem Maße heranzieht, wie zum Beispiel in Rheinland-Pfalz, ebenso möglich wie ein nach Steuerarten differenzierter Umlagesatz. Daneben ist es in manchen Ländern, wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen oder Hessen, nicht unüblich, die Umlage danach zu bemessen, welche Aufgaben durch den Gemeindeverband für die Gemeinden wahrgenommen werden. So ist es in Nordrhein-Westfalen 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 diese erheblichen Differenzen können sein:

- 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.

Dabei ist zu beobachten, dass in nahezu allen Ländern die durchschnittlichen Umlagesätze seit 1997 zum Teil deutlich gestiegen sind.

Kreisumlagesätze 1997 und 2009\*

Schaubild 16

|                        | 1997    | 2009    |
|------------------------|---------|---------|
| Baden-Württemberg      | 27,91 % | 31,99 % |
| Bayern                 | 43,20 % | 46,26 % |
| Brandenburg            | 37,70 % | 44,03 % |
| Hessen                 | 49,91 % | 54,57 % |
| Mecklenburg-Vorpommern | 20,08 % | 40,95 % |
| Niedersachsen          | 51,58 % | 51,16 % |
| Nordrhein-Westfalen    | 45,48 % | 46,17 % |
| Rheinland-Pfalz        | 34,58 % | 39,03 % |
| Saarland               | 54,00 % | 51,22 % |
| Sachsen                | 23,01 % | 26,92 % |
| Sachsen-Anhalt         | 29,62 % | 46,26 % |
| Schleswig-Holstein     | 30,37 % | 35,98 % |
| Thüringen              | 31,02 % | 35,58 % |

\*Inklusive umgerechneter Sonderumlagen; arithmetisches Mittel

Quelle: Deutscher Landkreistag, Kreisfinanzbericht 2008/2009, Abbildung 6.

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 sonst 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 vorliegenden 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 auf die Gesamtwirkung aller zu zahlenden Umlagen zu achten. Umlageverpflichtungen, die „erdrosselnden“ Charakter haben und 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 die Umlage von Gemeindeverbänden sich nach dem Mittelbedarf des Ergebnis- oder des Finanzhaushalts bemisst. Sollte der Ergebnishaushalt maßgeblich sein, müsste die Umlagezahlung auch die Abschreibungen im Haushalt des Gemeindeverbandes abdecken. Das könnte die Leistungsfähigkeit der Gemeinden beeinträchtigen. Daher hat sich zum Beispiel Rheinland-Pfalz dafür entschieden, den Mittelbedarf der Umlageverbände vorrangig 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 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.

Ganz anders verhält es sich mit der **Finanzierung von Zweckverbänden**. Sie erheben zwar auch eine Umlage von ihren Mitgliedern, 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.

## 4.7 Finanzausgleich I

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

### 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 jeweils betrachteten Gebietes 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 verpflichtend 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. Insoweit 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 Kfz-Steuer) aus den Einnah-

men aus dem Länderfinanzausgleich oder aus der Gewerbesteuerumlage aufzustocken. Welchen Anteil der berücksichtigten Steuereinnahmen das Land jeweils in den Verbund 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 stehen (**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. zu 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.

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. Werden diese allerdings nicht mehr gesondert gezahlt, sondern aus Mitteln des Finanzausgleichs (bei unverändertem Verbundsatz) 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 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 Betracht 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

