

Frank Kuschel

Haushalten mit links?!



**Emanzipative Haushalts-
und Finanzpolitik in der Kommune**

Crashkurs Kommune 11

Crashkurs Kommune 11
Frank Kuschel
Haushalten mit links?!

Frank Kuschel ist Kommunal- und Verwaltungsrechtler, Referent in kommunalpolitischen Workshops, seit 2004 Mitglied des Thüringer Landtags und in der Fraktion DIE LINKE Sprecher für Kommunalpolitik. Er übt seit 25 Jahren kommunale Mandate aus und ist gegenwärtig Mitglied im Kreistag des ILM-Kreises und im Stadtrat Arnstadt.

Frank Kuschel

Haushalten mit links?!

Emanzipative Haushalts- und Finanzpolitik
in der Kommune

Crashkurs Kommune 11

Herausgegeben von Katharina Weise

In Kooperation mit der Kommunalakademie
der Rosa-Luxemburg-Stiftung

VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

www.frankkuschel.de

www.kommunalakademie.rosalux.de
<http://kommunalpolitik.blog.rosalux.de/>

Kontakt:

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Kommunalpolitische Bildung – Kommunalakademie Franz-Mehring-Platz 1,
10243 Berlin

Katharina Weise (Referentin Kommunalpolitische Bildung)

weise@rosalux.de; Telefon 030/44 31 04 70

Landesstiftungen und Regionalbüros der RLS:

<http://www.rosalux.de/nc/stiftung/landesstiftungen.html>

Geschlechtergerechte Sprache: In diesem Buch wird der Unterstrich bzw. »Gap« zugunsten einer geschlechtergerechten Sprache benutzt (zum Beispiel Kommunalpolitiker_innen). Dies soll auf den Zusammenhang von Sprache, Geschlecht und Repräsentation hinweisen und der normativen Zweigeschlechtlichkeit, die nur Frauen und Männer umfasst, entgegenwirken. Sich als transsexuell, transgender und queer begreifende Menschen werden mittels dieser Sprachpraxis ebenso benannt.

Der Pfeil vor einem Begriff (→) verweist auf ausführliche Erläuterungen im Glossar, S. 90ff.



Dieses Buch wird unter den Bedingungen einer Creative Commons License veröffentlicht: Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Germany License (abrufbar unter www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/legalcode). Nach dieser Lizenz dürfen Sie die Texte für nichtkommerzielle Zwecke vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen unter der Bedingung, dass die Namen der Autoren und der Buchtitel inkl. Verlag genannt werden, der Inhalt nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert wird und Sie ihn unter vollständigem Abdruck dieses Lizenzhinweises weitergeben. Alle anderen Nutzungsformen, die nicht durch diese Creative Commons Lizenz oder das Urheberrecht gestattet sind, bleiben vorbehalten.

© VSA: Verlag 2015, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Titelfoto: Katharina Weise

Druck und Buchbinderarbeiten: Beltz Bad Langensalza GmbH

ISBN 978-3-89965-636-7

Inhalt

Vorwort	7
---------------	---

Kapitel 1

Die Kommunen im föderalen System und die Bedeutung der Kommunalfinanzen	8
--	----------

1. Bedeutung der Kommunalfinanzen und
Kontroversen über ihre Ausgestaltung 12
2. Die ökonomischen Dimensionen der Kommunalfinanzen 15

Kapitel 2

Die kommunalen Finanzierungsquellen	20
--	-----------

1. Kommunale Steuereinnahmen und wie sie gestaltet werden können 20
 - Die Realsteuern 20
 - Gewerbsteuer 21
 - Grundsteuer 25
 - Konzept der Partei DIE LINKE zur Reform der Grundsteuer –
die Flächennutzungssteuer 28
2. Gemeinschaftssteuern und ihr kommunaler Anteil 31
 - Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer 31
 - Kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer 33
 - Kompensationsleistungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs
(sogenannter Einkommensteuerersatz) 34
3. Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern 34
4. Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich 46
5. Gestaltungsmöglichkeiten bei den Einnahmen aus
Verwaltung und Betrieb 49

Kapitel 3

Das Neue Kommunale Finanzmanagement	58
--	-----------

1. NKF – Neues Kommunales Finanzmanagement –
Die kommunale Doppik 58

2. Die kommunale Bilanz	61
3. Die Ergebnis- und Aufwandsrechnung	66
4. Die Finanzrechnung	67

Kapitel 4

Der kommunale Haushalt – Kein Buch mit sieben Siegeln!	70
---	----

1. Wie lese ich einen Haushalt?	70
2. Ausgewählte Aufwandspositionen beachten!	73

Kapitel 5

Mit LINKS haushalten?	75
------------------------------------	----

1. Linke Grundsätze zur Haushaltsgestaltung	75
2. Weiterentwicklung des kommunalen Haushaltsrechtes zur »erweiterten Kameralistik«	78
3. Schulden, Sparen, Schuldenbremse – für eine Versachlichung der Verschuldungsdiskussion	81
4. Sind ÖPP- und andere Finanzierungsmodelle eine tragfähige Alternative?	84
5. Was bräuchte ein »Kommunales Insolvenzrecht«?	88

Glossar	90
----------------------	----

Vorwort

Trotz der gegenwärtigen rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen bestehen auf kommunaler Ebene deutlich wahrnehmbare Gestaltungsspielräume. Diese können auch für linke Projekte genutzt werden. Gerade die Kommunen tragen viel zur Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen in unserer Gesellschaft bei. Insofern ist es folgerichtig, dass vorrangig auf kommunaler Ebene Projekte zur Ausgestaltung von sozialer Gerechtigkeit umgesetzt werden können. Wer Kommunalpolitik aktiv gestalten will, braucht Kenntnisse im Kommunalrecht und vor allem im kommunalen Haushaltsrecht. So vielfältig und spannend Kommunalpolitik auch sein mag, ohne Geld geht es im Regelfall nicht. Und deshalb sollten die Akteur_innen wissen, wie sich die Kommunen finanzieren, wo Gestaltungsspielräume liegen und wie das Geld am wirksamsten für Projekte eingesetzt werden kann.

Vor dem kommunalen Haushaltsrecht haben viele Kommunalpolitiker_innen und Einwohner_innen hohen Respekt – und eine gewisse Distanz. Deshalb besitzen insbesondere die Verwaltungen hier ein Informations- und Wissensmonopol. Dabei ist es gar nicht so schwer, sich dem kommunalen Haushaltsrecht zu nähern – wenn man sich auf Schwerpunkte und das Wesentliche konzentriert und sich nicht im Dschungel der Nebensächlichkeiten verläuft.

Mit diesem Buch soll Lust auf das kommunale Haushaltsrecht gemacht werden. Ich konzentriere mich auf Grundzüge und unternehme nicht den Versuch, das kommunale Haushaltsrecht in seiner ganzen Vielfalt und in allen Details darzustellen. Deshalb arbeite ich mit Vereinfachungen. Und ich verweise bewusst nur sporadisch auf Rechtsquellen, Urteile und wissenschaftliche Literatur. Ich möchte mit dem Buch vorrangig ehrenamtliche Kommunalpolitiker_innen und interessierte Einwohner_innen erreichen. Wer vertieft ins kommunale Haushaltsrecht einsteigen will, hat eine große Auswahl von Fachliteratur.

Frank Kuschel

Kapitel 1

Die Kommunen im föderalen System und die Bedeutung der Kommunal финанzen

Bund, Länder und Gemeinden vertreten in der bundesstaatlichen Finanzverfassung nachvollziehbar eigene Interessen. Dabei geht es im Kern um die politisch geprägte Verteilung der Finanzmittel. Die Folge sind Blockadetendenzen der einzelnen föderalen Ebenen. Getroffene Kompromisse sind meist ebenfalls politisch begründet und halten einer sachlichen, wissenschaftlich begründeten Prüfung nicht stand. Die bundesdeutsche Finanzverfassung hat somit unverkennbar strukturelle Schwächen und sie wurde seit 1969 nie strukturell oder grundsätzlich als Gesamtsystem novelliert (vgl. »Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020«, Bertelsmann Stiftung 2012, S. 5ff.).

Ihre Grundzüge sind im Grundgesetz (GG), technische Details zum Verfahren der Finanzbeziehungen der föderalen Ebenen und der Verteilung der öffentlichen Finanzmittel sind im Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz des Bundes geregelt. Bei Letzterem geht es um Fragen des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Bundesländern. Verfassungsrechtlich sind die Kommunen Bestandteil der Länder, also keine eigenständige föderale Ebene, so wie dies der Bund und die Länder sind. Trotzdem haben die Kommunen im Rahmen der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung eine durchaus wahrnehmbare Autonomie. Die kommunalen Organe (Rat und Bürgermeister_innen/Landrät_innen) werden in allgemeinen, freien Wahlen gewählt. Die Kommunen verfügen über eine Allzuständigkeit, die jedoch zum einen örtlich (Territorialprinzip) und zum anderen hinsichtlich der inhaltlichen Zuständigkeit (Negativabgrenzung zu den föderalen Ebenen bzw. im Rahmen der Gesetze) begrenzt ist.

Des Weiteren können den Kommunen Aufgaben per Gesetz übertragen werden. Kommunen sind somit auch für den Verwaltungsvollzug der Länder zuständig. Diese sogenannten Pflichtaufgaben werden entweder im übertragenen oder im eigenen Wirkungsbereich wahrgenommen. Beim *übertragenen Wirkungsbereich* (z.B. Pass- und Meldewesen, Kfz-Zulassung oder Bauordnungsbehörde) ist das Land nicht nur Rechts-, sondern auch Fachaufsicht. Für diese Aufgaben sind im Regelfall die Bürgermeister_innen bzw. Landrät_innen zuständig. Die Räte haben meist nur ein Informationsrecht und selbst dies nicht in allen Bundesländern. Die alleinige Zuständigkeit der Verwaltung wird damit begründet, dass es bei der Wahrnehmung dieser gesetzlichen Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich kaum ein inhaltliches Ermessen gibt. Diese Auffassung ist gemessen an den Anforderungen einer modernen Demokratie kaum noch haltbar.

Bei den gesetzlichen Aufgaben im *eigenen Wirkungskreis* (z.B. Kitabetreuung, Feuerwehr oder Friedhofswesen) haben die Kommunen zwar kein Ermessen, *ob* sie diese Aufgaben erfüllen, jedoch erkennbar beim *Wie* der Aufgabewahrnehmung. Hier ist die Zuständigkeit des Rates gegeben.

Neben den Pflichtaufgaben, deren Umfang gesetzlich bestimmt ist, können die Kommunen auch die sogenannten freiwilligen Aufgaben wahrnehmen. Bei diesen nicht gesetzlich normierten Aufgaben können sich die Kommunen frei bewegen, soweit nicht das Land, der Bund oder die EU zuständig ist. Gerade die freiwilligen Aufgaben sind im starken Maße von der finanziellen Leistungskraft der Kommunen abhängig. Die Kommunalverfassungen der Länder enthalten jedoch keinen abschließenden Katalog der freiwilligen Aufgaben.

Die Partei DIE LINKE ist derzeit die einzige parlamentarische Kraft, die die kommunale Ebene noch als Gestaltungs- und nicht nur ausschließlich als Verwaltungsebene bewertet. Durch eine stärkere Stellung der Kommunen im föderalen System kann nach Überzeugung der LINKEN die Gesellschaft insgesamt fortschrittlicher und sozial gerechter ausgestaltet werden. Die Stärkung der Kommunen muss über die Weiterentwicklung des Kommunalrechtes, die Neuordnung der kommunalen Finanzverfassung und den Ausbau des kommunalen Wirtschaftsrechtes erfolgen. Als Klammer um diese drei Säulen dient die Stärkung der direkten Demokratie. Innerhalb der Linken als Bewegung gibt es jedoch auch Zweifel am föderalen System. Alternativ wird das sogenannte Zentralstaatssystem favorisiert.

Unbestritten hat der Föderalismus aus linker Sicht Stärken und Schwächen. So führt die kommunale Selbstverwaltung zwangsläufig zum differenzierten Rechtsvollzug, d.h. zu gleichen Sachverhalten wird unterschiedlich entschieden. Dabei gibt es Bereiche (z.B. das Friedhofswesen), in denen dies als völlig unproblematisch angesehen wird. Im Sozial- und Bildungsbereich hingegen werden dezentrale Diskussions- und Entscheidungsprozesse sowie Verwaltungsumsetzungsprozesse kritisch hinterfragt. Bundeseinheitliche Standards werden hier als zukunftsweisender Ansatz gesehen. Die unterschiedlichen Konzepte machen eine Abwägung zwischen Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Staatsmodelle erforderlich. Ich spreche mich als Ergebnis dieser Abwägung für die Weiterentwicklung des föderalen Systems aus.

Gegenwärtig laufen zwischen dem Bund und den Ländern Debatten zur Neuausrichtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen ab 2019. Der aktuelle Diskussionsstand wird im Papier des Deutschen Städtetages »Zukunft der föderalen Finanzbeziehungen – Föderalismuskommission III« (AZ: 20.06.18 D, vom 13./14.11.2014) zusammengefasst. Empfehlenswert ist auch das Papier »Ostdeutschland 2020« (Gemeinsames Handlungskonzept der Bundesregierung und der ostdeutschen Länder vom 9. Juli 2014).

Wolfgang Renzsch verweist darauf, dass die Kommunen heute schon mehr Steuerhoheit haben als die Länder. Nach seiner Meinung liegt das eigentliche Problem auf einer anderen Ebene. »Der Bund drückt den Kommunen über die Länder Lasten auf in Bereichen, in denen er die Gesetzgebung in der Hand hat, zum Beispiel im sozialen Bereich. Genaugenommen haben wir eine Kostenbeteiligung von Ländern und Kommunen an der Politik des Bundes, mit der Zustimmung des Bundesrates. Da kann es passieren, dass die Länder einer Gesetzgebung zustimmen nach dem Motto, wir finden das gut und die Kommunen kriegen das schon irgendwie hin. Das haben wir gesehen bei den Kita-Plätzen für Kinder unter drei Jahren. Solche Entscheidungen zwischen Bund und Ländern zulasten der Kommunen sind problematisch.« (Siehe Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen 2019: Fünf Thesen und eine abschließende Anmerkung, erschienen im Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013)

Wenn die Kommunen mehr Geld benötigen, haben sie im Bereich »Realsteuern« (siehe S. 20ff.) einige Gestaltungsoptionen über die Hebesätze, die aber auch an Grenzen stoßen. Zu Recht wird gegenwärtig darüber diskutiert, den Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer zu erhöhen. Damit wird zwar nicht die kommunale Steuerautonomie gestärkt, weil die Umsatzsteuer eine Gemeinschaftssteuer ist. Aber zumindest hätten die Kommunen dadurch insgesamt mehr Geld. Bund und Länder müssten aber im Gegenzug auf entsprechende Einnahmen verzichten. Gern wird auch auf das kommunale Modell in Skandinavien verwiesen. Dort haben die Kommunen das Recht, Steuersätze selbst festzusetzen. Zudem erhalten dort die Kommunen einen viel höheren Anteil am Gesamtsteueraufkommen als in der Bundesrepublik. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass in Skandinavien die Ausgangslage ganz anders ist als in der Bundesrepublik. In den skandinavischen Ländern sind die Kommunen nicht nur viel größer, sondern sie sind zudem ganz anders organisiert. So liegt die Durchschnittsgröße der Gemeinden in Dänemark bei 56.000 Einwohner_innen, in der Bundesrepublik hingegen nur bei 6.600. Eine Kreis- und/oder Landesebene zwischen dem Zentralstaat und den Gemeinden gibt es in Dänemark nicht. Wenn also das skandinavische Modell auf die Bundesrepublik übertragen werden soll, muss ernsthaft auch über eine Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform nachgedacht werden. Das dänische Modell funktioniert nur mit größeren Kommunen, die auch deutlich mehr Kompetenzen haben müssten. Im Gegenzug würde ein Kompetenzverlust der Länder eintreten – hierfür gibt es von denen derzeit keine erkennbare Bereitschaft.

Zielführender ist es deshalb, derzeit die Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu reformieren und den finanziellen Lastenausgleich für die Kommunen transparenter und effizienter zu regeln. Dies schließt eine Strukturdebatte ein. Diese wiederum wird durch die derzeitige Ausgestaltung

des Föderalismus in der Bundesrepublik nicht gerade erleichtert. Die Föderalismusreform ist zunächst ein Prozess, der zwischen Bund und Ländern ausverhandelt wird, die Kommunen sind daran bestenfalls beratend beteiligt. Auf der Länderebene kann jedoch auch über das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen verhandelt und entschieden werden. Und dabei gibt es durchaus innovative Ansätze, die die kommunale Ebene stärken.

Beispiel »Region Hannover«

Bereits vor mehr als 30 Jahren wurde in der Region Hannover eine Gebiets- und Verwaltungsreform eingeleitet, in deren Zuge sich die Zahl der Kommunen deutlich verringerte. Die Zahl der Landkreise wurde von vier auf einen reduziert. 2001 gingen der Landkreis und die kreisfreie Stadt in der Region Hannover auf, die wiederum aus 21 Gemeinden besteht. Die kommunalen Versorgungsunternehmen wurden schrittweise fusioniert. Hannover hatte den ersten Verkehrsverbund der Bundesrepublik. Inzwischen übernimmt die Region kommunale Aufgaben wie die Krankenhausverwaltung oder die Abfallwirtschaft. Die ehemals kreisfreie Stadt hat Kompetenzen und Zuständigkeiten an die Region abgegeben. Das Land Niedersachsen hat diesen Prozess nicht nur gesetzgeberisch begleitet, sondern auch finanziell unterstützt. Die Hauptkritiker dieser Reform waren die Landkreise und hier vor allem die Landrät_innen, sie sind zwischenzeitlich verstummt. Für alle Beteiligten hat das Regionalkreismodell viele Vorteile gebracht. Die meisten Kommunalverwaltungen und öffentlichen Dienstleistungen arbeiten effizienter und transparenter als früher. Die Reform hat auch langfristig kein zusätzliches Geld gekostet, sondern sich über Synergieeffekte selbst finanziert. Heute sind sogar Einsparungen zu verzeichnen. Die Gestaltung der Region orientierte sich hauptsächlich an den Pendlergrenzen. Es wurde geprüft, von wo aus die Menschen nach Hannover, ob zur Arbeit oder zum Einkaufen, einpendeln. Die Gemeinden aus der Einpendlerregion wurden letztlich in das Regionalmodell Hannover integriert.