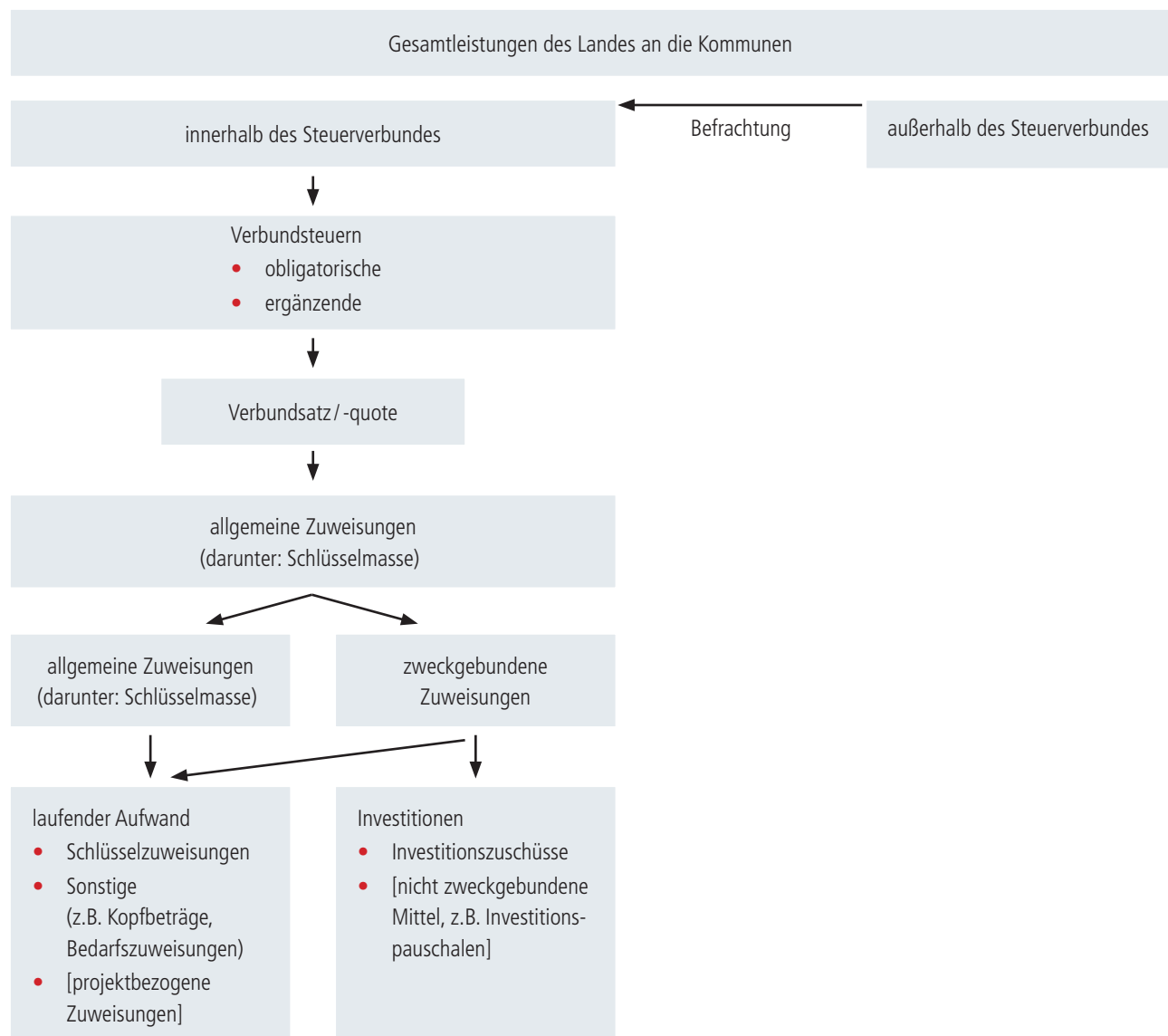
Der Stabilisierungsfonds, wie er zunächst in Rheinland-Pfalz eingeführt wurde, befasst sich nicht mit dem Verhältnis kommunaler und staatlicher Einnahmen, sondern er versucht, die Finanzausgleichsleistungen zu verstetigen. Auf die direkte Abrechnung aus Vorjahren wird verzichtet, stattdessen werden Negativabrechnungen 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 Finanzzuweisungen 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 Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen

Schaubild 17



Quelle: Gunnar Schwarting: Der kommunale Haushalt, 4. Aufl. Berlin 2010, Rz. 254.

## Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den alten Bundesländern

Schaubild 17a

| Allgemeine Zuweisungen<br>58,9 % |        | Zweckgebundene Zuweisungen<br>41,1 %                      |        |
|----------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|
| Schlüsselzuweisungen             | 49,6 % | Soziales, Gesundheit, Sport                               | 30,5 % |
| sonstige allgemeine Zuweisungen  | 8,9 %  | Schule, Kultur                                            | 5,5 %  |
| Bedarfszuweisungen               | 0,5 %  | öffentliche Einrichtungen,<br>wirtschaftliche Unternehmen | 1,9 %  |
|                                  |        | Bauwesen, Straßen                                         | 1,8 %  |
|                                  |        | Sonstige                                                  | 1,4 %  |

Quelle: Gemeindefinanzbericht 2011 des Deutschen Städtetages, S. 56.

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 sogenannte **Bedarfszuweisungen**, die besonders finanzschwachen Kommunen (im Grundsatz als einmalige, vielfach aber auch mehrfache oder gar dauerhafte Hilfe) gewährt werden können. Der für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehende Betrag (Schlüsselmasse) ist eine Teilmenge der Finanzausgleichsmasse.

## Die Schlüsselzuweisungen

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**“).

$$[\text{Finanzbedarf} - \text{Finanzkraft}] \times x\% = \text{Schlüsselzuweisung}$$

sofern Finanzbedarf > 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.

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

## Haupt- und Nebenansätze

Da es sich bei der Finanzkraft um monetäre Größen 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 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 unter anderem Ansätze für

- Soziallasten,
- Arbeitslosigkeit,
- Schüler,
- Straßen,
- Fläche,
- Garnisonen.

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. Damit kann es jedoch kein Bewenden haben. Vielmehr ist der Finanzbedarf, um ihn der Finanzkraft gegenüberzustellen, in monetäre Größen umzuwandeln. Hierzu wird der üblicherweise in Einwohnern 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 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 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.

#### Zweckzuweisungen und ihre Probleme

Während die allgemeinen Zuweisungen – namentlich die Schlüsselzuweisungen – die kommunale Finanzkraft stärken sollen, dienen Zweckzuweisungen dazu, bestimmte Maßnahmen oder Projekte zu fördern. Sie haben damit einen stark **lenkenden Charakter** und greifen in die kommunalen Prioritäten ein. Denn durch die Landeszuwendung sinken die von der Kommune zu tragenden Kosten einer Maßnahme bzw. eines Projekts. Sie erscheinen damit wirtschaftlich vorteilhafter als andere, nicht geförderte Vorhaben.

Zweckzuweisungen sind daher in hohem Maße umstritten. Einerseits stellen sie eine willkommene Drittfinanzierung dar, andererseits binden sie auch kommunale Mittel in beachtlichem Ausmaß. Denn die Zuwendung umfasst nie die gesamten Kosten der 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 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. Das würde bedeuten, dass diese Kommunen nicht nur keine zweckgebundenen Zuweisungen nutzen sondern auch – da die Mehrzahl dieser Zuweisungen auf Investitionen ausgerichtet ist – 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 zu gestalten. 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. Insbesondere soll dabei betrachtet werden, welche Bedeutung der Maßnahme auch aus landespolitischer Sicht 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) große 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 Lasten mit einer Maßnahme verknüpft sind.

**Fall 1:**

Eine Kommune erhält einen Personalkostenzuschuss für modellhafte Maßnahmen der Sozialarbeit in einem Ortsteil. Nach Ablauf der drei Jahre 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,
- ob die Maßnahme noch nicht erfolgreich abgeschlossen wurde, aber aus finanziellen Gründen nicht fortgeführt werden kann,
- ob 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 ko-finanziert. 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.

## Das Förderverfahren

Zweckzuweisungen unterscheiden sich von den allgemeinen, namentlich den Schlüsselzuweisungen dadurch, dass auf sie kein Rechtsanspruch besteht. Sie müssen jeweils von der Kommune beantragt und von einer staatlichen Instanz (Ministerium, Regierungspräsidium oder Ähnliches) bewilligt werden. Dabei sind einige Besonderheiten zu beachten.

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 die Kommune darf mit der Maßnahme vor der Bewilligung nicht beginnen, da sie ansonsten nicht mehr für die Förderung in

Betracht kommt. Um dies zu verhindern, kann sich die Kommune von der mittelbewilligenden Stelle den vorzeitigen Baubeginn zusichern lassen. Dann verfällt zwar nicht der grundsätzliche Förderanspruch. Eine Garantie für eine spätere Bewilligung lässt sich daraus aber nicht ableiten. Die Kommune geht mit dem vorzeitigen Baubeginn also ein gewisses Risiko ein.

Erght 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 mithin für gewisse Zeiträume eine Zwischenfinanzierung in Anspruch nehmen muss. Darüber hinaus ist es bei investiven Maßnahmen üblich, eine Zweckbindung der geschaffenen Einrichtung vorzusehen. Die Anlage oder Einrichtung ist für einen bestimmten Zeitraum (üblich sind 20 bis 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 aus staatlichen Mitteln erfolgt ist.

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 dazu übergegangen pauschale Mittel für bestimmte Zwecke (Schulbaupauschale je Schüler) 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 Einträge

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Über die Steuern, die 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- und Dividendenerträge,
- Mieten und Pachten,
- Konzessionsabgaben,
- Abführungen kommunaler Unternehmen.

**Privatrechtliche Entgelte** stehen in enger Beziehung zu den Gebühren, 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.

**Verkaufserlöse** konzentrieren sich vor allem im Immobilienbereich. Der Verkauf von Grundstücken zählt zu den üblichen Tätigkeiten einer Kommune. Ob die Erlöse als laufende Erträge gewertet werden und damit dem (ordentlichen) Ergebnishaushalt zuzurechnen sind, hängt von den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen ab. Dabei ist darauf zu achten, dass in der kommunalen Bilanz eine Vermögensveräußerung einen Aktivtausch darstellt. Denn durch den Verkauf wird das Anlagevermögen verringert, der Kaufpreis erhöht demgegenüber die Liquidität. Im Rahmen der Doppik gibt es eine weitere Besonderheit: 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 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 Fest-

geldanlage 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.