Das Modell »Region Hannover« ist auch ein Lösungsansatz für die »Stadt-Umland-Problematik«. Städtische Zentren haben hohe Ausgaben für die städtische und soziale Infrastruktur, aber unzureichende Einnahmen. Die Umlandgemeinden hingegen haben geringere Ausgaben, aber ein hohes Steueraufkommen. Die Region Hannover löst dieses »Problem« durch einen innerregionalen Lasten- und Finanzausgleich. Das ist ein wichtiger Faktor dafür, dass die Region funktioniert. Inzwischen gibt es weitere Modelle einer solchen kommunalen Kooperation, zum Beispiel die Region Stuttgart oder die Städteregion Aachen.

1. Bedeutung der Kommunal Finanzen und Kontroversen über ihre Ausgestaltung

Eine Säule der kommunalen Selbstverwaltung (neben dem Kommunalrecht und der wirtschaftlichen Betätigung) bilden die Kommunal Finanzen. Ohne angemessene Finanzausstattung wäre die kommunale Selbstverwaltung eine leere Worthülse. Die Finanzautonomie als Ausfluss der kommunalen Selbstverwaltung unterliegt natürlich Grenzen. Diese Grenzen haben sogar Verfassungsrang. Sie sind aber gesetzlich nicht exakt bestimmt und deshalb interpretierbar.

Sowohl das Grundgesetz als auch die Verfassung der Länder sichern den Kommunen die Finanzautonomie zu. Die Kommunen haben einen Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Was dabei »angemessen« ist, unterliegt einer weiten Auslegung. Hier spricht man von einem unbestimmten Rechtsbegriff. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG 8 C 1.12., Urteil vom 31. Januar 2013) hat mit sehr deutlichen Worten den kommunalen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung bejaht. Dies hat auf der kommunalen Seite zu großer Erleichterung geführt. Im Gemeindefinanzbericht 2014 wird konkret ausgeführt: »In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ist gerade bei der Frage der finanziellen Mindestausstattung immer wieder ein höchst frustrierendes Auseinanderdriften von Verfassungslage und Verfassungswirklichkeit zu beobachten. Das Bundesverwaltungsgericht hat demgegenüber klar festgestellt, dass von einer kommunalen Selbstverwaltung de facto nicht mehr die Rede sein kann, wenn Kommunen nicht nur vorübergehend, z.B. in einem einzelnen Haushaltsjahr, sondern strukturell unterfinanziert sind. In diesem Fall ist der »Kerngehalt« der kommunalen Selbstverwaltung verletzt. Er stellt aber die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren dar und gilt – und dies ist immer wieder hervorzuheben – unabhängig von der Haushaltslage des Landes. Dieser kommunale Anspruch kann somit nicht durch das Land mit Hinweis auf die eigene Haushaltslage unerfüllt bleiben. Er ist, um es mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichtes zu sagen, ein »abwägungsfester Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes«. Es ist sehr erfreulich, dass nur wenige Monate später auch der hessische Staatsgerichtshof den dortigen Landesgesetzgeber aufgefordert hat, seiner »(Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen« gerecht zu werden, und dass auch das Verfassungsgericht Brandenburg den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestfinanzausstattung erneut bestätigt hat.

Bei aller Freude über diese Entwicklung muss einschränkend angemerkt werden: Noch hat sich diese Rechtsprechung nicht in allen Ländern durchsetzen können. Welche herben Enttäuschungen die Kommunen in Sachen Rechtsschutz bisweilen erleben, zeigt ein aktuelles Urteil des Verfassungsgerichtshofs

Nordrhein-Westfalen, der an seiner restriktiven Rechtsprechung festhält und in Zeiten knapper Kassen ›einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits‹ auf Land und Kommunen das Wort redet. Und auch in der Landespolitik gibt es noch keinen Konsens dahingehend, die kommunale Mindestfinanzausstattung explizit in den jeweiligen Landesverfassungen festzuschreiben. Dabei müsste die Absicherung einer solchen Garantie – ganz im Sinne der Generationengerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand – ein Anliegen all derjenigen Politiker sein, die eine faktische Umgehung der Schuldenbremse verhindern und ernsthafte Konsolidierung erzwingen wollen. Ohne eine solche Schranke droht ein weiterer Schuldenexport in die kommunalen Haushalte und es besteht die Gefahr, dass ernsthafte Konsolidierung unterbleibt und Verschuldung lediglich umverteilt wird.« (Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken. Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages, S. 18f.)

Die angemessene Finanzausstattung ist immer wieder Gegenstand von rechtlichen Auseinandersetzungen zwischen den Kommunen und den Ländern. Dies wird auch an einer Entscheidung aus dem Dezember 2014 aus Nordrhein-Westfalen deutlich. Demnach muss das Land Nordrhein-Westfalen die Kommunen beim Vormundschafts- und Betreuungsrecht nicht weiter finanziell entlasten. Das hat der Verfassungsgerichtshof (VGH) Nordrhein-Westfalen in Münster verkündet. Damit wies das Gericht die Klage von elf Städten und drei Kreisen gegen die Landesregierung zurück. Die Kläger bleiben damit auf zusätzlichen Kosten bei der Jugendhilfe sitzen (Urteil v. 9.12.2014, Az.: VerfGH 11/13). Erst durch ein geändertes Bundesgesetz waren den Kommunen und Kreisen diese zusätzlichen Kosten überhaupt entstanden. Die Präsidentin des VGH, Ricarda Brandts, sprach in diesem Zusammenhang von einer Schutzlücke, die nur der Gesetzgeber (Verfassungsgeber) für die Zukunft schließen könne. Bei Aufgabenänderungen durch Bundesrecht werde der wesentliche Zweck des → Konnexitätsprinzips, nämlich Kommunen vor zusätzlichen und erweiterten Aufgaben zu schützen, häufig nicht erreicht, so Brandts in der mündlichen Begründung (vgl. www.vgh.nrw.de/pressemitteilungen/18_141209/index.php).

Das in der Landesverfassung festgelegte Konnexitätsprinzip verfolgt den Schutz des Selbstverwaltungsrechts von Kreisen und Kommunen. Diese haben gegen das jeweilige Land einen Anspruch auf finanziellen Ausgleich, wenn das Land ihnen zuvor per Gesetz Aufgaben übertragen hat. Beim Streit um das Vormundschafts- und Betreuungsrecht geht es um Aufgaben eines Bundesgesetzes, die bereits Ende 2008 durch den Landesgesetzgeber auf die Kreise und Kommunen übertragen worden waren. 2011 folgte dann eine Gesetzesänderung durch den Bund mit finanziellen Folgen. Nach Auffassung des Gerichts besteht für das Land nach der Verfassung aber nur eine finanzielle Ausgleichspflicht, wenn die Mehrbelastung durch ein Landesgesetz oder eine Landes-

rechtsverordnung ausgelöst wurde. Das war 2011 aber nicht der Fall. »Bedingt ist diese Lücke durch die derzeitige Ausgestaltung der landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen und des ergänzenden Konnexitätsausführungsgesetzes«, sagte Brandts zu Vertretern der Kläger und der Landesregierung. Das Gericht könne das nicht ändern, der verfassungsändernde Gesetzgeber schon, so die Präsidentin. Die kommunalen Spitzenverbände bewerteten das Urteil als Teilerfolg: »Die Ausführungen der Richter zeigen in aller Deutlichkeit, dass die Kommunen trotz bestehender Konnexitätsregelungen im Land noch nicht ausreichend vor steigenden Ausgaben geschützt sind, wenn ihnen neue Aufgaben übertragen oder – wie in diesem Fall durch Neuregelungen des Bundes – ihre Aufgaben umfassend erweitert werden. Deshalb sehen die kommunalen Spitzenverbände nun die Landesregierung politisch gefordert, eine entsprechende Regelung zum Schutz der Kommunen herbeizuführen«, hieß es in einer gemeinsamen Presseerklärung von Städtetag, Landkreistag und Städte- und Gemeindebund NRW (www.lto.de/recht/nachrichten/n/vgh-nrw-urteil-verfgh1113-jugendhilfe-kommunen-kreise/).

Die bundesstaatliche Finanzverfassung muss so gestaltet sein, dass sie den Anforderungen eines modernen Sozialstaates gerecht wird und gleichzeitig den föderalen Ebenen Anreize für eine eigenverantwortliche und nachhaltige Haushaltspolitik bietet. Bei einer Reform der Finanzverfassung muss zunächst die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen neu geregelt werden. Auf Grundlage der Neudefinition des Aufgabenkatalogs der einzelnen föderalen Ebenen muss es zu einer aufgabengerechten Verteilung der Staatseinnahmen kommen. Überlegenswert ist dabei u.a., dass die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern durch direkte Zuweisungen des Bundes ergänzt wird, die sich an den Zweckausgaben bundesgesetzlich vorgegebener Aufgaben orientieren (vgl.: »Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020«, Bertelsmann Stiftung 2012, S. 26ff.). Man spricht hier vom Paradigmenwechsel von der Durchführungs- zur Veranlassungskonnextität über zweckgebundene Bundeszuweisungen. In der Folge müsste der Bund alle Leistungsgesetze selbst finanzieren, die er auch beschlossen hat.

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Kommunalfinanzen

1. Kommunale Selbstverwaltung setzt eine ausreichende, d.h. aufgabenadäquate Finanzausstattung zwingend voraus. Das gilt nicht nur für die kommunale Ebene insgesamt, sondern für jede einzelne Kommune.
2. Verfassungsrechtliches Ziel der Kommunalfinanzierung ist die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

3. Die Wahrung der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen muss verfassungsrechtlich zwingend, u.a. in Gestalt einer ihnen zustehenden, mit Hebesatzrecht ausgestatteten, wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle, erfolgen (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG).
4. Die Anforderungen an eine Kommunalsteuer richten sich mehr auf den örtlichen Bezug, während sich staatliche Steuern mehr an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientieren.
5. Als wichtigster Faktor für eine »gute« Kommunalsteuer ist die konjunkturelle Unabhängigkeit anzusehen.
6. Erforderlich ist, aus kommunaler Sicht, eine gleichmäßige Aufkommensverteilung bei den Steuern, d.h. dass das Steueraufkommen zwischen den einzelnen Kommunen bedarfsgerecht und gleichmäßig verteilt werden soll. Hierbei sollten Kommunen identischer Größenklassen und Wirtschaftsstrukturen in etwa über dieselben Steuereinnahmen verfügen.
7. Eine Ausweitung der Äquivalenzfinanzierung der kommunalen Leistungserbringung (über → Gebühren-, → Entgelt- und → Beitragssysteme) ist zwar aus finanzwissenschaftlicher Sicht sinnvoll, faktisch und rechtlich möglich und fiskalisch notwendig. Sie stößt jedoch auf erhebliche Akzeptanzprobleme bei den Adressaten und Durchsetzungsvorbehalte bei den politischen Akteuren.

2. Die ökonomischen Dimensionen der Kommunalfinanzen

Die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen haben selbstverständlich auch eine volkswirtschaftliche Dimension. 2013 haben die Kommunen bundesweit rund 197 Mrd. EUR eingenommen und 195,7 Mrd. EUR ausgegeben. Die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen lagen 2013 bei rund 77 Mrd. EUR. Der Anteil der kommunalen Steuereinnahmen an den Gesamtsteuereinnahmen liegt bei unter 15%. Diese sogenannte kommunale Steuerquote sinkt tendenziell. Bisher ist es nicht gelungen, diese Verwerfung in der bundesdeutschen Finanzverfassung zumindest ansatzweise zu beheben. Im Steuerkonzept der LINKEN wird eine kommunale Steuerquote von 20% gefordert. Die zu geringe kommunale Steuerquote führt im Gegenzug zu einer hohen finanziellen Abhängigkeit der Kommunen von den Landeszuweisungen. 2013 flossen rund 73 Mrd. EUR Landeszuweisungen an die Kommunen. Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb betragen 2013 rund 47,5 Mrd. EUR.

Der größte Ausgabenblock bei den Kommunen sind die Personalausgaben (2013 rund 50 Mrd. EUR). An zweiter Stelle folgen bereits die Sozialausga-

ben. Diese betragen 2013 fast 49 Mrd. EUR. 1992 lagen die Sozialausgaben noch bei rund 10 Mrd. EUR.

2013 investierten die Kommunen rund 20 Mrd. EUR, davon rund 16 Mrd. EUR in Baumaßnahmen. Experten halten diese Investitionsausgaben für viel zu gering. Sie müssten verdoppelt werden, um das Vermögen der Kommunen zu erhalten, den Investitionsstau mittelfristig abzubauen und noch vorhandene Investitionslücken zu schließen.

Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen

Einnahmeart	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Summe der Einnahmen	188,75	197,33	203,8	208,5	212,5	217,5
Steuern, insgesamt	74,36	76,76	79,6	83,5	86,5	89,5
Grundsteuern	10,68	11,02	11,3	11,5	11,5	12,0
Gewerbsteuer (netto)	32,30	32,64	33,3	34,5	35,5	36,5
Kommunaler Anteil Einkommenssteuer	24,86	28,43	30,1,	32,0	33,5	35,5
Beteiligung Umsatzsteuer	3,54	3,6	3,7	4,5	4,5	4,5
Gebühren	16,75	17,21	17,2	17,5	17,5	17,5
Laufende Zuweisungen	61,48	66,04	69,9	71,5	73,5	75,5
Investive Zuweisungen	6,91	7,12	7,3	8,0	7,0	7,5
Sonstige Einnahmen	29,24	30,19	29,8	28,5	28,0	27,5
Ausgabeart						
Ausgaben insgesamt	186,95	195,65	202,4	206,5	211,0	216,5
Personalausgaben	48,07	50,09	51,9	53,0	53,5	54,5
Sachaufwand	39,28	41,02	42,3	42,5	43,5	44,5
Soziale Leistungen	44,47	46,95	48,7	50,5	52,5	54,5
Zinsen	4,01	3,77	3,8	4,0	4,0	4,0
Sachinvestitionen	19,65	20,76	21,6	22,0	22,0	22,5
davon Bauinvestitionen	15,28	15,92	16,7	17,0	17,0	17,0

Alle Angaben in Mrd. EUR; Quelle: Gemeindefinanzenbericht 2014

Nach wie vor gibt es bei den Einnahmen und Ausgaben Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern. Die kommunalen Gesamteinnahmen lagen laut Prognosen für das Jahr 2014 in den neuen Bundesländern bei 2.406 EUR pro Einwohner_in, in den alten Bundesländern liegen die Gesamteinnahmen bei 2.773 EUR pro Einwohner_in. Die kommunalen Gesamtausgaben betragen in den neuen Bundesländern 2.435 EUR pro Einwohner_in, in den alten Bundesländern 2.762 EUR pro Einwohner_in. Bei den Einnahmen ist auffäl-

lig, dass die Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern für 2014 mit 667 EUR pro Einwohner_in prognostiziert werden, in den alten Bundesländern jedoch mit 1.144 EUR pro Einwohner_in. Die Steuerkraft der Kommunen in den neuen Bundesländern liegt somit bei nur rund 58% des Niveaus der Kommunen in den alten Bundesländern.

Wegen der geringeren Steuerkraft der Kommunen in den neuen Bundesländern sind diese in starkem Maße von den Landeszuweisungen der Länder abhängig. Während für das Jahr 2014 die Landeszuweisungen in den alten Bundesländern bei 884 EUR pro Einwohner_in geplant wurden, waren es für die neuen Bundesländer 1.192 EUR pro Einwohner_in. Auch bei den Ausgaben sind zwischen neuen und alten Bundesländern insbesondere bei den Sozialausgaben noch erhebliche Unterschiede erkennbar. Während für 2014 in den alten Bundesländern die Sozialausgaben mit 670 EUR pro Einwohner_in geplant wurden, waren es in den neuen Bundesländern nur 563 EUR pro Einwohner_in (alle vorstehenden Zahlen sind dem Gemeindefinanzbericht 2014 entnommen).

Kommunale Hilfsprogramme keine dauerhafte Lösung

Bund und Länder versuchen über eine Vielzahl von kommunalen Hilfsprogrammen die kommunale Ebene handlungsfähig zu halten. So will allein der Bund die Kommunen im Zeitraum 2015 bis 2018 um insgesamt 24 Mrd. EUR entlasten. So beschloss die Bundesregierung im März 2015 ein Investitionshilfspaket von 5 Mrd. EUR für »hilfsbedürftige« Kommunen. Die Hilfspakte mögen im Einzelfall den betroffenen Kommunen helfen, ändern aber nichts an den »Verwerfungen« der Finanzverfassung. Hinzu kommt die Unübersichtlichkeit der Hilfsprogramme. Sie verstärken den Kontrollverlust der Kommunen über ihre eigenen Finanzen.

Viele der Bundeshilfsprogramme decken nicht einmal die laufenden Kostenanstiege ab. Als Beispiel sei hier das Bundesprogramm »Eingliederungshilfe nach SGB XII« genannt. Ab 2015 wollte der Bund den Kommunen jährlich 1 Mrd. EUR (ab 2018 dann 5 Mrd. EUR) erstatten. Die geschätzten Kosten werden aber mit jährlich 16 bis 22 Mrd. EUR prognostiziert.

Die Vielzahl der Notprogramme verwischen zunehmend die Zuständigkeiten innerhalb der Finanzverfassung und zum anderen verstärkt sich die Tendenz der »Unterwanderung« des Föderalismus mit dem Ziel der Stärkung des Zentralstaatsprinzips. Die Abhängigkeit der Kommunen vom Bund und den Ländern nimmt zu, zumal über die Hilfsprogramme konkret in kommunale Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der Mittelverwen-

derung eingegriffen wird. Verfassungsrechtlich müssten der Bund und die Länder anders agieren: Aufgabenübertragungen an die Kommunen dürften nicht durch Hilfsprogramme abgedeckt werden, sondern durch Veränderungen in der Verteilung des Gesamtsteueraufkommens. Die kommunale Steuerquote (Anteil der Kommunen am Steueraufkommen) müsste zwingend erhöht werden.

Am 29. Juni 2015 trat mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt das »Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern« in Kraft. Durch das Gesetz sind 3,5 Mrd. EUR für ein Sondervermögen »Kommunalinvestitionsförderungsfonds« vorgesehen. Über dieses Sondervermögen gibt der Bund den Ländern in den Jahren 2015 bis 2019 Finanzhilfen für Investitionen in finanzschwachen Kommunen. Wie diese Mittel auf die Bundesländer verteilt werden, regelt dieses Gesetz. Zur Berücksichtigung der Finanzschwäche der Kommunen wird zu gleichen Teilen auf die Einwohner_innenzahl, die Höhe der Anteile an Kassenkrediten und die Zahl der Arbeitslosen des Bundeslandes abgestellt.

Die Finanzhilfen werden trägerneutral für Maßnahmen in folgenden Bereichen gewährt:

1. Investitionen mit Schwerpunkt Infrastruktur: a) Krankenhäuser, b) Lärmbekämpfung, insbesondere bei Straßen, ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm, c) Städtebau (ohne Abwasser) einschließlich altersgerechter Umbau, Barriereabbau (auch im öffentlichen Personennahverkehr), Brachflächenrevitalisierung, d) Informationstechnologie, beschränkt auf finanzschwache Kommunen in ländlichen Gebieten, zur Erreichung des 50 Mbit-Ausbauziels, e) energetische Sanierung, sonstige Infrastrukturinvestitionen, f) Luftreinhaltung).

2. Investitionen mit Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur a) Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur, einschließlich des Anschlusses dieser Infrastruktur an ein vorhandenes Netz, aus dem Wärme aus erneuerbaren Energieträgern bezogen wird, b) energetische Sanierung von Einrichtungen der Schulinfrastruktur, c) energetische Sanierung kommunaler oder gemeinnütziger Einrichtungen der Weiterbildung, d) Modernisierung von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten).

Einrichtungen zu Punkt 1 außerhalb der sozialen Daseinsvorsorge, die durch → Gebühren und → Beiträge vollständig zu finanzieren sind, können nicht gefördert werden. Eine Doppelförderung durch andere Förderungen ist nicht gestattet. Investive Begleit- und Folgemaßnahmen werden nur gefördert, wenn sie Maßnahmen in den aufgeführten Bereichen entsprechen.

Investitionen können gefördert werden, wenn sie nach dem 30. Juni 2015 begonnen werden. Vor dem 1. Juli 2015 begonnene Investitionen, aber noch nicht abgeschlossene Maßnahmen können gefördert werden, wenn gegenüber dem Bund erklärt wird, dass es sich um selbstständige Abschnitte eines laufenden Vorhabens handelt. Im Jahr 2019 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben oder selbstständige Abschnitte von Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die bis zum 31. Dezember 2018 vollständig abgenommen wurden und die im Jahr 2019 vollständig abgerechnet werden.

Kapitel 2

Die kommunalen Finanzierungsquellen

Die kommunale Finanzautonomie kann nicht losgelöst vom Gesamtsystem der bundesdeutschen Finanzverfassung betrachtet werden. Die kommunalen Steuereinnahmen lassen sich grob in drei Gruppen einteilen.

1. Eigene Steuereinnahmen
2. Zuweisungen des Landes
3. Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

1. Kommunale Steuereinnahmen und wie sie gestaltet werden können

Die erste Säule der Kommunaleinnahmen bilden die Steuereinnahmen. Steuereinnahmen fließen dabei den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten zu. Die Landkreise verfügen über keine eigenen Steuereinnahmen. Sie finanzieren ihre Ausgaben, die nicht durch Landeszuweisungen und Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb gedeckt werden, über Einnahmen aus der sogenannten → Kreisumlage. Die Kreisumlage müssen die kreisangehörigen Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer eigenen Steuerkraft unter Einbeziehung der allgemeinen Zuweisungen des Landes (Umlagekraft) zahlen. Die Finanzierung der Landkreise ist somit mittelbar auch von den Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden abhängig.

Systematisch wird bei den Steuerarten unterschieden, ob das Aufkommen einer konkreten föderalen Ebene zugeordnet wird (Trennsystem, Realsteuern) oder das Aufkommen zwischen den föderalen Ebenen aufgeteilt wird (Verbundsystem, Gemeinschaftssteuern).

Das System der kommunalen Steuereinnahmen lässt sich zunächst in drei Hauptgruppen einteilen: 1. Realsteuereinnahmen, 2. Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern, 3. Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern.

Die Realsteuern

Kommunale Realsteuern sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuer A und B. Die gesetzliche Ermächtigung erfolgt durch Bundesrecht (zustimmungspflichtig durch den Bundesrat). Verfassungsrechtlich wird den Gemeinden bei den Realsteuern ein Hebesatzrecht zugestanden. Das kommunale Hebesatzrecht bei der Gewerbe- und Grundsteuer ist das Kernelement der kommunalen Finanzautonomie als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung.

Gewerbsteuer

Die Gewerbesteuer ist die Haupteinnahmequelle der Gemeinden bei den Steuern. Die Gemeinden haben hier ein Hebesatzrecht und können insofern auf das Steueraufkommen direkten Einfluss nehmen. Die Erhebung der Gewerbesteuer ist ab 1.1.2008 neu geregelt. Die Ermittlung der Gewerbesteuermesszahl auf Grundlage des erwirtschafteten Gewinns vor Steuer unter Berücksichtigung der sogenannten Hinzurechnungen erfolgt durch das Finanzamt. Der Gewerbesteuerersatz betrug bis zum 31.12.2007 gestaffelt 1-5%, seit dem 1.1.2008 beträgt dieser Steuersatz einheitlich 3,5%. Hier erfolgte also bereits eine steuerliche Entlastung für die meisten Gewerbesteuerpflichtigen. Der vom zuständigen Finanzamt ermittelte Gewerbesteuermessbetrag wird mit dem kommunalen Hebesatz, der in der gemeindlichen → Haushaltssatzung festgesetzt wird, multipliziert. Das Ergebnis wird als Gewerbesteuerzahlbetrag bezeichnet. Zu beachten ist, dass bei der Gewerbesteuerberechnung auch Freibeträge zum Ansatz kommen. Dieser beträgt 24.500 EUR für natürliche Personen und Personengesellschaften. Bei Kapitalgesellschaften kommt hingegen kein Freibetrag zur Anwendung.

Seit dem 1.1.2008 darf die Gewerbesteuer nicht mehr als Betriebsausgabe abgezogen werden. Jedoch wurde für die Einzelunternehmen/Personengesellschaften der sogenannte Anrechnungsfaktor bei der Einkommensteuer für natürliche Personen zum 1.1.2007 von 1,8 auf 3,8 des Gewerbesteuermessbetrages erhöht. Damit kann der veranlagte Einkommensteuerpflichtige (Einzelunternehmer_innen, Personengesellschaften) bis zu einem kommunalen → Hebesatz von 400,5 die Gewerbesteuerzahllast mit seiner Einkommensteuer verrechnen (Zahlung Solidaritätszuschlag ist berücksichtigt, mögliche Kirchensteuerpflicht nicht). Bei Kapitalgesellschaften ist keine derartige Anrechnung möglich. Dafür wurde jedoch bei den Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) die Körperschaftsteuer von 25 auf 15% gesenkt und dies ausdrücklich mit dem Verweis auf das gemeindliche Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer.

Bei der Ermittlung des Gewerbesteuermessbetrages werden auch stärker Hinzurechnungen berücksichtigt. Während bis dahin nur die Dauerschuldzinsen zu 50% berücksichtigt wurden, werden seit dem 1.1.2008 alle Zinsen und Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen zu 25% angerechnet.

Diese Finanzierungsanteile werden dabei wie folgt pauschal ermittelt:

- bewegliche Güter des → Anlagevermögens (Mieten und Pachten) = 20%,
- Immobilienmieten (-pachten) – unbewegliche Wirtschaftsgüter = 65%, ab 2010 noch 50%, und
- Lizenzen und Konzessionen = 25%.

Von diesen pauschalierten Finanzierungsanteilen werden wiederum 25% dem Gewerbesteuermessbetrag hinzugerechnet. Gleichzeitig gilt für alle Hinzurech-

nungen in Summe ein Freibetrag von 100.000 EUR. Das Finanzgericht Hamburg hält die Regelungen zur Hinzurechnung von Zinsen, Mieten und Pachten (§ 8 Nr. 1 Buchstaben a, d und c Gewerbesteuergesetz) für verfassungswidrig und hat deshalb einen Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht gefasst (AZ: 1 BvL 8/12). Bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ergehen die Gewerbesteuermessbescheide deshalb nur vorläufig.

Beispielrechnung für die Gewerbesteuer einer Kapitalgesellschaft

100.000 € Gewinn (auf Hinzurechnungen wurde mit Blick auf die Übersichtlichkeit verzichtet)

	Regelung bis 31.12.2007	Regelung ab 1.1.2008
Steuersatz	5%	3,5%
Messbetrag	5.000 €	3.500 €
Kommunaler Hebesatz 400vH	20.000 €	14.000 €
Gesamt-GwSt	20.000 €	14.000 €
Körperschaftsteuer	25% = 25.000 €	15% = 15.000 €
Gesamtsteuerlast	45.000 €	29.000 €

Steuerentlastung: 16.000 € (Mehrbelastung erst ab einem Hebesatz von 858 vH).

Beispielrechnung Gewerbesteuer eines Einzelunternehmers

Jahresgewinn 124.500 €

	Regelung bis 31.12.2007	Regelung ab 1.1.2008
Freibetrag	24.500 €	24.500 €
Gewerbesteuerpflichtiger Gewinn	100.000 €	100.000 €
Steuersatz	1-5% (hier 5%)	3,5%
Messbetrag	5.000 €	3.500 €
Kommunaler Hebesatz 400vH	20.000 €	14.000 €
Gesamt-GwSt	20.000 €	14.000 €
Faktor Verrechnung mit EKSt	1,8 x Messbetrag	3,8 x Messbetrag
Verrechnungsbetrag mit EkSt	1,8 x 5.000 € = 9.000 €	3,8 x 3.500 € = 13.300 €
EKSt	28.000 €	28.000 €
Gesamtsteuerlast	28.000 € + 20.000 € ./ 9.000 € = 39.000 €	28.000 € + 14.000 € ./ 13.300 € = 28.700 €

Steuerentlastung: 10.300 € (Mehrbelastung erst ab einem Hebesatz von 695 vH).

Vom Gewerbesteueraufkommen müssen die Kommunen eine Gewerbesteuerumlage an den Bund und die Länder abführen (vgl. § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz). Diese Umlage gestaltet sich ab 2012 wie folgt:

Vervielfältiger Bund	14,5
Vervielfältiger Land	49,5 (alte Bundesländer, ab 2020 = 20,5)
Vervielfältiger Land	20,5 (neue Bundesländer)
Erhöhung Fonds	
»Deutsche Einheit«	5,0
Gesamt:	69,0% des Ist-Aufkommens, allerdings nivelliert auf einen Hebesatz von 100%.

Gewerbsteuerprüfungen erfolgen durch das Finanzamt. Die Prüfungszyklen betragen bei den meisten Unternehmen mehr als zehn Jahre. Bei nahezu allen Betriebsprüfungen werden Steuernachforderungen festgesetzt. Dies liegt nicht an der Steuerunehrlichkeit der Unternehmen, vielmehr ist das Gewerbesteuerrecht aufgrund der Hinzurechnungen und der Freibeträge sehr kompliziert. Die Kommunen können jedoch auf Grundlage der Abgabenordnung (Bundesrecht) nur vier Jahre rückwirkend Steuernachforderungen auch tatsächlich realisieren. Den Gemeinden gehen somit erhebliche Gewerbesteuereinnahmen verloren. Diese können jedoch durch den Einsatz von kommunalen Betriebsprüfern zusätzlich gesteigert werden. Dabei stellt die Gemeinde diese Prüfer an und ordnet sie auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages an das zuständige Finanzamt ab. Dadurch werden Prüfungszyklen verkürzt und die Einnahmeausfälle reduziert. Die zusätzlichen Prüfer finanzieren sich durch die Steuermehreinnahmen selbst.

Die Kommunen haben mit dem Einsatz von kommunalen Betriebsprüfern schon gute Erfahrungen gemacht. In einer Mitteilung zum Einsatz von städtischen Betriebsprüfern im Bereich Gewerbesteuer der Stadt Köln heißt es: »Durch die Tätigkeit der Betriebsprüfung werden pro Mitarbeiter und Jahr (nach erfolgter Einarbeitung) durchschnittlich ca. 1 Mio. EUR Gewerbesteuermehreinnahmen als Ist erwirtschaftet, die ansonsten nicht erwirtschaftet würden.« (Stadt Köln: Vorlagen-Nummer 0916/2012)

Hat ein gewerbesteuerpflichtiges Unternehmen mehrere Betriebsstätten, wird der Gewerbesteuermessbetrag auf Grundlage der Bruttolohnsumme auf die einzelnen Betriebsstätten aufgesplittet. Für Flächensolaranlagen und Windkraftanlagen gibt es hier abweichende Regelungen. Hier wird auch die Energieerzeugungskapazität der Anlagen als Zerlegungsmaßstab für die Gewerbesteuer zugrunde gelegt. Bei kommunalen Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten, deren Eigentümer mehrere Kommunen sind (z.B. Eigenbetrieb eines kommunalen Wasserversorgungszweckverbandes), können ebenfalls gesonderte Zerlegungsregelungen für die Verteilung der Gewerbesteuer vereinbart werden (z.B. nach Wasserabnahmemenge).

Zu prüfen wäre in allen Fällen, ob in der jeweiligen Gemeinde das Verfahren zur Splittung des Gewerbesteueraufkommens auch bei mehreren (eingeschlos-

sen die temporären) Betriebsstätten ordnungsgemäß erfolgt. Dies wäre durch Anfragen an die Verwaltung zu klären. Eine zusätzliche Steuerbelastung entsteht bei den steuerpflichtigen Unternehmen nicht, das ermittelte Gewerbesteueraufkommen wird nur unter den Betriebsstättengemeinden anders verteilt. Von einer »temporären« Betriebsstätte spricht man, wenn ein Unternehmen länger als sechs Monate an einem Standort tätig ist.

Der Bundesdurchschnitt beim Gewerbesteuerhebesatz beträgt 441% (2010 – nähere Informationen: <http://gewerbesteuer-hebesatz.de/#Gewerbesteuerhebesatz> und www.dihk.de/themenfelder/recht-steuern/steuern/finanz-und-haushaltspolitik/realsteuer-hebesaetze).

In der kommunalen Praxis wird immer wieder thematisiert, dass die Höhe der Gewerbesteuer bei Standortentscheidungen für Unternehmen eine erhebliche Bedeutung hat. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHKT) e.V. hat sich mit dieser Problematik beschäftigt und 2009 eine Studie unter Titel »Standort Deutschland – Standortfaktor Gewerbesteuer. Argumente für die kommunalpolitische Diskussion« veröffentlicht (www.dihk.de/ressourcen/downloads/standortfaktor_gewerbesteuer.pdf). Darin heißt es u.a.: »Mit der Auswahl eines Standortes wird der Grundstein für einen langfristigen Erfolg des Unternehmens gelegt. Daher wird die Standortentscheidung fundiert getroffen und auf alle Faktoren bezogen, die Einfluss auf die Qualität des Standortes haben... Die typische Wirkungskette einer Standortverlagerung beginnt häufig nicht bei der Steuer, aber endet bei ihr. Häufig ist der Anlass für eine Standortsuche die Betriebserweiterung. Findet sich kein günstiges Grundstück in der Nähe, wird in benachbarten Gemeinden gesucht. Hier wird dann ein Gesamtpaket bewertet:

- Grundstückspreise,
- mögliche Investitionsförderung,
- ggf. Tarifverträge und
- Genehmigungsverfahren.

Fehlende Flächen für Betriebserweiterungen und Neuansiedlungen sind also der Anfang, die Steuerbelastung aber ist das Ende. Insgesamt zeigt sich, dass die Kommunal- und Landespolitik die Möglichkeiten der Hebesatzpolitik nutzen müssen, wenn sie als Standort für Unternehmen attraktiv sein und damit Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sichern wollen. Der Gewerbesteuerhebesatz ist nach der Unternehmensteuerreform 2008 noch mehr als früher die Stellschraube für eine wachstumsorientierte regionale Wirtschaftspolitik.«

Neben den in der Studie des DIHKT genannten Faktoren für Unternehmensansiedlungen sind jedoch auch Kriterien wie Marktchancen, Arbeitskräftepotenziale, Verkehrsanbindung, technische Infrastruktur und deren Kosten, Höhe der örtlichen Abgaben (Wasser, Abwasser, Abfall), weiche Standortfaktoren für Fachkräfte (Kindertagesstättenangebot, Schulen, Kultur ...) und Leistungsfähig-

keit der Verwaltungsstruktur maßgeblich. Erst danach kommt als Entscheidungskriterium die Höhe der örtlichen Realsteuern und der örtlichen → Aufwand- und Verbrauchsteuern. Es ist also keinesfalls zutreffend, dass die Höhe der Hebesätze bei der Gewerbesteuer vorrangig Standortentscheidungen beeinflusst.

Grundsteuer

Bei der Grundsteuer wird zwischen der Grundsteuer A und der Grundsteuer B unterschieden. Die Grundsteuer A ist vom Aufkommen her eher vernachlässigungswürdig. Sie ist für Land- und Forstflächen zu entrichten. Wesentlich aufkommensstärker ist die Grundsteuer B, die für bebaute bzw. bebaubare Grundstücke zu entrichten ist. Derzeit bestehen erhebliche Probleme bei der Bemessung der Grundsteuer B. Die Steuerbemessung erfolgt nach pauschalisierten Einheitswerten, die nach historischen Wertverhältnissen »hochgerechnet« werden. Diese Einheitswerte spiegeln keinesfalls die aktuellen Markt-, Verkehrs- bzw. Ertragswerte der Immobilien wider. In den alten Bundesländern kommen die Einheitswerte aus dem Jahr 1964 zur Anwendung (in den neuen Bundesländern sogar die Einheitswerte aus dem Jahr 1935!).