Den Zinsen ähnlich, allerdings risikoabhängiger, sind **Dividendenerträge** aus Gesellschaftsanteilen. Dabei handelt es sich um privatrechtliche Unternehmen, namentlich der Energieversorgung, an denen die einzelne Kommune nur einen geringfügigen Anteil hält. Ob es wirtschaftlicher 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 Umlagebelastung erhoffen.

**Mieten und Pachten** resultieren aus der Nutzung kommunaler Immobilien. Sie sollten – da diese Mittel nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung Vorrang genießen – an den Marktgegebenheiten ausgerichtet werden. Das ist für gewerbliche Nutzungen kein Problem, da ansonsten Kollisionen mit dem europäischen Beihilferecht auftreten können. Die Verpachtung gewerblicher 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 wird. Das wird allerdings dann zum Problem, wenn – gerade in der Wohnungsvermietung – die verlangte Miete so niedrig ist, dass daraus Mittel für die Instandhaltung der Gebäude nicht zur Verfügung stehen. Dies wird besonders deutlich, wenn die kommunalen Immobilien in ein Gebäudemanagement oder eine kommunale Gesellschaft eingegliedert werden. Die Gebäude verlieren bei mangelnder Instandhaltung schleichend an Wert und bedürfen irgendwann einer teuren Totalsanierung.

**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 damit, zumindest im Bereich der Energieversorgung, nicht verknüpft. Die Höhe der Konzessionsabgabe ist bundeseinheitlich geregelt und richtet sich – wenn auch differenziert nach Abnehmergruppen – nach der abgegebenen Leistungsmenge.

Kommunale Unternehmen 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 ausgeschüttet werden sollen, richtet sich auch nach der Eigenkapitalbasis des Unternehmens. Bei schwacher Eigenkapitalbasis mag es für einen begrenzten Zeitraum auch sinnvoll sein, 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 (**Querverbund**). Dadurch erzielt der kommunale Haushalt zwar keine Erträge, wird aber von Aufwand entlastet, den er sonst für die Verlustabdeckung zu tragen hätte. Ob und inwieweit eine solche Verrechnung steuerlich zulässig ist, muss jeweils im Einzelfall geprüft werden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass im Umgang mit eigenen kommunalen Unternehmen zahlreiche steuerliche Vorschriften eine Rolle spielen, deren Auswirkungen sorgsam analysiert werden sollten.

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 Finanzkrise(n) eine im Durchschnitt höhere Eigenkapitalquote im Verhältnis zu den ausgegebenen Krediten erforderlich werden dürfte, sollten Überschüsse der Sparkassen in erster Linie zur Aufstockung des Eigenkapitals dienen, soweit dies nicht bereits in der Vergangenheit geschehen ist. In Anbetracht der schwierigen Lage vieler kommunaler Haushalte sind solche Überlegungen, die die dauerhafte Leistungskraft des Instituts im Auge haben, kommunalpolitisch nicht einfach.

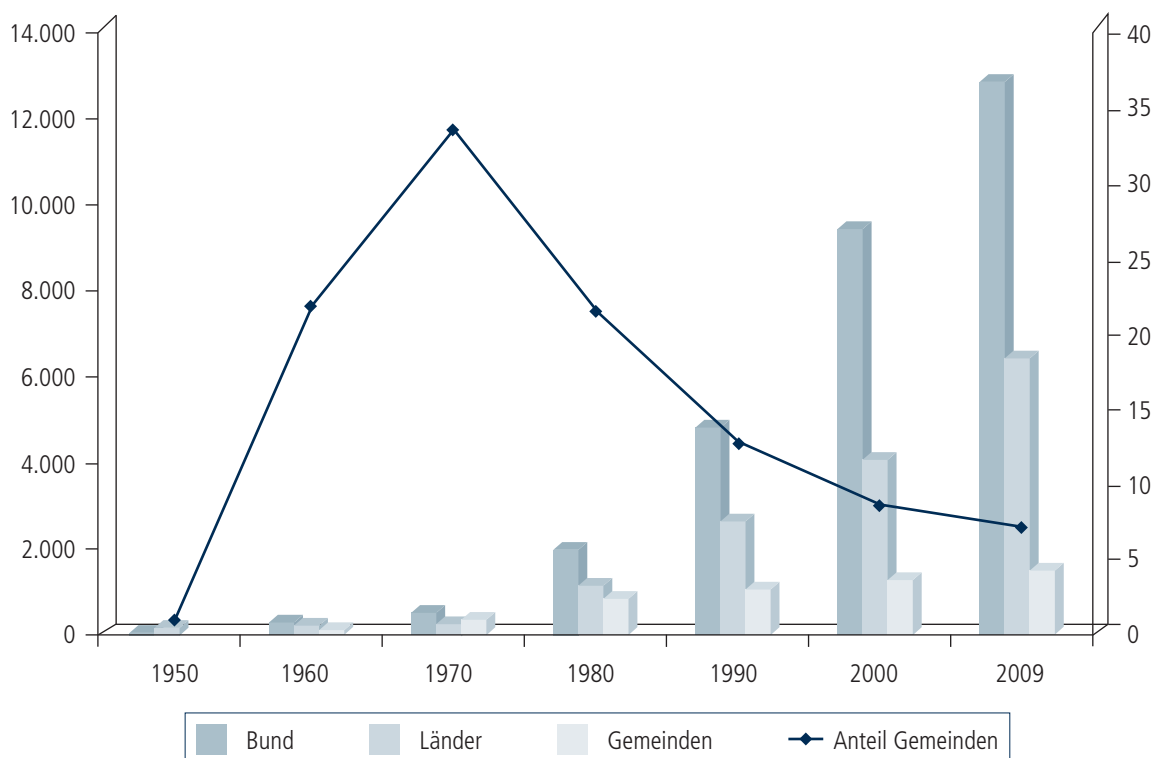
### Kommunale und staatliche Verschuldung