Auf Bundesebene wird eine Reform der Grundsteuererhebung diskutiert, eine Einigung steht noch aus. Eine Arbeitsgruppe der Länder wollte bereits bis September 2013 Lösungsvarianten vorlegen. Bisher wurde in der Öffentlichkeit über diese Lösungsvarianten noch nichts bekannt. Es gibt keine öffentlichen Äußerungen zu den Reformansätzen. Die Reform soll jedoch weitgehend aufkommensneutral erfolgen. Weitergehende Informationen zur Berechnung der Grundsteuer gibt es unter: www.juraforum.de/lexikon/grundsteuer.

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat sich im Beschluss vom 22.10.2014 (AZ: II R 16/13) mit der Berechnung der Grundsteuer auseinandergesetzt. Er hält die Vorschriften über die Einheitsbewertung (spätestens) ab dem Bewertungsstichtag 1. Januar 2009 für verfassungswidrig, weil die Maßgeblichkeit der Wertverhältnisse am Hauptfeststellungszeitpunkt 1. Januar 1964 (bzw. 1935 für die neuen Bundesländer) für die Einheitsbewertung hat Folgen, die mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht mehr vereinbar sind. Der BFH hat sich an das Bundesverfassungsgericht gewandt. Das Bundesverfassungsgericht muss nun abschließend entscheiden.

Die Besteuerung von Grundstücken ist in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Staaten sehr moderat. Das Aufkommen der Grundsteuer gemessen am Gesamtsteueraufkommen beträgt auf Basis der Steuereinnahmezahlen von 2012/2013 in der BRD 2,3%, in den USA 11,0%, in Großbritannien 12%, in Japan 15,5% und in Frankreich 7,8%.

Bei der Grundsteuer haben die Gemeinden ebenfalls ein Hebesatzrecht. Dadurch kann das örtliche Aufkommen der Grundsteuer durch die Gemeinde

durchaus beeinflusst werden. Aus linker Sicht ergeben sich aus der Umlagefähigkeit der Grundsteuer im Rahmen der Betriebskosten Akzeptanz- und Vermittlungsprobleme. Eine Erhöhung der Grundsteuer verteuert die Wohnkosten, unabhängig davon, ob man im selbstgenutzten Wohneigentum oder zur Miete wohnt. Diese Verteuerungswirkung tritt zwar tatsächlich ein, jedoch auf einem vergleichsweise geringen Niveau. Die Grundsteuer macht gegenwärtig 4-7% der Betriebskosten aus. Die Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf die Betriebskosten ergibt sich aus der Betriebskostenverordnung des Bundes. Ein kommunales Ermessen besteht dabei nicht.

Aus linker Sicht ist bei der Grundsteuer zudem zu bedenken, dass es sich hier um eine Objekt- bzw. Substanzsteuer handelt. Sie ist unabhängig von den wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen des Schuldners zu zahlen. Der Grundgedanke des deutschen Steuerrechtes, wonach die Besteuerung immer nach Leistungsfähigkeit bzw. Inanspruchnahme erfolgen soll, wird bei der Grundsteuer durchbrochen. Die Grundsteuer zahlt also letztlich jede_r Einwohner_in, unabhängig von seiner sozialen Stellung. In der kommunalen Praxis ist tendenziell feststellbar, dass der Hebesatz für die Grundsteuer B höher ist als für die Gewerbesteuer. Aus linker Sicht ist dies nicht akzeptabel, da die Gewerbesteuer leistungsorientiert ist, während die Grundsteuer unabhängig von der sozialen Stellung des Schuldners zu zahlen ist. Dementsprechend wird die Grundsteuer grundsätzlich anhand des Wertes des Objektes berechnet, ohne auf finanzielle Verhältnisse des Grundbesitzes Rücksicht zu nehmen (BVerfG, 18.2.2009, 1 BvR 1334/07).

Unter bestimmten Voraussetzungen können Grundstücksbesitzer von der Grundsteuer befreit werden. Auch die Minderung der Grundsteuer ist möglich. So sind Grundstücksbesitzer, die unmittelbar gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen, von der Grundsteuer befreit (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe a und b in Verbindung mit § 7 Grundsteuergesetz). Und es besteht die Möglichkeit der Rückerstattung eines Teils der bereits gezahlten Grundsteuer. Für alle diese Fälle ist ein Antrag an die zuständige Kommune (bei Stadtstaaten direkt an das Finanzamt) erforderlich. Die Voraussetzungen für den Teil- oder vollständigen Erlass der Grundsteuer regeln die §§ 32-34 Grundsteuergesetz (GrStG). Ein derartiger (Teil-) Erlass ist demnach immer dann möglich, wenn die Kosten für ein Grundstück dessen Erträge überschreiten, wie etwa bei Mietausfall (BFH, 18.4.2012, II R 36/10) nach einem unverschuldeten Brand oder bei denkmalgeschützten Gebäuden. Auch bei strukturell bedingtem Wohnungsleerstand (z.B. in den neuen Bundesländern) besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Erlass der Grundsteuer. Der Bundesfinanzhof (BFH) hat im Urteil vom 17.12.2014 (AZ: II R 41/12) entschieden, dass bei einer Nichtvermietung, die der Grundstückseigentümer zu vertreten hat (z.B.

bei Wohnungssanierung auf eigene Veranlassung), keine Grundsteuerbefreiung erfolgt. Ist der Wohnungsleerstand durch Dritte veranlasst (z.B. Sanierungen zur Umsetzung von Sanierungszielen in einem Sanierungsgebiet), begründet dies durchaus eine Grundsteuerbefreiung. Wohnungen in Studentenwohnheimen sind grundsätzlich grundsteuerpflichtig (vgl. Urteil Bundesfinanzhof vom 4.12.2014, AZ: II R 20/14).

In der kommunalen Praxis müssen Verfahrensregeln aufgestellt werden, die den (Teil-)Erlass der Grundsteuer transparent und nachvollziehbar machen. Dies ist im Spannungsfeld mit den Grundsätzen des Steuergeheimnisses eine Herausforderung. Keinesfalls sollte der Rat dieses Verfahren ausschließlich der Verwaltung überlassen. Der Rat muss hier seine Kontroll- und Informationsrechte einfordern und ausüben.

Prämissen und Ziele einer Grundsteuer-Reform aus linker Sicht

1. Steuergerechtigkeit
2. Stärkung kommunaler Selbstbestimmung/Finanzautonomie: Das Hebesatzrecht der Gemeinden wird beibehalten. Die Gemeinden sollen auch die Möglichkeit zur differenzierteren Festsetzung der Hebesätze bekommen.
3. Stärkung sozial-ökologischer und stadtentwicklungspolitischer Belange, Anreizsetzung für ökologisch orientierte Bau- und Flächenpolitik und zum Flächensparen/ökologische Lenkungswirkung: Mobilisierung von Brachen, Baulücken und Verdichtungspotenzialen in besiedelten Gebieten (bessere Baulandnutzung), keine Subventionierung von Zersiedelung, höhere Besteuerung flächenintensiver Bauweise, Förderung naturschonender Bewirtschaftung.
4. Verfassungskonformität und Verfahrensvereinfachung bei der Wertermittlung, Orientierung am Verkehrswert
5. Verringerung des Verwaltungsaufwands und mehr Transparenz für Bürger_innen
6. Weniger Rechtsstreitigkeiten
7. Generierung stabiler Einnahmen, Steuerergiebigkeit

Zielkonflikt: Aufkommensneutralität/stabile Einnahmen vs. höhere Einnahmen durch Erhöhung der Grundsteuer zur Stärkung kommunaler Finanzen

Problem der Überwälzung auf Mieter_innen: Die Grundsteuer kann nicht ohne Weiteres erhöht werden, da sie über die Betriebskosten als »Betriebskostenanteil« auf Mieter_innen umgelegt werden darf.

Konzept der Partei DIE LINKE zur Reform der Grundsteuer – die Flächennutzungssteuer

Unterschiedliche Nutzungsarten von Grundstücken bzw. Boden rufen unterschiedliche Umweltbelastungen hervor. Eine Steuer, die nur an Markt- bzw. Verkehrswerten anknüpft und keine ökologisch relevante Differenzierung der steuerlichen Belastung vornimmt, kann das Flächennutzungsverhalten nicht sinnvoll lenken und lässt Umweltfolgekosten unberücksichtigt, weil Umwelteffekte extern bleiben. Nur Boden- oder Flächensteuern, die Nutzungsarten und ihre Umweltbelastungen zum Gegenstand steuerlicher Belastungsdifferenzierung machen, sind ökologisch sinnvolle Steuern. Das Konzept der Flächennutzungssteuer basiert auf Lenkungsanreizen für Nachhaltigkeit, sparsame, natur-schonende Flächennutzung sowie Umsetzung des »Verursacherprinzips«.

Steuerungsgegenstand sind die Bodenflächen aller Nutzungsarten von den landwirtschaftlichen Flächen bis zu den bebauten Grundstücken. Berechnungsgrundlage sind die Quadratmeterflächen des Grundstücks, die mit unterschiedlichen Steuersätzen belegt werden. Bemessungsgrundlage ist die Grundstücksgröße, was den Vorteil hat, dass diese eindeutig bestimmbar ist. Entscheidend für die voraussichtliche Lenkungswirkung ist, dass bei bebauten Grundstücken nicht die ganze Fläche des Grundstücks Bemessungsgrundlage sein soll, sondern nur der versiegelte Anteil. Eine entsprechend ausgestaltete Flächennutzungssteuer führt dazu, dass die steuerlichen Belastungen z.B. mit der Größe des Grundstücks und dem Grad der Versiegelungsintensität ansteigen. Fehlsteuerungen hinsichtlich Flächenverbrauch, Neuversiegelungen und Hortung von Baugrundstücken soll so begegnet werden. Baulich genutzte Grundstücksflächen sind dadurch möglichst gering zu halten und die baurechtlich zulässige Nutzung bereits versiegelter Flächen auszureizen. Letztlich wird somit ein konzentrierender Effekt hinsichtlich der Siedlungsstruktur erreicht und der »Zersiedelung« entgegengewirkt. In sozialer Hinsicht wirkt eine stärker flächennutzungsorientierte Grundsteuer entlastend, da momentan der Mietwohnungsbau als verdichtete, hoch bewertete Bauweise stärker belastet wird. Das fiskalische Ziel der Steuerergiebigkeit wie auch das kommunalpolitische Ziel der Finanzautonomie bleiben mit diesem Konzept völlig ungefährdet.

Der Partei DIE LINKE geht es bei einer Grundsteuerreform um mehr als Mittelbeschaffung für die Städte und Gemeinden sowie die Bewahrung des Hebesatzsystems im Interesse kommunaler Finanzautonomie. Darüber hinaus sollen Anreize für eine sozial-ökologisch ausgerichtete Bau- und Flächenpolitik gesetzt werden. Es geht dabei um eine Verringerung des stetig anwachsenden Flächenverbrauches und die Förderung möglichst naturnaher Nutzungen. Die Art der Flächennutzung kann als Anknüpfungspunkt für die dadurch bei der Gemeinde entstehenden (Opportunitäts-)Kosten genutzt werden (z.B. durch

zunehmende Versiegelung der Grundstücke wird eine eigene Wasserversorgung in vielen Gemeinden unmöglich, sodass Fremdbezug erforderlich wird, zudem wird Grundwasserbildung gestört etc.).

Es entstehen also den Gemeinden durch Grundbesitz und die damit verbundene Boden- und Flächennutzung spezifische Kosten, die aber gruppenäquivalent zurechenbar sind (nach Verursacherprinzip und im Sinne eines Interessenausgleichs). Die Flächennutzungssteuer ist mithin eher eine Äquivalenz- statt Lenkungssteuer.

Die gruppenäquivalente Zurechenbarkeit zeigt sich auch in der Einteilung der Steuerklassen: Es werden bis zu sieben Steuerklassen mit gestaffelten Steuermessbeträgen gebildet. Im Weiteren erübrigt sich damit die Trennung in Grundsteuer A und B. Es erfolgt eine Differenzierung nach Nutzung, Versiegelung und Belastung einzelner Grundstücke (Schädigungsgrad der Flächennutzung/Naturbeeinträchtigung). Um das Leistungsfähigkeitsprinzip zu stärken, wird den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, ergänzende Wertkomponenten bei der Steuerbemessung zu berücksichtigen. Es könnte eine wertbezogene Einrichtung differenzierter Zonen eingepasst werden. Ein solcherart zoniertes Hebesatzrecht ermöglicht Gemeinden die Mobilisierung von erschlossenen, aber unbebauten Grundstücken.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass diese Flächennutzungssteuer auch Nachteile hat:

- Es wird die durch Nutzung hervorgerufene Naturbeeinträchtigung besteuert, wobei Werte sowohl des Bodens als auch der Gebäude außen vor bleiben. Die derzeitige Grundsteuer wird de facto abgeschafft, damit würde die Partei DIE LINKE aber auch Vorteile einer *Vermögensbesteuerung von Grund und Boden aufgeben*. Aber: Erträge aus Grundvermögen werden bereits bei der Einkommensbesteuerung erfasst.
- Die Berechnung der versiegelten Flächen gilt trotz mittlerweile ausgereifterer Verfahren als aufwändig und ist für kleine Kommunen nur mit *großem Erhebungs- bzw. Verwaltungsaufwand* umsetzbar.
- Der Verwaltungsaufwand verringert sich nicht, sondern erhöht sich ferner mit zunehmender *Differenzierung der Steuerklassen*. Die Erhebungsanforderungen ließen sich z.B. durch eine schlankere Steuerklasseneinteilung verringern.
- Wie bei allen sich an Fläche orientierenden Steuern besteht bei der Flächennutzungssteuer das Problem der *inflationsbedingten Entwertung der Bemessungsgrundlage bzw. der Steuermessbeträge*. Um eine hinreichende Dauereignisfähigkeit zu gewährleisten, ist auch bei dieser Steuer eine regelmäßige Anpassung der Steuermesszahlen durch den Gesetzgeber oder eine kompensatorische kommunale Hebesatzpolitik erforderlich.

- Reine Flächen(nutzungs)steuermodelle forcieren die *Verschiebung des Grundsteueraufkommens von den Zentren in den ländlichen Raum*, was die Stadt-Umland-Problematik verschärft.
- Eine Dämpfung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Siedlungsfläche wird durch die *Fixierung auf die Versiegelung* der Fläche bisweilen bestritten. Der Mobilisierungseffekt von Brachen, die keine Versiegelung aufweisen, wäre demnach sehr gering, ebenso von unbebauten Grundstücken im Innenbereich.
- Die Flächennutzungssteuer könnte einen Anreiz für Kommunen setzen, ihr *Steueraufkommen durch die Förderung umweltschädlicher Flächennutzungen zu erhöhen* (allerdings muss die Kommune auch Folgekosten solcher Flächennutzungen mit einkalkulieren, sodass sich ein solches Vorgehen oft nicht lohnt). Gerade aus diesem Grund wird bisweilen eine Kombination mit der Bodenwertsteuer befürwortet.

Gleichwohl wird bei einer Flächennutzungssteuer systematisch der Anreiz gegeben, bei Flächennutzungsentscheidungen günstigere Alternativen zu berücksichtigen, um auf eine naturschonendere, versiegelungsarme Nutzung bzw. eine verdichtete Nutzung hinzuarbeiten. Sie wirkt tendenziell auf eine Verteuerung des Wohnens in flächen- und versiegelungsintensiven, gering verdichteten, freistehenden Einfamilienhäusern im Vergleich zum Wohnen in verdichteten Geschosswohnungen hin (mehrgeschossiger Wohnungsbau mit geringster Belastung).

»Benachteiligt« wären auch Mietwohngrundstücke im Innenstadtbereich, trotz des Ansatzes, nach Innen- und Außenbereich zu differenzieren. Grundstückseigentümer erhalten Anreiz, ihre Flächen möglichst wenig zu versiegeln und ökologisch verträglich zu nutzen.

Deutliche Lenkungswirkungen werden im Bereich der Neuversiegelungen erreicht. Positive Lenkungswirkungen gäbe es auch bei großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und anderen Gewerbebauten (Einkaufszentrum auf grüner Wiese), aber ebenfalls bei bestimmten Freizeiteinrichtungen, da wegen der häufigen Flachbauweise und wuchernden Parkplatzanlagen in der Regel große Flächen versiegelt werden. Insbesondere bei den Einzelhandelseinrichtungen könnte sich also eine Trendwende zugunsten innerstädtischer Standorte mit mehrgeschossiger Bauweise vollziehen. Im Industriebereich werden Handel, Maschinenbau und Verkehr etwas stärker belastet.

Es gilt indes zu berücksichtigen, dass bei einer aufkommensneutralen Erhebung der Flächennutzungssteuer im Vergleich zur heutigen Grundsteuer wohl keine exorbitanten Lenkungswirkungen hinsichtlich des Flächenverbrauchs zu erwarten sind. Gebäude würden z.B. mehr in die Höhe als in die Breite konzipiert, sofern das Baurecht dies zubilligt. Die Bemessungsgrundlage der Steuer

dürfte alles in allem nicht zusammenbrechen, weil zumindest eine gewisse Flächenversiegelung im Wachstums- und Entwicklungsprozess unvermeidbar ist.

Eine Anhebung der Grundsteuer, die dann auf Mieter_innen umgelegt wird, ist sozialpolitisch fragwürdig und würde auch die ökologische Lenkungswirkung vereiteln. Sollte sie nicht zu vermeiden sein, muss unbedingt eine Überprüfung des Mietrechts, speziell der Betriebskostenverordnung, durchgesetzt werden. Denn die Grundsteuer ist bereits eine Steuer auf den Vermögenswert, der seinerseits von den Mieter_innen mit der Grundmiete entgolten sein sollte.

2. Gemeinschaftssteuern und ihr kommunaler Anteil

Während die Gemeinden bei den Realsteuern über das Hebesatzrecht deutliche Gestaltungsmöglichkeiten haben, sind diese Möglichkeiten bei den Gemeinschaftssteuern kaum noch gegeben. Die Gemeinden erhalten Anteile an insgesamt drei Gemeinschaftssteuern, wobei die dritte von der Bezeichnung her überhaupt nicht als Steuer identifizierbar ist, sie sind anteilig beteiligt an der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) und erhalten einen Familienleistungsausgleich (Einkommenssteuersatz).

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Den Kommunen insgesamt stehen ein 15%iger Anteil am Einkommenssteueraufkommen sowie ein 12%iger Anteil an einzelnen Elementen der → Abgeltungssteuer zu. Dieser Gesamtanteil wird in mehreren Schritten auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt:

Erstens: Der bundesweite Anteil der Kommunen an der Einkommenssteuer wird in einzelne »Ländertöpfe« aufgeteilt, die jeweils 15% der Einkommenssteuer entsprechen, die nach Zerlegung dem jeweiligen Land zustehen. Die Aufteilung erfolgt anschließend separat in jedem Land nach bundeseinheitlichen Regelungen.

Zweitens: Für jeden Einkommenssteuerfall wird ermittelt, wie hoch die Einkommenssteuerschuld ist, die bis zu einem zu versteuernden Einkommen (zvE) in Höhe von 35.000 EUR anfällt (für Ledige). Diese 35.000 EUR stellen den sogenannten Sockelbetrag dar, der vom Bund in Absprache mit den Ländern festgelegt wird. Das zvE wird für die Berechnung bei 35.000 EUR gekappt. Dies bedeutet z.B., dass einem Steuerpflichtigen, dessen tatsächliches zvE 100.000 EUR beträgt, eine hypothetische Steuerschuld zugerechnet wird, die sich bei einem zvE von 35.000 EUR ergeben würde. Ein Steuerpflichtiger mit einem zvE von 25.000 EUR bekommt eine hypothetische Steuerschuld in Höhe seiner tatsächlich zu zahlenden Steuerschuld zugerechnet.

Drittens: Danach werden diese hypothetischen Steueraufkommen, die auf dem gekappten zu versteuernden Einkommen beruhen, gemeindegewei sowie landesweit aufsummiert.

Viertens: Dadurch ist es möglich festzustellen, welchen Anteil das hypothetische Aufkommen einer Gemeinde an dem hypothetischen Steueraufkommen aller Gemeinden eines Landes ausmacht.

Fünftens: Dieser Anteilssatz wird auf den jeweiligen »Ländertopf« angewendet, jede Kommune bekommt den entsprechenden Betrag zugewiesen. Durch die Verwendung von Sockelbeträgen wird die interkommunale Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer maßgeblich beeinflusst (vgl. Gemeindefinanzbericht 2012 des Städtetages Nordrhein-Westfalen in »Eildienst«, Seite 48).

Auch beim kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer führen lokale Standort- und Strukturnachteile zu geringeren Einnahmen. Es werden folgende Gründe genannt, die die Einnahmen beim kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer stark beeinflussen:

1. relativ hoher Anteil von Transferempfängern einer Kommune,
2. relativ hoher Anteil von Niedrigeinkommen unterhalb der steuerlichen Freibetragsgrenzen,
3. hoher Anteil von studentischen Niedriglohn-Jobs mit geringer Steuerlast in Universitäts- und Hochschulstädten,
4. relativ hoher Anteil von »Grenzgängern« in Grenzregionen. Die Besteuerung der »Grenzgänger« erfolgt im Ausland, dem Land der Erwerbsarbeit. Erwerbsarbeit und in der Folge Zahlung von Einkommenssteuer einerseits und Wohnen andererseits fallen räumlich auseinander und dies zum steuerlichen Nachteil der Wohnsitzgemeinde. Eine vergleichbare Wirkung tritt zwischen dem städtischen Verdichtungsraum und den Umlandgemeinden auf (siehe Bertelsmann Stiftung in »der gemeindehaushalt« 11/12, S. 243, Prof. Harges »Analyse zur Finanzsituation ausgewählter Städte. Teil 1: Die Einnahmeseite«).

Ein besonderes fiskalisches Verteilungsproblem des kommunalen Anteils an der Einkommenssteuer besteht bei der melderechtlichen Betrachtung der Montagearbeitskräfte. Die betroffenen Beschäftigten sind bei längerem Aufenthalt verpflichtet, ihren Hauptwohnsitz am Montagearbeitsort zu nehmen. Hierdurch würde die betroffene Gemeinde den 15%igen Einkommenssteueranteil erhalten. Hier ist zu empfehlen, zunächst über Befragung der Verwaltung den Verfahrensumgang mit dieser Besonderheit zu recherchieren.

Die Gemeinde hat nur bedingt eigene Möglichkeiten zur Erschließung weiterer Einnahmepotenziale bei dieser Steuerart. Die vorgenannten vier Gründe, die die Einkommensteuerkraft beeinflussen, sind von der Stadt selbst nur be-

dingt zu beeinflussen. Mittel- und langfristige Einnahmepotenziale können nur über eine innovative Stadtpolitik erschlossen werden. Im Mittelpunkt sollten dabei die sogenannten weichen Standortfaktoren stehen. Eine Standortpolitik über die extensive Ausweitung von Bebauungsflächen und einen ruinösen Grundstückspreiswettbewerb sollte keinesfalls Unterstützung finden.

Kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer

Aus dem Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer stehen Bund und Ländern verschiedene Vorwegabzüge zu:

1. Pauschaler Betrag zur Finanzierung Fonds Deutsche Einheit, Erhöhung Kindergeld, Kita-Ausbau (im Jahr 2011 war dies eine Mrd. EUR),
2. 9,5% des Aufkommens zur Unterstützung der Renten- und Arbeitslosenversicherung,
3. 2,2% des Aufkommens als Kompensationsbetrag an die Gemeinden für die 1998 entfallene Gewerbesteuer.

Das verbleibende Aufkommen wird derzeit zu 49,7% dem Bund und 50,3% den Ländern zugeordnet. Die Verteilung zwischen den Ländern erfolgt zu mindestens 75% nach der Einwohner_innenzahl. Bis zu 25% gehen als Ergänzungsanteile an die Länder, deren Einnahmen aus der Einkommenssteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage und den Landessteuern unterdurchschnittlich sind, um so die Steueraufkommensunterschiede zwischen den Ländern zu nivellieren.

Seit 1998 sind die Gemeinden mit einem Anteil von 2,2% an dem Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt, das nach Abzug eines Vorweganteils von 5,63% für den Bund verbleibt. Durch den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sollte der Wegfall der Gewerbesteuer kompensiert werden. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gilt als eine stetige und gut kalkulierbare Einnahmequelle der Kommunen. Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer macht ca. 5% der Gesamtsteuereinnahmen der Kommunen aus. Auf Grundlage des Gemeindefinanzreformgesetzes wird für jede Gemeinde ein sogenannter Schlüsselverlust in Prozent festgesetzt. Das Berechnungsverfahren erfolgt durch das Bundesfinanzministerium und ist sehr kompliziert. Es orientiert sich u.a. am ursprünglichen Aufkommen an der Gewerbesteuer, zudem wird die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze in der Gemeinde berücksichtigt. Eigene unmittelbare Gestaltungspotenziale haben die Gemeinden beim kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer nicht.

Kompensationsleistungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs (sogenannter Einkommensteuerersatz)

Dieser Einkommensteuerersatz wird aus einem Umsatzsteueranteil, der den Bundesländern gemäß § 1 des Finanzausgleichsgesetzes zugewiesen wird, gespeist. Die Zahlungen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs sind durch die Gemeinde selbst nicht beeinflussbar. Sie sind die Folge der Vorwegentnahme der → Aufwendungen für die Kindergeldzahlungen aus dem Gesamtaufkommen der Einkommenssteuer. Da die Gemeinden mit 15% an der Einkommenssteuer beteiligt sind, würde ohne Familienleistungsausgleich die Wirkung eintreten, dass die Gemeinden auch 15% der Kindergeldaufwendungen finanzieren. Die Kindergeldzahlung ist aber eine rein staatliche Leistung, und deshalb erfolgt gegenüber den Gemeinden der Ausgleich über den Familienleistungsausgleich.

3. Örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern

Die Kommunalabgabengesetze der Länder geben den Kommunen das Recht, selbst Steuern zu erheben. Die Kommunen haben damit ein begrenztes Steuerfindungsrecht. Dabei muss es sich jedoch um sogenannte → Aufwand- oder Verbrauchsteuern handeln. Die fiskalischen Auswirkungen dieser kommunalen Aufwand- und Verbrauchsteuern werden unterschiedlich bewertet. Nur ca. 1% der Gesamtsteuereinnahmen der Kommunen resultiert aus Verbrauchs- und Aufwandsteuern (ca. 650 Mio. EUR im Jahr).

Die Kommunen können diese durch Satzungen regeln, soweit es nicht bereits gleichartige Steuern nach Bundes- oder Landesrecht gibt. Die bekanntesten kommunalen Aufwand- und Verbrauchsteuern sind die Zweitwohnungsteuer, die Hundesteuer, die Vergnügungssteuer, die Bettensteuer und die Kurtaxe. Es gibt jedoch keinen Katalog der kommunalen Aufwand- und Verbrauchsteuern. Die Entscheidung muss immer im Einzelfall erfolgen. Die Erhebung von kommunalen Aufwand- und Verbrauchsteuern unterliegt der Genehmigung der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde. Die Landesgesetzgeber können für einzelne Bereiche die Erhebung kommunaler Aufwand- und Verbrauchsteuern ausschließen (z.B. für den Gaststättenbetrieb).

Folgende drei Voraussetzungen müssen vorliegen, damit eine Aufwand- und Verbrauchsteuer erhoben werden kann:

1. Die Steuer darf es noch nicht geben.
2. Die Abgaben-(Steuer-)Pflichtigen müssen eindeutig bestimmbar sein.
3. Die Gemeinde muss zumindest abstrakt einen Aufwand und/oder einen Verbrauch nachweisen können.

Aus linker Sicht sollte von diesem sehr begrenzten Steuer-/Abgabenfindungsrecht durchaus Gebrauch gemacht werden, insbesondere dort, wo durch den kommunalen Aufwand/Verbrauch nachweisbare wirtschaftliche Vorteile bei den Abgabepflichtigen entstehen und diese Abgabepflichtigen auch noch leistungsfähig sind.

Um Fallstricken bei ausgewählten kommunalen Aufwand- und Verbrauchsteuern aus dem Weg zu gehen, im Folgenden einige Hinweise.

Vergnügungssteuer (Spielgeräte): Hier ist die aktuelle Rechtsprechung des Bundesfinanzgerichtshofes zu berücksichtigen. Er hat entschieden, dass die Erhebung der Spielautomatensteuer durch die Gemeinden auf Grundlage der Stückzahl der Spielautomaten dem Gebot der Belastungsgleichheit nach Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz widerspricht (vgl. Urteil vom 9. Juni 2010, AZ: 9 CN 1.09). Zum 1. Januar 1997 konnten nach der Entscheidung des Gerichtes die Gemeinden rückwirkend eine Spielautomatensteuer erheben, die sich nach einem wirklichkeitsgerechteren Maßstab bemisst (z.B. nach Spieleinsatz oder Einspielergebnis). Dabei darf jedoch das bisherige Steueraufkommen nicht überschritten werden. Die Gemeinden regeln die Erhebung der Spielautomatensteuer durch Satzung.

Hundesteuer: Auch zur Erhebung der Hundesteuer gibt es aktuelle Urteile der Gerichte. Die Hundesteuer wird als Jahressteuer pro gehaltenem Hund erhoben und ist eine kommunale Aufwandsteuer, die in den Städten und Gemeinden erhoben werden kann. Unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. im Rahmen der Haushaltskonsolidierung) sind Gemeinden verpflichtet, eine Hundesteuer zur Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten zwingend zu erheben. Das baden-württembergische und das saarländische Kommunalabgabengesetz verpflichten die Kommunen ebenfalls zur Erhebung einer Hundesteuer.

Die Hundesteuer ist eine direkte Steuer, da Steuerträger und Steuerpflichtiger Hundehalter_innen sind. Die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Hundesteuer ist immer eine kommunale Hundesteuersatzung, die der Gemeinderat beschließt. Die gesetzliche Ermächtigung findet sich im jeweiligen Kommunalabgabengesetz des einzelnen Bundeslandes (in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gilt unmittelbar das Hundesteuergesetz).

Die Verwaltung der Steuer und der Ertrag liegt bei den Städten und Gemeinden, die in Satzungen die Regelungen zu Befreiungsmöglichkeiten und zur Höhe der Steuer festlegen. Daher variiert der Steuersatz von Gemeinde zu Gemeinde. Oft wird die Steuerhöhe für den zweiten und jeden weiteren Hund, in der Regel pro Haushalt, nicht pro Halter, vervielfacht. Viele Kommunen setzen daneben für bestimmte Hunderassen (sogenannte Kampfhunde oder »Listenhunde«) einen stark erhöhten Steuersatz fest. Die Obergrenze für die Hundesteuer, insbesondere für die von Kritikern als »Strafsteuer« bezeichnete erhöhte

Steuer auf »Listenhunde«, ist umstritten. Die Gesamteinnahmen aus der Hundesteuer für alle Gemeinden in der Bundesrepublik betragen im Jahr ca. 300 Millionen EUR.

Die Hundesteuer hat auch einen ordnungspolitischen Steuerungseffekt. Neben dem Einnahmezweck verfolgt sie nämlich auch als kommunale Lenkungsabgabe den ordnungspolitischen Zweck, die Zahl der Hunde im Gemeindegebiet zu begrenzen. Bei der Festsetzung der Hundesteuer sind die Gemeinden nicht völlig frei. Die Gemeinden müssen verfassungs- und bundesrechtliche Vorgaben beachten. So darf für Hunde, die zu gewerblichen Zwecken gehalten werden (zur gewerblichen Hundezucht oder für den Hundehandel, Hütehunde), keine Hundesteuer erhoben werden, da die Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 105 Abs. 2a GG (örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern) nur eine Steuer für das Halten von Hunden durch natürliche Personen zu privaten Zwecken abdeckt. Daneben sehen die Kommunalordnungen oftmals Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen für Blindenhunde, Hütehunde, Gebrauchshunde, Hunde mit bestandener Begleithundeprüfung, Hunde in oder aus Tierheimen sowie für private Hundezüchter vor.

Die Auflistung von Hunderassen für eine Veranlagung zu einer erhöhten Hundesteuer liegt weitgehend im Gestaltungsspielraum des kommunalen Satzungs- bzw. Landesgesetzgebers. Einzelne Klagen dagegen führten aber auch schon zu Urteilen gegen die sachlich nicht begründete Aufnahme in eine Liste angeblich gefährlicher Hunderassen. Das Bundesverwaltungsgericht erachtete die erhöhte Steuer für Kampfhunde im Jahr 2000 für grundsätzlich zulässig. Allerdings hält der 4. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit seinem Urteil vom 25. Juli 2013 eine Hundesteuer für Kampfhunde in Höhe von 2.000 EUR für unzulässig (Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 25. Juli 2013 Az. 4 B 13.144). Dieses Urteil ist zwischenzeitlich durch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 15.10.2014 (BVerwG 9 C 8.13) bestätigt worden. Die Gerichte begründeten ihre Urteile wie folgt: Die Gemeinden dürfen nach Art. 105 Abs. 2 a Grundgesetz (GG) örtliche Aufwandsteuern erheben. Hierzu gehört traditionell die Hundesteuer. Auch eine erhöhte Hundesteuer für sogenannte Kampfhunde ist zulässig, und zwar auch dann, wenn ein Negativattest die individuelle Ungefährlichkeit des konkreten Hundes bescheinigt. Denn die Gemeinde darf bei ihrer Steuererhebung neben fiskalischen Zwecken auch den Lenkungszweck verfolgen, Kampfhunde der gelisteten Rassen aus dem Gemeindegebiet zurückzudrängen.

Die Hundesteuer darf aber nicht so hoch festgesetzt werden, dass ihr eine »erdrosselnde Wirkung« zukommt, sie also faktisch in ein Verbot der Kampfhundehaltung umschlägt. Für eine solche Regelung fehlt der Gemeinde die Rechtsetzungskompetenz. Der Verwaltungsgerichtshof hat eine faktische Verbotswirkung

hier zu Recht bejaht. Diese ergibt sich nicht nur daraus, dass sich der auf 2.000 EUR festgesetzte Steuersatz für einen Kampfhund auf das 26-Fache des Hundesteuersatzes für einen normalen Hund beläuft. Entscheidend ist darüber hinaus, dass allein die Jahressteuer für einen Kampfhund den durchschnittlichen sonstigen Aufwand für das Halten eines solchen Hundes übersteigt.

Zweitwohnungsteuer: Die Zweitwohnungsteuer (auch: Zweitwohnungsabgabe, Zweitwohnsitzsteuer, Nebenwohnsitzsteuer oder Nebenwohnungsteuer) ist eine kommunale Aufwandsteuer. Das Steueraufkommen beträgt bundesweit rund 100 Mio. EUR. Neben der Erschließung zusätzlicher Einnahmen erhoffen sich die Gemeinden von der Zweitwohnungsteuer eine sogenannte Lenkungswirkung mit dem Ziel, dass weitere Personen mit Nebenwohnsitz ihren Hauptwohnsitz in die betreffende Kommune nehmen. Dies hätte unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Schlüsselzuweisungen, Vorwegschlüsselzuweisungen, Investitionszuschüsse). DIE LINKE hält die Zweitwohnungsteuer für ungeeignet, um das Verhalten von Menschen (hier Anmeldung Hauptwohnsitz) zu beeinflussen. Kreativer wäre es, über kommunale Angebote (kostenfreies Kita-Jahr, kommunale Bauzuschüsse, Umzugszuschüsse ...) Menschen zu bewegen, in der jeweiligen Kommune ihren Hauptwohnsitz zu wählen.