Die Kommunen haben seit Beginn der Bundesrepublik jährlich Kredite aufgenommen (Bruttokreditaufnahme). In der Regel haben sie nach Abzug der ebenfalls jährlich gezahlten Tilgungsbeträge damit auch ihren Schuldenstand erhöht (Nettokreditaufnahme). 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 mehr als 30 Prozent lag, ist mittlerweile auf weniger als zehn 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 1950 bis 2009\*

Schaubild 18



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

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14 Reihe 5.

In der Kameralistik war dem Rechnungswesen nur die Schuldenbewegung, das heißt Kreditaufnahmen und Tilgungen, zu entnehmen. Der eigentliche Schuldenstand wurde gesondert nachgewiesen. Das hat sich, soweit die Doppik eingeführt wurde, 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.

## Voraussetzungen für die Kreditaufnahme

Die kommunale Kreditaufnahme ist grundsätzlich zulässig; das ist in anderen Staaten keineswegs selbstverständlich. 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 daraus möglicherweise 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 Ertragserwartungen begründet wird, sollte auf jeden Fall sehr kritisch geprüft werden.

Als die wichtigste Begrenzung der kommunalen Kreditaufnahme ist die Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit 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. Das bezog sich in der Kameralistik auf den Verwaltungshaushalt. Ob in der Doppik bei der Prüfung durch die Aufsichtsbehörde der Ergebnis- und/oder der Finanzhaushalt zugrundegelegt wird, lässt sich allgemeingültig für alle Länder nicht beantworten.

Die **Aufsichtsbehörde** kann in solchen Fällen

- die Kreditaufnahme ganz untersagen (das bedeutet eine Nettotilgung und eine Reduzierung des Schuldenstandes),
- die Kreditaufnahme auf den Tilgungsbetrag limitieren (das bedeutet eine Konstanz des Schuldenstandes,
- einen geringeren Betrag als im Haushaltsplan veranschlagt zulassen (das bedeutet in der Regel eine weitere Steigerung des Schuldenstandes).

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. 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 Schuldscheindarlehen bei einem Kreditinstitut. Die Anleihe – das gängige Finanzierungsinstrument von Bund und Ländern – ist aus kommunaler Sicht zu aufwendig; es kommt daher nur in seltenen Fällen zur Anwendung. Bei der Auswahl des Kreditgebers ist die Kommune im Prinzip frei. Maßgeblich ist der günstigste Effektivzins. Eine Bindung an eine Hausbank würde nicht nur mit den Regelungen des Vergaberechts kollidieren sondern wäre vermutlich auch unwirtschaftlicher. Es empfiehlt sich daher, 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,
- 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 Marktzinssatz 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. Bei einer soliden Nutzung können Derivate jedoch auch einen wichtigen Beitrag für den kommunalen Haushalt bringen.