Auch hier ist die Rechtsprechung noch sehr dynamisch. So hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass ein degressiver Zweitwohnungsteuertarif hinreichend gewichtiger Sachgründe bedarf. In einem am 15. Januar 2014 veröffentlichten Beschluss hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts (AZ: 1 BvR 1656/09) der Verfassungsbeschwerde gegen einen Zweitwohnungsteuerbescheid der Stadt Konstanz stattgegeben und die zugrundeliegenden Satzungen der Jahre 1989, 2002 und 2006 für nichtig erklärt. Wenn ein degressiver Zweitwohnungsteuertarif – wie im vorliegenden Fall – nicht durch hinreichend gewichtige sachliche Gründe gerechtfertigt ist, verletzt er das aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) abzuleitende Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Jagdsteuer: Mit der Jagdsteuer wird die Ausübung des Jagdrechts besteuert. Als kommunale Aufwandsteuer setzt sie bei dem über den allgemeinen Aufwand für den persönlichen Lebensbedarf hinausgehenden Aufwand für die Ausübung des Jagdrechts an. In einigen Bundesländern wird die Jagdsteuer nicht mehr erhoben. In Nordrhein-Westfalen soll sie wieder eingeführt werden (siehe hierzu auch www1.wdr.de/themen/politik/jagdgesetz122.html).

Ob und in welcher Höhe eine Jagdsteuer erhoben wird, entscheidet die Gemeinde im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit. Die Steuer wird jährlich auf der Grundlage des Jahresjagdwerts bzw. bei Verpachtung auf den vom Pächter zu entrichtenden Pachtpreis (inkl. MwSt.) erhoben. Die Einnah-

men aus der Jagdsteuer sind »überschaubar«. Nur ca. 3-5% der Kommunen erheben die Jagdsteuer. Die Einnahmen betragen im Jahr pro Gemeinde nur einige tausend EUR. Bundesweit liegen die Einnahmen bei rund 12 Millionen EUR (2012). Bei der Einführung ist abzuwägen zwischen dem Verwaltungsaufwand und den zu erzielenden Einnahmen. Eine ordnungspolitische Lenkungsfunktion ist kaum erkennbar. Andererseits ist die Ausübung des Jagdrechtes ein Privileg, das zudem von Personen ausgeübt wird, die als leistungsfähig gelten.

Kultur-/Tourismusabgabe (»Bettensteuer«): Unter dem Stichwort »Bettensteuer« werden seit längerer Zeit zum Teil heftige Diskussionen über die Frage der Einführung zusätzlicher »Kulturförderabgaben« geführt. Seit Sommer 2012 liegt nach einer Reihe obergerichtlicher Entscheidungen, die überwiegend die Rechtmäßigkeit der Erhebung derartiger Abgaben festgestellt haben, ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vor, das dieses Vorgehen in den konkret zugrunde liegenden Fällen für teilweise verfassungswidrig erachtet. Gleichwohl geht die Diskussion weiter: Weitere Urteile setzen sich mit verschiedenen kommunalen Abgabensatzungen auseinander und befassen sich seit den Entscheidungen des BVerwG vornehmlich mit der Frage, ob im konkreten Einzelfall die Problematik der Unterscheidung zwischen beruflich veranlassten und gewöhnlichen Übernachtungen rechtssicher und praktikabel gelöst wurde. Aus linker Sicht spricht einiges für die »Bettensteuer«, insbesondere seitdem Übernachtungen nur noch mit dem ermäßigten Steuersatz von 7% besteuert werden. Auch hier stellt sich die Frage nach dem Verwaltungsaufwand. Zudem dürfen die Auswirkungen auf das Image der Kommune nicht unterschätzt werden. Touristen und Gäste, die in der jeweiligen Gemeinde übernachten, nehmen die gemeindliche Infrastruktur und Angebote in Anspruch, ohne sich über ihre Steuerzahlungen an deren indirekter Finanzierung zu beteiligen, so wie dies die Einwohner_innen tun. Auch dies rechtfertigt eine »Bettensteuer«.

Öffentlicher Personennahverkehr(ÖPNV)-Abgabe im Zusammenhang mit dem Projekt »Ticketfreier Nahverkehr«: Die Meldungen sind widersprüchlich: Hasselt, die Hauptstadt der belgischen Provinz Limburg, schafft seinen »kostenlosen« ÖPNV wieder ab, Tallinn, die Hauptstadt von Estland, führt ihn im Jahr 2013 ein – und ist zufrieden damit. Es ist wieder Bewegung gekommen in die Frage »ticketfreier Nahverkehr«. Es gibt Zustimmung von unerwarteter Seite und mehr Initiativen in Kommunen. Dabei nimmt die Zahl der Begriffe zu und die Übersichtlichkeit ab. Deshalb sollen im Folgenden einige Argumente und Entwicklungen vorgetragen werden (siehe auch www.mobilogisch.de/aktuell/41-ml/artikel/162-oepnv-nulltarif.html).

Kommunen und Landkreisen fehlt Geld für den ÖPNV – eine Querfinanzierung ist nur noch selten möglich, die Zweckbindung der Zuschüsse vom Bund (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz- und Regionalisierungsmittel) wur-

de aufgeweicht und die Mittel zusammengestrichen. Es ist unklar, wie und ob diese über das Jahr 2019 hinaus verlängert werden. Auf der anderen Seite steigen insbesondere die Kosten für den ÖPNV. Daraufhin wurden und werden die Fahrpreise vielerorts so erhöht, dass sich immer mehr Menschen ÖPNV-Fahrten nicht mehr leisten können. Damit wird die Abwärtsspirale weiter beschleunigt: Schlechteres Angebot führt zu weniger Fahrgästen und damit zu weniger Einnahmen, die Angebote werden unrentabler, also muss das Angebot ausgedünnt werden. Wie soll dieser »Teufelskreis« durchbrochen werden?

Neue, verlässliche – zusätzliche oder alternative – Finanzierungsgrundlagen müssen also für den ÖPNV geschaffen werden. Neben dem Ausbau des ÖPNV hinsichtlich Qualität und Quantität sollte auch der Trend zu immer höheren Fahrpreisen gestoppt werden, damit möglichst alle Einwohner_innen sich Bus und Bahn leisten und mobil bleiben können. Durch die Erschließung neuer Einnahmequellen für den ÖPNV können die notwendigen Mehrausgaben und sinkenden Fahrpreise finanziert werden. Ein Ansatz ist die Heranziehung von sogenannten Drittnutzern.

Der ÖPNV hat neben seinen Fahrgästen, die unmittelbaren Nutzen aus dem Angebot ziehen, auch viele indirekte Nutzer_innen. Sie nehmen zwar die Angebote nicht selbst in Anspruch, könnten dies aber bei Bedarf, z.B. bei einem Defekt des eigenen Autos. Daneben gibt es weitere Nutznießer_innen, die beispielsweise von den Fahrgästen des ÖPNV als Kund_innen, Besucher_innen oder Mitarbeiter_innen profitieren. Umweltbelastung und Flächeninanspruchnahme verringern sich, es gibt weniger Staus und Konkurrenz um knappen Straßenraum sowie Parkplätze, wenn auf das eigene Auto verzichtet wird. Es gibt also gute Argumente, auch die indirekt profitierenden Drittnutzer an der Finanzierung des ÖPNV zu beteiligen. Welche Instrumente stehen den Verantwortlichen zur Verfügung?

Das bekannteste Modell, das in Deutschland praktiziert wird, ist das Semesterticket vieler Universitäten für ihre Studierenden. Damit finanzieren Studierende in Deutschland – unabhängig davon, ob sie Bus und Bahn selbst nutzen – vielerorts bereits mit diesen Pflichtbeiträgen den ÖPNV mit. Frankreich hat eine Nahverkehrsabgabe für die Arbeitgeber_innen eingeführt, die neben der Finanzierung der Investitionen in die Infrastruktur eine tragende Säule des ÖPNV-Angebots darstellt.

Die entscheidende Frage stellt sich hinsichtlich der anwendbaren Finanzierungsmodelle. Bei allen Vorhaben, die lediglich mit einem umlagefinanzierten Finanzierungsmodell arbeiten, gibt es Gruppen, die vom ÖPNV profitieren, jedoch nicht für ihn zahlen. Zu überlegen ist also, ob man mehrere Abgaben erhebt (z.B. neben der Bürger- auch die Touristenabgabe). Kombiniert man solche Abgaben nicht, muss überlegt werden, ob und wie Fahrscheine an ansonsten

umsonst fahrende Reisende verkauft werden können. Das wiederum erhöht die Betriebskosten für Fahrscheinverkauf und -kontrolle.

Ein anderes Modell ist das Projekt »Haushalts-/Bürgerabgabe«: Alle Bewohner_innen einer Kommune profitieren von einem fahrscheinlosen Nahverkehr. Ohne den ÖPNV würde es zum Verkehrskollaps kommen. Daher ist die Erhebung einer Grundgebühr von allen Einwohner_innen für das Vorhalten eines ÖPNV-Angebots gerechtfertigt. Die Sonderabgabe bezieht sich auf Einzelpersonen, die in der Stadt ihren Hauptwohnsitz haben. Dies ermöglicht einerseits eine gute Kalkulierbarkeit der Einnahmen sowie eine gleichmäßigere Verteilung der ÖPNV-Kosten. Andererseits würden die Bewohner_innen, die dort gar nicht oder nur mit Zweitwohnsitz gemeldet sind, bzw. Gäste und Touristen in der Tat ihren individuellen Nulltarif bekommen. Die Höhe der Abgabe würde sich an den ÖPNV-Betriebskosten orientieren und könnte bzw. müsste sicherlich auch sozialpolitisch gestaffelt werden. Der ehemalige Verkehrsexperte des Umweltbundesamtes Axel Friedrich kalkuliert aufgrund der Bedarfschätzung der Stadt Tübingen von 14 Millionen EUR eine jährliche Pro-Kopf-Abgabe von ca. 200 EUR für Einwohner_innen ab 18 Jahren. Die Abgabe entspräche monatlichen Kosten von etwa 17 EUR pro Kopf. »Luft« zum Verteilen auf verschieden starke Schultern wäre also sicherlich vorhanden. Zu bedenken ist, dass der ÖPNV bei einer Bürgerabgabe für Auspendler_innen teurer statt günstiger wird. Zum einen müsste diese Gruppe die Abgabe entrichten, zum anderen hätte sie zusätzlich Bus und Bahn außerhalb der Stadtgrenzen zu zahlen. Einpendler_innen wiederum profitieren von einer Bürgerabgabe, die nur die Einwohner_innen einer Stadt bezahlen müssen. Die Erhebung einer Bürgerabgabe wäre verwaltungstechnisch einfach und daher kostengünstig. Nach Zahlungseingang erhalten die Bewohner_innen ein ÖPNV-Ticket.

Ein weiteres Modell könnte eine ÖPNV-Abgabe entsprechend einer Kurtaxe für Tourist_innen sein, die auf den Zimmerpreis der jeweiligen Unterkunft »aufgeschlagen« und dort auch eingezogen wird. Dies könnten sich natürlich nur Kommunen bzw. Regionen leisten, die ein begehrtes Touristenziel bilden.

Auch Arbeitgeber im Einzelhandel, in der Gastronomie und im Hotelgewerbe ziehen einen Nutzen aus dem ticketfreien Bussystem. So erhalten Unternehmen z.B. infolge des erhöhten Bekanntheitsgrades und der attraktiveren ÖPNV-Anbindung einen erweiterten Zugang zu potenziellen Mitarbeiter_innen und Kund_innen. Zugleich werden für den motorisierten Individualverkehr (MIV) wie für den Wirtschaftsverkehr Parkplatzkapazitäten frei (bzw. werden weniger Stellflächen benötigt) und auch im fließenden Verkehr ergeben sich Zeit- und damit Kostenvorteile aus der Verkehrsentlastung.

Der ticketfreie ÖPNV in der bisherigen »Vorzeige-Nulltarif-Stadt« Hasselt in Belgien wurde 2013 beendet. Ursache für die Einstellung waren neben einer

finanziellen Notlage im Kommunalhaushalt die gestiegenen Kosten des Busbetriebs, die dem Gemeinderat für eine weitere Bezuschussung zu hoch wurden. Im Endeffekt hat sich der Nulltarif in Hasselt totgesiegt: Die Fahrgastzahlen stiegen in den 17 Jahren seines Bestehens um den Faktor 13.

Seit Anfang 2013 ist die Nutzung des ÖPNV für Einwohner_innen der estnischen Hauptstadt Tallinn nicht mehr mit dem Kauf eines Tickets verbunden. Gegen ein Pfand von zwei EUR erhalten die Einwohner_innen eine Smartcard, die beim Ein- und Aussteigen über ein Lesegerät gezogen werden muss. Touristen müssen für eine Fahrt weiterhin bezahlen. Mit der Einführung des neuen Tarifs sollten folgende Ziele erreicht werden: Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf öffentlichen Verkehr, mehr Teilhabe von Erwerbslosen und Geringverdiener_innen am Leben durch bessere Mobilität, die Erhöhung der Einwohner_innenzahl und damit des kommunalen Einkommensteueraufkommens. Gleichzeitig mit der Nulltarif-Einführung wurde auch das Angebot im ÖPNV erweitert.

In den letzten 20 Jahren sank der Anteil des ÖPNV am Gesamtverkehr auf 40% im Jahr 2012. Der Kostendeckungsgrad des ÖPNV betrug vor Einführung des Nulltarifs 33%, zwei Drittel wurden sowieso durch staatliche Mittel abgedeckt, da sechs von zehn Fahrgästen aus sozioökonomischen Gründen rabattiert oder als Menschen mit Behinderung kostenlos fuhren. Wurden die selbstgesteckten Ziele erreicht? Eine Untersuchung der Technischen Hochschule Stockholm (Centre for Transport Studies, Department of Transport Science, Royal Institute of Technology (KTH): Public Transport Pricing Policy – Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia, Stockholm, Januar 2014) zeigt ein gemischtes Bild: Die Fahrgastzahlen stiegen nur um 3%, überwiegend wegen der Angebotsverbesserung (und nicht wegen der Freifahrten). Die Kapazität des Verkehrsangebots wurde um knapp 10% erhöht, dabei stiegen die Personenkilometer um 2,5%. Die durchschnittliche Wegelänge sank um rund 10%. Dies deutet auf einen Wechsel von Fuß- und Radverkehr zum ÖPNV hin. Hinzu kommen Fahrgäste, die zuvor unregelmäßig mit Einzelfahrscheinen fuhren und nun das Angebot häufiger nutzen. In Stadtteilen mit höherem Anteil von Erwerbslosen und Älteren sowie niedrigem Motorisierungsgrad stieg die Nachfrage stärker. Die Durchschnittsgeschwindigkeit im Straßennetz blieb konstant, d.h. eine Reduktion des Autoverkehrs konnte nicht festgestellt werden.

Die Vorteile eines ticketfreien ÖPNV bestehen vor allem darin, dass mit flankierenden Maßnahmen der Autoverkehr reduziert werden könnte, Mobilität auch für Menschen mit geringem Einkommen aufrecht erhalten bzw. geschaffen werden kann und das für den Konsum verfügbare Einkommen insbesondere bei Geringverdienern steigt. Das fördert die Wirtschaft und vermehrt die Zahl der Arbeitsplätze (nicht nur beim ÖPNV). Allerdings sollten auch die

Nachteile bedacht werden: Es besteht die Gefahr, dass der Zuwachs an Fahrgästen vom Fuß- und Radverkehr rekrutiert wird. Ökologisch gesehen ist das noch nicht mal ein Nullsummenspiel. Ebenso besteht die Möglichkeit, dass unnötiger Mehrverkehr erzeugt wird. Das kann insbesondere zur Rushhour die Engpässe in den Fahrzeugen vergrößern. Überhaupt wird der Fahrgastzuwachs überwiegend in die Stoßzeiten fallen, in denen sowieso viele Menschen zur Arbeit und Ausbildung müssen. Daher muss auf jeden Fall überdurchschnittlich in Infrastruktur und Fahrzeuge investiert und mehr Fahrzeugführer_innen müssen eingestellt werden (in anderen Zeiten bleiben Bus und Bahn immer noch leer). Auch der ÖPNV ist motorisierter Verkehr mit negativen Auswirkungen. Außerdem entfallen in Deutschland bei einem Nulltarif die Ausgleichszahlungen nach dem Personenbeförderungsgesetz für die ermäßigte bzw. kostenlose Beförderung von Schüler_innen, Auszubildenden und Menschen mit Behinderung – dies könnte allerdings vom Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene gelöst werden.

Insofern bleibt die Frage, ob es als erster Schritt nicht sinnvoller wäre, das Angebot zu verbessern, statt die Benutzung des ÖPNV kostenlos zu gewähren. Ist tatsächlich ein Umstieg von Autofahrer_innen zum ÖPNV erwünscht, müssen flankierende Maßnahmen wie flächendeckende Geschwindigkeitsreduktionen sowie Stellplatzreduzierungen eingeführt und höhere Parkgebühren erhoben werden. Letztere können zur Finanzierung des fahrscheinlosen ÖPNV herangezogen werden. Ein kostenloser Nahverkehr ist vor allem für kleine und mittelgroße Städte zu empfehlen, deren ÖPNV freie Kapazitäten in den Spitzenstunden aufweist und bislang mit geringem eigenen Kostendeckungsgrad betrieben wurde. Das senkt den Zuschussbedarf beim Nulltarif.

Versiegelungsabgabe: Die unaufhaltsam fortschreitende Flächenversiegelung nimmt in der Bundesrepublik Deutschland erschreckende Ausmaße an. Täglich werden in der Bundesrepublik ca. 70 ha vorher offener Landschaft versiegelt. Inzwischen ist jeder achte Quadratmeter davon betroffen. Der auf diese Flächen auftreffende Regen fließt meist direkt in die Abwasserentwässerungssysteme. Er wird damit dem natürlichen standortbezogenen Wasserkreislauf entzogen. Die Bevölkerung bekommt die Auswirkungen zu spüren. Immer häufiger treten sogenannte Jahrhunderthochwasser auf. Diese spektakulären Überflutungen kosten die Gesellschaft und die einzelnen Betroffenen eine Menge Geld. Noch unmittelbar schmerzhafter für die Menschen und Unternehmen ist der sprunghafte Anstieg der Abwasser- und Entwässerungsgebühren. Die Hauptursache dafür ist, dass der Aufwand, Oberflächenwasser von befestigten Flächen abzu- und zu behandeln, ständig steigt.