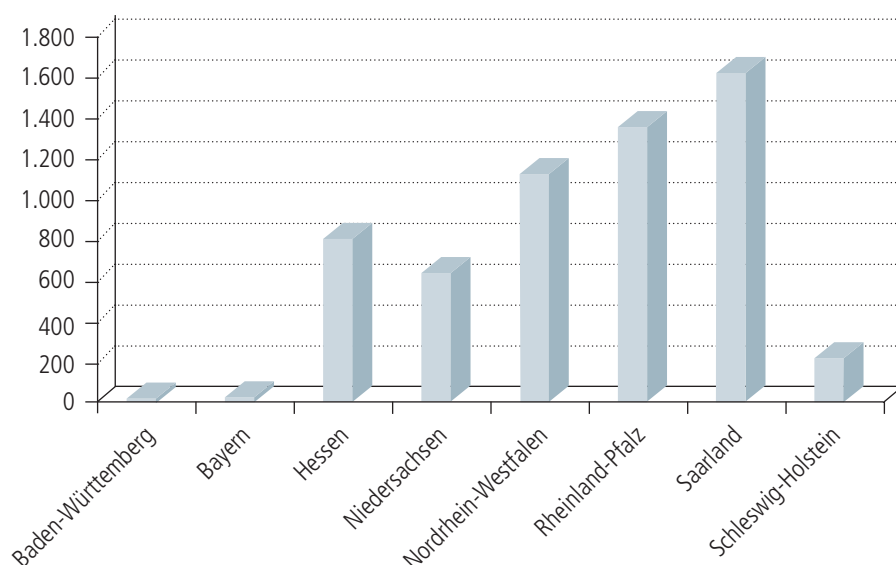
Eine besondere Form der Zinssicherung ist die Verlängerung eines noch laufenden Kreditvertrags über den Endzeitpunkt hinaus, sofern der Marktzins unter den vereinbarten Zins gefallen ist („**Forward-Geschäft**“). In dem Fall kann ein neuer, niedrigerer Zins vereinbart werden; im Gegenzug verlängert sich 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 nicht zu gleichen Zeitpunkten auftreten können, gibt das Haushaltsrecht den Kommunen die Möglichkeit, kurzfristige **Überbrückungskredite** in Anspruch zu nehmen. Diese Kredite unterliegen nicht der Genehmigungspflicht. Solange sie tatsächlich nur zur kurzfristigen Schließung von Liquiditätslücken dienen, stellen sie finanzwirtschaftlich kein Problem dar. Ihr Volumen blieb zumeist sehr gering.

Liquiditätskredite im früheren Bundesgebiet am 31.12.2010 (in Euro je Einwohner)

Schaubild 19



In mehreren Ländern haben die Kommunen Liquiditätskredite inzwischen jedoch als dauerhaftes Finanzierungsinstrument nutzen müssen, da sie chronisch defizitäre Haushalte aufweisen (Schaubild 19). Damit werden de facto laufende Aufwendungen kreditfinanziert, und die haushaltsrechtlich gebotene Investitionsbindung der Kreditaufnahme wird insoweit verletzt. Angesichts dieser Lage haben einige Länder die strenge Begrenzung der Zinsbindung 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 bzw. zu diskutieren. Solche Entschuldungsfonds sollen vor allem dazu dienen, Altschulden abzubauen. Ohne flankierende Maßnahmen zur Sicherung des Haushaltsausgleichs allerdings bleibt ihre Wirkung begrenzt.

## Die Sicherheit des Kommunalkredits

In der Vergangenheit galt der Kommunalkredit als absolut sicher. Folgerichtig mussten Banken für diese Kredite keine Eigenmittel unterlegen. Aufgrund der kritischen Lage vieler Kommunalhaushalte kann diese Einschätzung jedoch nicht mehr als allgemeingültig angesehen werden. Hinzu kommt, dass es eine rechtlich begründete Einstandspflicht der Länder für kommunale Schulden nicht gibt. Daher wird bisweilen 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 bisher im Kommunalkredit nicht zu beobachten. Allerdings ist die Zahl der Anbieter auf dem Markt für Kommunalkredite in den letzten Jahren zurückgegangen. Welche Auswirkungen die neuen Eigenkapitalregeln („Basel III“), die ab 2018 gelten sollen, haben werden, lässt sich derzeit nur schwer prognostizieren. Generell aber gilt, dass höhere Eigenkapitalanforderungen Kredite insgesamt verteuern dürften.

## 4.11 Sonderformen der Investitionsfinanzierung

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

### 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 für 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 in dem bisherigen Umfang benötigt werden.

Die Flexibilität einer Mietlösung ist bei Büroflächen besonders einfach zu nutzen, da es sich um einen allgemeinen Markt handelt, in dem die Kommune nur einer von vielen Nachfragern ist. Anders verhält es sich bei kommunalspezifischen Objekten, wie bei einer Kindertagesstätte oder erst recht bei einer Abwasserbeseitigungsanlage. Hier müssen spezielle Vereinbarungen mit einem Investor getroffen werden, da dieser ebenfalls Planungssicherheit benötigt. Damit wird dann eine öffentlich-private Partnerschaft begründet.

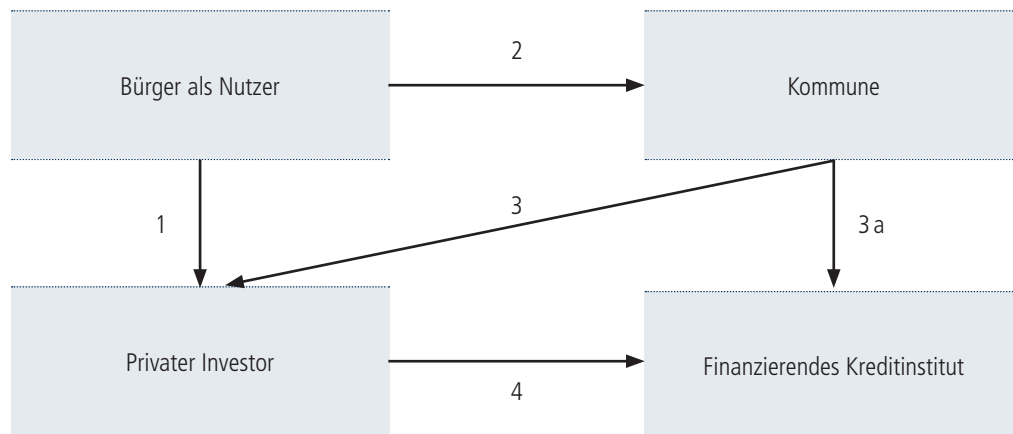
Als Investor kommen Privatpersonen, Unternehmen, Stiftungen, Genossenschaften oder Fonds in Betracht; ein besonderer Fall liegt vor, wenn der Investor ein eigenes kommunales Unternehmen ist. Gerade in jüngster Zeit haben kommunale Wohnungsunternehmen den Bau von Kindertagesstätten oder Sanierungsaufgaben in öffentlichen Gebäuden übernommen.

### Grundprinzipien öffentlich-privater Partnerschaften

An die Stelle einer Miete tritt in vielen Fällen das **Leasing** als Entgelt für den Investor. Ist der Investor zugleich Betreiber der Einrichtung oder Anlage, übernimmt er zum Beispiel die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Objekts, kommt ein laufendes Betreiberentgelt hinzu. Um dem Investor die Finanzierung des Objekts zu erleichtern, kann die Kommune eine **Bürgschaft** übernehmen oder der Investor kann die laufenden Zahlungen von der Kommune an die Bank **abtreten**.

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

Schaubild 20



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

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

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

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

### 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. Der Vertrag hat eine Laufzeit von x Jahren; im Vertrag ist geregelt, was nach seinem 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 Investor ein bestehendes öffentliches Objekt und least es anschließend wieder zurück. Diese Konstruktion kommt zum Beispiel dann zum Tragen, wenn der Erwerber 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. Allerdings ist das Sale-and-lease-back-Verfahren nicht in allen Ländern zulässig.

## 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 Lösung gegenüber einer konventionellen Form mit einem Kommunalkredit vorteilhafter ist. Hierzu sind inzwischen 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.

Trotzdem bedarf ein kreditähnliches Rechtsgeschäft einer längeren Vorbereitung; dies gilt umso mehr als umfangreiche Vertragsdokumente erstellt werden müssen. Die Kommune muss daher solche Rechtsgeschäfte sehr sorgsam prüfen. Ist sie dazu selbst nicht in der Lage, muss sie Fachleute mit dem entsprechenden Wissen beauftragen. Mehrere Länder haben zu diesem Zweck Kompetenz-Center 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 darin liegen, dass der private Investor

- 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, sodass längere Zwischenfinanzierungszeiträume entfallen können,
- bei der Auswahl von Baustoffen und Bauweise die späteren Betriebskosten (sofern er Betreiber wird) berücksichtigt,
- Risiken, zum Beispiel der Gewährleistung oder der Betriebsführung, übernimmt, die sonst die Kommune tragen müsste.

## Literatur

*Zu den aktuellen Entwicklungen und Diskussionen des kommunalen Steuersystems vgl. die jeweils aktuellen Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages in der Zeitschrift „der städtetag“.*

- Eisele, Dirk: Grundsteuer, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 10.
- Heine, Peter: Gewerbesteuer, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 8.
- Schwarting, Gunnar: Der kommunale Haushalt, 4. Auflage, Berlin 2010, Kapitel III, Abschnitte 2.2, 2.3, 2.6 und 2.8.
- Waldhoff, Christian: Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 8.
- Zimmermann, Horst: Kommunalfinanzien, 2. Auflage, Berlin 2009, 4. Kapitel, Abschnitte II und IV mit einer sehr kritischen Position.