Das in immer größeren Mengen anfallende Oberflächenwasser von befestigten Flächen muss abgeleitet und behandelt werden. Dazu sind erhebliche Investitionen und Unterhaltungs-/Bewirtschaftungskosten notwendig. Die Wasser- und

Abwassergebührenzahler werden durch die Neuanlage von Kanälen und beim Bau von immer häufiger notwendig werdenden Querschnittserweiterungen zusätzlich belastet. Belastet werden aber auch die öffentlichen Haushalte durch die Bereitstellung von Fördermitteln. Gesetzlich vorgeschriebene Regenrückhalte- und Überlaufbecken sind ebenfalls teuer und wartungsintensiv.

In Kommunen mit konventionellen Abwassersatzungen (Einheitsgebühr) werden die dabei anfallenden Kosten dem Trinkwasserverbraucher berechnet, der in den meisten Fällen aber überhaupt nicht der Verursacher der immensen Kosten für die Ableitung und Entsorgung des Oberflächenwassers ist. Im Umkehrschluss werden die Verursacher von Flächenversiegelungen, die kein oder nur wenig Trinkwasser beziehen, überhaupt nicht über die Abwassergebühren an den Kosten beteiligt, obwohl sie enorme Aufwendungen für die Entsorgung des von ihren Flächen kommenden Oberflächenwassers verursachen. Das ist selbstverständlich in höchstem Maße ungerecht. Die meisten kommunalen Aufgabenträger der Abwassergebühr haben deshalb die so genannte gesplittete Abwassergebühr eingeführt. Es werden dabei im Gegensatz zur bisherigen Handhabung zwei verschiedene Gebührenarten beim Abwasser fällig. Zunächst wird eine Abwassergebühr wie bisher erhoben (Einleitungsgebühr für häusliches Abwasser). Sie wird im Regelfall an der entnommenen Trinkwassermenge bemessen. Darüber hinaus wird eine so genannte Oberflächenwasser- oder Niederschlagswassergebühr erhoben. Diese bemisst sich im Regelfall an der versiegelten Fläche und der Ermittlung einer durchschnittlichen jährlichen Niederschlagsmenge.

Damit erscheint eine bestehende Ungerechtigkeit beendet und das klassische Verursacherprinzip eingeführt. Wer Oberflächenwasser von befestigten (versiegelten) Flächen in die Abwasserentsorgungsleitungen einleitet, muss dafür auch Gebühren bezahlen. Die gängige Rechtsprechung ist dieser Logik gefolgt. Sie untersagt den Kommunen im Falle einer Klage, diese erhebliche Einzelfallungerechtigkeit aufrecht zu erhalten, die auf den herkömmlichen Abwassersatzungen beruht. Dabei wurde eine sogenannte Bagatellgrenze von 12% definiert. Wenn der kommunale Aufgabenträger nachweisen kann, dass der Aufwand für die Ableitung und Behandlung des Oberflächenwassers von befestigten Flächen weniger als 12% der Gesamtkosten der Abwasserbehandlung ausmacht, muss die Abwassergebühr nicht gesplittet werden. Ist dieser Aufwand höher, muss zwingend die gesplittete Abwassergebühr eingeführt werden.

Doch gerade hier fangen die Probleme an. Die Ermittlung der 12%-Grenze ist in der kommunalen Praxis mehr als umstritten und kaum nachvollziehbar. Letztlich kommt es darauf an, was die Entscheidungsgremien wollen. Die Kalkulation lässt sich durchaus an diesen »Willen« anpassen. Zudem führt die gesplittete Abwassergebühr zu einer Zunahme der Unübersichtlichkeit der Gebüh-

renstruktur eines kommunalen Aufgabenträgers. Neben den Abwasserbeiträgen (einmaliger Investitionszuschuss) müssen die gebührenpflichtigen Menschen Grundgebühren sowie eine Einleitungsgebühr für das Abwasser und Oberflächengebühr für die befestigten Flächen zahlen. Tatsächliche Kostentransparenz ist da nahezu unmöglich. Ein Teil der kommunalen Aufgabenträger der Abwasserentsorgung nutzt bewusst die gesplittete Abwassergebühr, um Gebührenerhöhungen zu verschleiern. Eigentlich müssten die allgemeinen Abwassergebühren bei der Einführung der gesplitteten Abwassergebühr sinken und der Aufgabenträger dürfte keine Mehreinnahmen erzielen. In der Praxis wird jedoch oft die Oberflächenwassergebühr zusätzlich zur allgemeinen Abwassergebühr eingeführt. In der Summe werden die Gebührenzahler zusätzlich belastet.

Ein weiteres Problem ist die Ausgestaltung des Gebührensystems bei der Oberflächenwassergebühr. Aus linker Sicht macht eine Oberflächenwassergebühr dann Sinn, wenn sie Anreize zu Entsiegelung von befestigten Flächen schafft und in der Folge mehr Oberflächenwasser am Ort des Anfalls versickern kann. Doch an dieser Anreizwirkung haben die kommunalen Aufgabenträger der Abwasserentsorgung überhaupt kein Interesse. Dies hat seine Gründe im technischen Abwassersystem. Die technischen Systeme sind so umgesetzt worden, dass die Aufgabenträger eine Mindestmenge an Oberflächenwasser benötigen, um insbesondere das Leitungssystem effizient betreiben zu können.

Die Gebührensysteme bei der Oberflächenwassergebühr sind deshalb meist so ausgestattet, dass sich Flächenentsiegelung gebührenerseitig für Grundstückseigentümer_innen nicht lohnt. Einzelne Aufgabenträger erheben eine Grundgebühr für den Bereich des Oberflächenwassers und unterstellen eine Mindestversiegelungsfläche. Gebührener nachlass gibt es erst ab einer Mindestentsiegelungsfläche, die meist bei 50 qm und größer liegt. Wegen der fehlenden Anreizwirkung stößt die Oberflächenwassergebühr auf wenig Akzeptanz. Aus diesem Grund wird über eine Versiegelungsabgabe diskutiert, die über diese gesplittete Abwassergebühr hinausgeht. Dieses Modell der Versiegelungsabgabe bemisst sich ausschließlich an der versiegelten Fläche, völlig unabhängig von der Abwassergebühr und von der anfallenden Oberflächenwassermenge. Dahinter steht die Überlegung, dass von der Flächenversiegelung nicht nur der Wasserhaushalt betroffen ist. Die ökologischen Auswirkungen der Flächenversiegelung sind viel umfangreicher (Bodenverdichtung, Wegfall ökologischer Freiflächen).

Die Versiegelungsabgabe wird jährlich erhoben. Jede Entsiegelung wirkt abgabenmindernd. Die Abgabe ist keine Gebühr, sondern eine → Aufwand- und Verbrauchsteuer, denn die Gemeinden müssen zur Sicherung des ökologischen Gleichgewichts erhebliche Investitionen zum Ausgleich der Versiegelungsflächen tätigen. Und dieser kommunale Aufwand kann über eine Versiegelungsabgabe zumindest teilweise abgegolten werden. Praktische Anwendungsbeispiele

gibt es dafür bisher noch nicht. Es ist eine Herausforderung für linke Kommunalpolitik, derartige neue Projekte auf den Weg zu bringen und zu verfolgen. Dies gilt auch für das Projekt der Flächennullversiegelung bei Neuinvestitionen. Hierzu bedarf es jedoch Änderungen in den Landesbauordnung.

Über die bisher aufgeführten Steuern und Abgaben hinaus gibt es diverse Vorstellungen und Initiativen, wie das Einnahmeaufkommen von Kommunen erhöht werden kann. Sie reichen von einer Niedriglohnabgabe im SGB-II-System (LINKE im Römer von Frankfurt a.M.), über den Antrag der SPD-Fraktion im Stadtrat Göttingen für die Einführung einer kommunalen Waffenbesitzsteuer, einen Kulturzukunftsbeitrag (Trier), eine Handymastensteuer, eine Windradsteuer (Stadt Luckau), eine Blaulichtsteuer (Hamburg), eine Solariums-/Bräunungssteuer (Essen), die Wiedereinführung einer Getränkesteuer, eine Pferdesteuer (Bad Sooden-Allendorf), eine kommunale Verpackungssteuer (Kassel) bis hin zu einer kommunalen Stellplatzabgabe für gewerblich genutzte Fahrzeuge. Auf diese Initiativen kann an dieser Stelle nicht im Detail eingegangen werden (im Netz unter www.vsa-verlag.de/nc/buecher/detail/artikel/haushaltenmitlinks/ kann dies bei Bedarf nachgelesen werden). So berechtigt das Ansinnen im einen oder anderen Fall auch sein mag, sollte aus linker Sicht jedoch auch bedacht werden, dass das bei vielen Bürger_innen Assoziationen an überflüssige Bürokratie und Schildbürgerstreiche hervorrufen kann, wie das Zitat in nachfolgendem Kasten dokumentieren mag.

»Bräunungssteuer, Antennensteuer, Sexsteuer... (www.derwesten.de)

» 18.8.2014, Düsseldorf. Die Kassen sind leer. Da entwickeln kreative Kommunen beim Erfinden neuer Steuern eine bemerkenswerte Fantasie. Gerade erst hat die klamme Stadt Hagen eine neue Wettbürosteuer angekündigt. Die 16 Wettbüros für Sport- und Pferdewetten, die mit aktuellen Fernsehbildern vor Ort für hohe Einsätze werben, sollen 200 EUR monatlich pro angefangene 20 Quadratmeter Ladenfläche bezahlen. Geschätzte Mehreinnahme: 120.000 EUR im Jahr. Städte wie Dortmund wollen nachziehen. Die Wettbüros drohen mit Klage. Bräunungssteuer, Antennensteuer, Katzensteuer – dem schier grenzenlosen Ideenreichtum der Kämmerer muss die Landesregierung häufig Grenzen setzen. So scheiterte der Antrag der Stadt Essen auf Genehmigung einer Solarsteuer (»Bräunungssteuer«) für 20 EUR monatlich pro Sonnenbank erst am Veto des Innenministers. Auch die in Remscheid beantragte Antennensteuer für das Aufstellen von Mobilfunkmasten wurde abgeschmettert. Und im Landtag diskutierten Abgeordnete bereits über eine Katzensteuer, die wie die Hundesteuer kassiert werden

könnte. Noch liegt kein konkreter Antrag vor: Offenbar fürchten Kommunalpolitiker eine gewaltige Wutwelle der Millionen Samtpfoten-Besitzer.

Erfolgreicher waren Städte mit der Einführung einer Sexsteuer. In bislang zwölf NRW-Gemeinden wurden 2013 insgesamt 235.000 EUR Steuer bei Prostituierten oder Bordellbetreibern kassiert. In Bonn müssen Prostituierte seit 2011 auf dem Straßenstrich am Automaten erst eine Marke ziehen, bevor sie ihrem Liebesgewerbe nachgehen dürfen.

Rechtlich umstritten bleibt die Bettensteuer für die Übernachtung in Hotels, mit der die Stadt Köln in Form einer ›Kulturförderabgabe‹ Touristen zusätzlich zur Kasse gebeten hat. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts haben Köln und Duisburg den Vollzug ausgesetzt.

An einen Schildbürgerstreich erinnerten Überlegungen in der Kölner Verwaltung, mit einer ›Warteschlangen-Gebühr‹ für Besucher von Diskotheken die städtische Kasse aufzubessern. Betreiber sollten die Sondernutzungsgebühr entrichten, wenn Gäste den öffentlichen Raum vor dem Eingang der Diskothek nutzen. Nach öffentlicher Kritik scheiterte das Projekt.

Kommunen wie Remscheid denken immer wieder auch über eine Pferdesteuer nach. Weil Pferdehalter aber bereits eine Reitabgabe für Ausritte entrichten müssen, zögern die Kommunen. Der Bund der Steuerzahler hatte zudem vor dem hohen Verwaltungsaufwand gewarnt. Außerdem könnten Halter ihren Vierbeiner im Fall der Fälle schließlich auch im Nachbarort unterstellen, wenn sie sich eine Pferdesteuer ersparen wollten.«

4. Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich

Da die eigenen Steuereinnahmen und die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb nicht ausreichen, damit die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können, sind die Länder verpflichtet, für eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen zu sorgen. Diese Aufgabe hat Verfassungsrang. Die Verpflichtung der Länder, einen kommunalen Finanzausgleich zu sichern, ergibt sich aus dem Verfassungskonstrukt des Föderalismus. Demnach sind die Kommunen Bestandteil der Länder. Die Länder haben somit eine Art kommunale Patronatsfunktion. Zudem müssen die Länder über den kommunalen Finanzausgleich dem Verfassungsgrundsatz der Sicherung der gleichwertigen Lebensverhältnisse zur Wirkung verhelfen. Demnach erhalten steuerschwache Gemeinden höhere Landeszuweisungen als die steuerstärkeren. In einigen Bundesländern wird zwischen-

zeitlich eine »kommunale Reichensteuer« (Fachbegriff: Finanzausgleichsumlage) erhoben. Dabei müssen besonders finanzstarke Gemeinden, deren eigene Steuereinnahmen höher sind als die fiktiv ermittelten Bedarfsmesszahlen, einen Teil dieser überdurchschnittlichen Einnahmen an das Land abführen. Die dabei erzielten Mehreinnahmen verwenden die Länder für Hilfsprogramme für finanzschwache Gemeinden.

Ziele dieser kommunalen Finanzausgleichssysteme der Bundesländer sind:

1. Sicherung einer kontinuierlichen Einnahmehasis der Kommunen,
2. Verhinderung einer prozyklischen Ausgabenpolitik der Kommunen,
3. Nivellierung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die Finanzausgleichssysteme der 13 Flächenbundesländer weisen sehr unterschiedliche Regelungen auf. Diese Differenzierungen haben im Wesentlichen politische Ursachen. Das Grundgesetz regelt, dass die Länder die Kommunen an den Ländereinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern beteiligen müssen (obligatorischer Steuerverbund). Die Beteiligung der Kommunen an den weiteren Einnahmen des Landes ist fakultativ (vgl. Art. 106 Abs. 7 GG).

Bislang hat kein Landesverfassungsgericht eine bestimmte, in Zahlen gefasste Mindestquote der angemessenen Finanzausstattung für freiwillige Aufgaben als verfassungsgeboten ausgegeben (vgl. u.a. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005, S. 49: Keine Bestimmung »jeweils einer Kennzahl oder gar dem Betrag nach.«). Tendenziell gewähren die Verfassungsgerichte den Kommunen eine »freie Spitze« für die Erfüllung der »freiwilligen Aufgaben« (d.h. nicht gesetzlich vorgegebenen Aufgaben). Diese »freie Spitze« wird bei 5-10% des Gesamtetats gesehen (vgl. u.a. Schoch, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997, S. 153; Hennecke, Jenseits von Bückeberg, NdsVBl. 1998, S. 25). Danach »muss der Umfang der Mittel, die der Kommune zur Verfügung stehen, mindestens so groß sein, dass die Gemeinden »zu einem absoluten Mindestmaß kommunaler Selbstverwaltungstätigkeit in der Lage sind« (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 – NVwZ-RR 2005, 665 [672]).

Bei der Finanzierung pflichtiger und freiwilliger kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben gibt es eine *verfassungsrechtliche Rangfolge der Finanzierungsquellen und Deckungsmittel*. Originäre kommunale Einnahmen (Steuern, Abgaben, → Entgelte) gehen den Einnahmen aus Zuweisungen des Landes vor (vgl. Einnahmegrundsätze in der GO [Gemeindeordnung], Christian Wladhoff, Kommunale Einnahmen im Überblick, in: Hennecke/Pünder/Waldhoff [Hrsg.], Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 7 Rdnr. 5). Daraus erwächst die Verpflichtung der Kommunen, zunächst selbst ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen bzw. die Konsolidierungsbedarfe auszuschöpfen (vgl. ThürVerfG, Urteil vom 21. Juni 2005, S. 32).

Der allgemeine Finanzausgleich dient nicht der Vermeidung von Unterschieden, die auf eigene Entscheidungen der Kommunen zurückgehen, sondern dem Ausgleich »interkommunal bestehender strukturbedingter Unterschiede in der Finanzkraft (vgl. Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12. Auflage 2011, Art. 106, Rn 79, ebenso Hennecke in Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 25 Rn. 6).

Der kommunale Finanzausgleich hat drei Grundfunktionen:

1. Vertikale Ausgleichfunktion zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung, soweit hierzu die eigenen Steuereinnahmen und die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb nicht ausreichen.
2. Horizontale Ausgleichfunktion zum Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.
3. Raumordnerische und landesplanerische Steuerungsfunktion zur Umsetzung der landespolitischen Leitziele.

Neben der Dotierung sind die Verteilungsmechanismen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs immer wieder Gegenstand der Auseinandersetzung zwischen den Ländern und den Kommunen. Grundsätzlich ist in Abhängigkeit vom Grad der Zweckbindung zwischen folgenden Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu unterscheiden:

1. Allgemeine Zuweisungen (ohne Zweckbindung),
2. Besondere Zuweisungen (mit der Zweckbindung für einen bestimmten Bereich),
3. Zweckgebundene Zuweisungen (ausschließliche Verwendung für den vorgegebenen Zweck).

Bei den allgemeinen Zuweisungen sind die *Schlüsselzuweisungen* die wichtigste Position. Sie werden einwohnerbezogen und steuerkraftabhängig gezahlt. Je höher also die eigenen Steuereinnahmen sind, desto geringer fallen die Schlüsselzuweisungen aus. In einigen Bundesländern gibt es auch eine »negative Schlüsselzuweisung«, die fachlich als Finanzausgleichsumlage, umgangssprachlich als »kommunale Reichensteuer« bezeichnet wird. Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft erhalten ja ohnehin keine Schlüsselzuweisungen. Diese müssen aber einen Teil dieser überdurchschnittlichen Steuereinnahmen an das Land abführen. Diese Einnahmen werden dann meist für notleidende Gemeinden eingesetzt. Aus linker Sicht ist diese Regelung im Finanzausgleich durchaus zu begrüßen und auch geboten.

Bei der Einwohner_innenermittlung kommt ein »Veredelungsverfahren« zur Anwendung. In Abhängigkeit von der Einwohner_innenzahl der Kommune wird deren Gewichtung »veredelt«. Grundlage hierfür ist das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK). Dieses raumordnerische Konzept geht davon aus, dass in Abhängigkeit von der Größe eines Ortes dessen Umlandfunktion steigt. Neben

diesem »Hauptansatz« gibt es in den Bundesländern noch verschiedene Nebenansätze, um so Sonderbelastungen der Kommunen auszugleichen. Derartige Nebenansätze sind u.a. der Kinderansatz, Schüleransatz, Sozialhilfelastenansatz oder Flächenansatz.