*Zu den Auseinandersetzungen um die Verteilungsschlüssel für die Gemeindeanteile siehe die jährlichen Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetages in der Zeitschrift „der städtetag“.*

- Arndt, Marcus: Kommunale Beiträge, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 16.
- Brüning, Christoph: Gebühren, in: Veldboer, Wolfgang / Bruns, Mario / Eckert, Christoph (Hrsg.): Praxishandbuch Kämmererei, Berlin 2011, Abschnitt II, Kapitel 3.
- Henneke, Hans-Günter: Besonderheiten der Einnahmen der Kreise und anderer kommunaler Gebietskörperschaften im Überblick, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 14 (sehr umfassend).
- Kaufmann, Marcel: Kommunale Gebühren, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 15.
- Schwarting, Gunnar: Der kommunale Haushalt, 4. Auflage, Berlin 2010, Kapitel III, Abschnitte 2.4, 2.5, 3 und 7.
- Schwarz, Kyrrill-A.: Die Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 12.
- Zimmermann, Horst: Kommunalfinanzien, 2. Auflage, Berlin 2009, 4. Kapitel, Abschnitt B und Abschnitte C III und C V mit starker Betonung einer „echten“ Gemeindeeinkommensteuer.

*Die Literatur zum Finanzausgleich ist fast unüberschaubar. Zur Einführung können dienen:*

- Henneke, Hans-Günter: Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 25 (aus rechtswissenschaftlicher Sicht).
- Schwarting, Gunnar: Der kommunale Haushalt, 4. Auflage, Berlin 2010, Kapitel III, Abschnitt 4.
- Zimmermann, Horst: Kommunalfinanzien, 2. Auflage, Berlin 2009, 5. Kapitel (aus Sicht der Finanzwissenschaft).

*Darüber hinaus gibt es für fast jedes Land eine Kommentierung der einschlägigen Vorschriften. Als neueres Beispiel sei hier genannt:*

- Meffert, Horst und Müller, Walter: Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart 2008.

*Die aktuelle Entwicklung im Finanzausgleich in den Ländern wird überdies regelmäßig dargestellt im jeweils aktuellen Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages in der Zeitschrift „der städtetag“ sowie im jeweils aktuellen Bericht zu den Kreisfinanzen in der Zeitschrift „Der Landkreis“.*

- Fehling, Michael: Konzessionsabgaben, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunalfinanzien, München 2006, § 17.

*Zu Erträgen aus wirtschaftlicher Betätigung:*

Schliesky, Utz: Einnahmeerzielung durch wirtschaftliche Betätigung, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunal финанzen, München 2006, § 22.  
 Schwarting, Gunnar: Kommunales Kreditwesen, 3. Auflage, Berlin 2007.

*Unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion zur Begründung öffentlicher Kreditaufnahme:*

Zimmermann, Horst: Kommunal финанzen, 2. Auflage, Berlin 2009, Kapitel 4 D.

*Im Zusammenhang mit Belastungen künftiger Haushalte generell:*

Fromme, Jochen Konrad: Belastung künftiger Haushalte, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunal финанzen, München 2006, § 31.

*Zur Bonität von Kommunen:*

Faber, Angela: Zahlungsunfähigkeit von Kommunen, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunal финанzen, München 2006, § 35.

*Zum Finanzmanagement:*

Betat, André und Bruns, Mario: Kommunales Finanzrisikomanagement – eine Einführung, in: Feldboer, Wolfgang / Bruns, Mario / Eckert, Christoph (Hrsg.): Praxishandbuch Kämmererei, Berlin 2011, Teil IV, Kapitel 5.  
 Hopfe, Jörg / Kummerow, Bernd / Lobers, Alfred: Die öffentliche Verschuldung. Kommunales Schulden- und Zinsmanagement im besonderen Fokus, in: Feldboer, Wolfgang / Bruns, Mario / Eckert, Christoph (Hrsg.): Praxishandbuch Kämmererei, Berlin 2011, Teil IV, Kapitel 4.  
 Siebel, Ulf / Röver, Jan-Hendrik / Knütel, Christian: Rechtshandbuch Projektfinanzierung und PPP, 2. Auflage, Köln und München 2008, insbesondere Teil 3.  
 Schwarting, Gunnar: Kommunales Kreditwesen, 3. Auflage, Berlin 2007.

*Im Zusammenhang mit Belastungen künftiger Haushalte generell:*

Fromme, Jochen Konrad: Belastung künftiger Haushalte, in: Henneke, Hans-Günter / Pünder, Hermann / Waldhoff, Christian (Hrsg.): Recht der Kommunal финанzen, München 2006, § 31.

**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 Kämmererei 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.