Diese Nebenansätze sind nicht ganz unumstritten, weil darunter die Transparenz der Berechnung leidet. Strittig ist auch immer der Ausgleichssatz zwischen der eigenen kommunalen Steuerkraft und dem fiktiv ermittelten Bedarf. Diese Ausgleichssätze differieren in den Bundesländern zwischen 65 und 90%. Je geringer dieser Ausgleichssatz ist, umso höher ist die Anreizfunktion für die Kommunen, die eigenen Steuereinnahmen zu erhöhen. Auf diese allgemeinen Zuweisungen haben die Kommunen einen Rechtsanspruch.

Bei den besonderen Zuweisungen gibt es eine Zweckbindung für den jeweiligen Bereich, z.B. den Kindertagesstätten- oder Schulbereich. Innerhalb dieses Bereiches ist die Kommune bei der Verwendung frei. Die besonderen Finanzzuweisungen orientieren sich im Regelfall an Fallzahlen. In den meisten Fällen haben die Kommunen auf diese besonderen Finanzzuweisungen einen Rechtsanspruch.

Die zweckgebundenen Zuweisungen dürfen nur für den ausgewiesenen Zweck zum Einsatz kommen. Am bekanntesten sind hier die Fördermittel für laufende Zwecke und Investitionen. Bei den zweckgebundenen Zuweisungen müssen die Kommunen im Regelfall Eigenmittel bereitstellen. Auf diese zweckgebundenen Zuweisungen haben die Kommunen im Grundsatz keinen Rechtsanspruch.

Zu beachten ist zudem, dass es auch Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleiches gibt (z.B. im Bereich des Wohnungs- und Städtebaus oder des Denkmalschutzes).

5. Gestaltungsmöglichkeiten bei den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb

Unter der Bezeichnung »Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb« werden alle Einnahmen zusammengefasst, die keine Steuern und Zuweisungen des Landes darstellen. Es gibt keinen abgeschlossenen Katalog der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb. Nachfolgend kann somit keine allumfängliche Betrachtung aller Einnahmearten aus dem Bereich »Verwaltung und Betrieb« erfolgen. Vielmehr erfolgt eine Konzentration auf einzelne Einnahmepositionen und die Darstellung von Grundsätzen.

Zunächst soll der Unterschied zwischen Steuern, Beiträgen und Gebühren skizziert werden. Beitrags- und Gebühreneinnahmen gehören zur Gruppe »Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb«. Steuern müssen die Steuerpflichtigen

zahlen, ohne dass diese daraus eine konkrete Gegenleistung des Staates (der Kommunen) erwarten dürfen.

→ Beiträge sind von den Beitragspflichtigen zu entrichten, die die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Leistung haben. Auf die tatsächliche Inanspruchnahme kommt es dabei nicht an. Staatliche Beiträge sind zum Beispiel der GEZ-Beitrag oder die Sozialversicherungsbeiträge. Auf kommunaler Ebene gibt es auf Grundlage der jeweiligen Kommunalabgabengesetze der Länder Wasser-, Abwasser- und Straßenausbaubeiträge. Auf Grundlage des Baugesetzbuches (Bundesrecht) werden zudem Erschließungsbeiträge erhoben. Gerade die kommunalen Beiträge (die Erschließungsbeiträge auf Grundlage des Baugesetzbuches ausgenommen) sind umstritten und stoßen zunehmend auf Akzeptanzprobleme. Zahlungen, die keinen konkreten Bezug zur Inanspruchnahme und Nutzung haben, werden von den Betroffenen nicht mehr akzeptiert. Die Beitragsfinanzierung ist ohnehin eine Besonderheit im bundesdeutschen Fiskalsystem. In anderen Volkswirtschaften ist dieses Fiskalelement nahezu unbekannt.

Das kommunale Beitragsrecht auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes ist in den Ländern sehr differenziert geregelt. In Thüringen wurden 2005 aufgrund der Bürgerproteste die Wasserbeiträge abgeschafft und bereits gezahlte Beiträge zurückgestattet. Berlin hat 2012 die Straßenausbaubeiträge wieder abgeschafft. Dies geschah bereits vor Jahren auch in Baden-Württemberg. In Bremen und Hamburg gab es das Instrument der Straßenausbaubeiträge nicht. DIE LINKE will perspektivisch die Abwasser- und Straßenausbaubeiträge abschaffen und durch eine so genannte Infrastrukturabgabe ersetzen. Die Positionen der LINKEN in den Bundesländern zum Beitragsrecht sind dabei sehr unterschiedlich.

Keinen unwesentlichen Anteil ihrer Einnahmen erzielen die Kommunen durch ihre laufende Verwaltungsarbeit und den Betrieb ihrer Einrichtungen. Während die Kommunen auf die Höhe der Verwaltungsgebühren nur begrenzten (aber durchaus gegebenen) Einfluss haben, weil sie im Grundsatz von Bund oder Land vorgegeben werden, ist bei den Benutzungsgebühren ein hohes Ermessen der Kommunen gegeben. Die wesentlichen Gestaltungspotenziale ergeben sich bei den Gebührensatzungen und Entgeltverordnungen für die Erbringung kommunaler Leistungen oder die Nutzung kommunaler Einrichtungen. Bei den Gebühren- und Entgeltsystemen ist zunächst zu klären, ob es sich dabei um kostendeckende Einrichtungen handelt. Bei den kostendeckenden Einrichtungen müssen die Erlöse (Gebühren, Entgelte) die → Aufwendungen (Ausgaben) decken.

Streitpunkt ist, welche Aufwendungen dabei berücksichtigungsfähig sind. Die Kommunalabgabengesetze der Länder sind in dieser Hinsicht sehr unverbind-

lich. Im Regelsatz wird in den Gesetzen formuliert, dass zu den gebühren- bzw. entgeltfähigen Kosten alle betriebswirtschaftlich notwendigen Kosten gehören. Zu denen Kosten gehört auch eine angemessene Verzinsung des → Anlagevermögens. Wird das Anlagevermögen verzinst, schließt dies die Verzinsung des Eigenkapitals ein. Die Verzinsung des Eigenkapitals wiederum ist die Quelle von Gewinn. Deshalb muss bei der Verzinsung des Anlagevermögens Augenmaß gelten. Wenn also nur betriebswirtschaftlich notwendige Kosten gebühren- bzw. entgeltfähig sind, sind im Umkehrschluss alle nicht betriebswirtschaftlich notwendigen Kosten nicht gebühren- bzw. entgeltfähig. Hier gelten also die → Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Den Kommunen wird dabei ein hohes Ermessen eingeräumt.

Ob eine kommunale Einrichtung kostendeckend bewirtschaftet wird, gibt der Gesetzgeber vor. Im Regelfall sind die Bereiche der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie der Abfallbehandlung kostendeckende Einrichtungen. Bei allen nicht kostendeckenden Einrichtungen entscheiden die Kommunen selbst, ob und in welcher Höhe für die Nutzung Gebühren bzw. Entgelte erhoben werden. Es gibt nur wenige gesetzliche Regelungen, wonach den Gemeinden für die Nutzung ihrer Einrichtungen bzw. bei der Erbringung von Leistungen die Erhebung von Gebühren- und Entgelten untersagt wird (z.B. bei der Ausstellung von Personalausweisen). In diesen Fällen haben die Kommunen jedoch einen Erstattungsanspruch gegenüber dem Land.

In der kommunalen Praxis stellt sich oftmals die Frage, ob für die Erbringung einer kommunalen Leistung eher → Gebühren oder besser ein privatrechtliches Entgelt erhoben werden sollen. Beide Varianten sind auf Grundlage der Regelungen in den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen möglich. Aus demokratietheoretischer Sicht ist die Erhebung von Gebühren immer den privatrechtlichen Entgelten vorzuziehen, zumindest dort, wo ein hohes öffentliches Interesse an Kostentransparenz besteht. Eine Gebühr ist eine öffentlich-rechtliche Abgabe, die auf Grundlage einer kommunalen Satzung erhoben wird. Die Satzungscompetenz und damit die Kompetenz zur Gebührenfestsetzung liegt beim Beschlussgremium (Rat, Kreistag). Die Kommunalabgabengesetze der Länder machen Vorgaben zum Mindestinhalt der Satzungen. Bestandteil der Satzungen sind die Gebührenkalkulationen. Die Satzungen unterliegen der Rechtsaufsicht des Landes und müssen durch die Aufsichtsbehörden gewürdigt bzw. genehmigt werden. Dabei erfolgt auch eine nochmalige Prüfung der Gebührenkalkulation. Die Satzung und die dazugehörigen Kalkulationen sind öffentlich zugänglich und müssen zudem zwingend öffentlich bekannt gemacht werden. Die Gebührenerhebung erfolgt durch Bescheid. Gegen den Bescheid kann Widerspruch eingelegt werden. Die gerichtliche Auseinandersetzung erfolgt vor einem Fachgericht, dem Verwaltungsgericht.

Das privatrechtliche → Entgelt wird auf Grundlage der Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) festgesetzt. Es werden nur Allgemeine Geschäftsbedingungen bestimmt (AGB). Eine Beteiligung des kommunalen Beschlussgremiums ist nicht zwingend. Die Zuständigkeit der Verwaltung wird tendenziell bejaht. Ein öffentlicher Zugang zur Kostenkalkulation ist nicht gesetzlich normiert. Die gerichtliche Auseinandersetzung zu den privatrechtlichen Entgelten erfolgt vor den allgemeinen Zivilgerichten (Amtsgericht, Landgericht, Oberlandesgericht, Bundesgerichtshof). Diese allgemeine Gerichtsbarkeit verfügt nicht über spezielle Kenntnisse und Erfahrungen im Kommunalabgabengesetz.

Bei der Übertragung von kommunalen Einrichtungen an Dritte (z.B. freie Träger), überträgt die Kommune auch die Gebühren- und Entgeltkompetenz. Die kommunalen Einflussmöglichkeiten sind dabei nur noch ganz begrenzt und basieren im Regelfall auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Auch bei den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb sind die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der Schuldner und des wirtschaftlichen Vorteils zur Wirkung zu bringen.

Als Beispiel soll hier auf zwei Bereiche verwiesen werden:

Bauordnungsrecht: Hier geht es um die Erteilung von Baugenehmigungen. Die Baugenehmigung erzeugt unbestritten einen wirtschaftlichen Vorteil für den Bauherrn. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass der Bauherr als leistungsfähig anzusehen ist. Gemessen an den Bauinvestitionssummen ist die Höhe der Baugenehmigungsgebühren fast vernachlässigungswürdig. Deshalb muss es aus linker Sicht selbstverständlich sein, dass die Baugenehmigungsgebühren kostendeckend festgesetzt werden.

Kfz-Zulassung: Auch im Bereich der Kfz-Zulassung sollten kostendeckende Gebühren angestrebt werden. Die Zulassungsgebühren sind gemessen am Wert des Kfz eher als gering anzusehen. Es entsteht für die Kfz-Eigentümer_innen ein wirtschaftlicher Vorteil.

Erlöse aus der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen gehören auch zu den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb. Derartige Erlöse können direkt in den Haushalt fließen (Ausschüttungen) oder indirekt den Haushalt entlasten. Bei der indirekten Entlastung der Haushalte werden durch kommunale Unternehmen zugleich eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Leistungen erbracht. Von eigenwirtschaftlichen Leistungen kann gesprochen werden, wenn diese Leistungserbringung zumindest kostendeckend erfolgt, also Zuschüsse der Kommune nicht notwendig sind. Meist werden aber bei dieser Leistungserbringung Überschüsse (Gewinn) erwirtschaftet (z.B. bei der Energieerzeugung und -handel).

Gemeinwirtschaftliche Leistungen sind solche, die betriebswirtschaftlich nicht kostendeckend zu erbringen sind, für die also kommunale Zuschüsse notwen-

dig sind. Beispiele hierfür sind der ÖPNV oder die Bewirtschaftung von Bädern. Bei kommunalen Unternehmen, die sowohl eigenwirtschaftliche als auch gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen, können Überschüsse aus dem einen Bereich mit Verlusten in anderen Bereichen verrechnet werden. Hier spricht man von einem sogenannten steuerlichen Querverbund. Dadurch reduzieren sich kommunale Zuschüsse und der Haushalt wird entlastet. Der steuerliche Querverbund ist auch aus steuerlicher Sicht von Interesse. Beim anerkannten steuerlichen Querverbund entfällt die Zahlung der Kapitalertragssteuer. Diese Steuer wird fällig, wenn es zu einer Gewinnausschüttung an die Eigentümer (hier Kommune) kommt. Allerdings wird dieser steuerliche Querverbund nur uneingeschränkt im Bereich ÖPNV und Bäder anerkannt. In allen anderen Bereichen muss im Einzelfall mit dem zuständigen Finanzamt eine vorherige Klärung erfolgen. Anderenfalls droht die Einstufung als verdeckte Gewinnausschüttung. Hier beträgt der Steuersatz immerhin 30%. Beim steuerlichen Querverbund muss auch das Beihilferecht der Europäischen Union berücksichtigt werden. Ab einem Jahresumsatz von 40 Millionen EUR müssen kommunale Unternehmen den steuerlichen Querverbund offen legen (vgl. Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den öffentlichen Unternehmen – Transparenzrichtlinie – Amtsblatt Nr. L 193 vom 29.7.2000, S. 75ff. – weitere Informationen zum steuerlichen Querverbund u.a.: »Steuerlicher Querverbund nun gesetzlich verankert«, Verfasser: Gerhard Himmelstoß und Martin Entsfellner unter www.bkpv.de/ver/pdf/gb2008/himmelstoss_entsfellner.pdf).

Zudem müssen die Kommunen bei der wirtschaftlichen Betätigung bestimmte rechtliche Grenzen beachten. Diese sind in den Gemeinde- bzw. Kommunalordnungen (Kommunalverfassungen) der Bundesländer geregelt. Verstoßen die Kommunen gegen die gemeinwirtschaftsrechtlichen Vorgaben, kann dies weitreichende und unter Umständen teure Konsequenzen für sie haben, wie ein neueres Urteil des VGH Baden-Württemberg zeigt. Das Urteil beinhaltet Grundaussagen, die für alle Bundesländer als verbindlich anzusehen sind. Es wurde auf dem Onlineportal www.anwalt.de dokumentiert und bewertet. Wegen dieser Grundaussagen soll es hier ausführlich zitiert werden.

»Eine Stadt in Baden-Württemberg darf sich nach einer Entscheidung des VGH BW (Urteil vom 5. November 2014, Az. 1 S 2333/13) nicht durch eine Eigengesellschaft in der Rechtsform einer GmbH an einer OHG [offene Handelsgesellschaft – FK] beteiligen, um zwei Grundstücke zu erwerben und mit Wohnungen für gehobenen Wohnbedarf zu bebauen sowie diese Wohnungen zu vermarkten. Dies verstößt gegen das Gemeinwirtschaftsrecht mit der Folge, dass ein privater Wettbewerber die Beendigung einer solchen Unterneh-

mensbeteiligung verlangen kann. Grundlage der Entscheidung sind die §§ 102 (Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen) und 105a (Mittelbare Beteiligung an Unternehmen in Privatrechtsform) der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO BW). § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO BW besagt, dass die Gemeinde »ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten (...) oder sich daran beteiligen« darf, wenn »(...) bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird oder erfüllt werden kann«. Die gesetzlichen Voraussetzungen liegen nach Ansicht des Gerichts nicht vor. Zunächst sieht das Gericht vorliegend keine Tätigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge. Grundsätzlich sei der Begriff der Daseinsvorsorge nach der Vorstellung des Gesetzgebers weit zu verstehen. Nach der Gesetzesbegründung (LT BW-DS. 12/4055, S. 24) umfassen Tätigkeiten der Daseinsvorsorge in einer nicht abschließenden Aufzählung, jeweils grundsätzlich bezogen auf den örtlichen Wirkungskreis, beispielsweise die Stadtplanung und Stadtentwicklung, den sozialen Wohnungsbau, die kommunale Wirtschaftsförderung in Form der Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur, Maßnahmen im Zusammenhang mit der kommunalen Sozial- und Jugendhilfe, das Krankenhauswesen, die Förderung von Kultur, Bildung und Sport, den öffentlichen Personennahverkehr, die Wasser- und Energieversorgung sowie die kommunale Entsorgungswirtschaft (Abfall und Abwasser).

Bei der Beurteilung, ob eine Tätigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge vorliegt, hat das Gericht auf der einen Seite berücksichtigt, dass der Begriff nicht auf Maßnahmen beschränkt ist, die für das Leben und Zusammenleben der Bürger_innen in einer kommunalen Gemeinschaft existenziell notwendig sind. Auf der anderen Seite sei zu beachten, dass die Gemeinden der Privatwirtschaft nicht ohne Not schrankenlos Konkurrenz machen sollen. Weiter sei auf den Schwerpunkt der Tätigkeit abzustellen. Diesen sieht das Gericht vorliegend im Erwerb der streitgegenständlichen Grundstücke, der Errichtung von Gebäuden auf diesen Grundstücken, der Aufteilung nach dem WEG [Wohneigentumsgesetz – FK] und dem Verkauf – auch als Bauträger im Sinn von § 34c GewO – der zu errichtenden Wohneinheiten. Hierbei handle es sich um eine erwerbswirtschaftliche Betätigung, die sich in nichts von der eines beliebigen privaten Bauträgers unterscheide. Eine solche Tätigkeit könne nur dann dem Begriff der Daseinsvorsorge zugeordnet werden, wenn die Art der Bebauung Zwecken der Daseinsvorsorge diene. Dies wäre etwa der Fall, wenn auf den Grundstücken öffentliche Einrichtungen oder Einrichtungen der Wasser- und Energieversorgung errichtet werden sollten. Auch eine Bebauung mit Sozialwohnungen oder die Schaffung von Wohnraum für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf, die auf dem freien Wohnungsmarkt besondere Schwierigkeiten haben,

hätte wohl unter den Begriff der Daseinsvorsorge subsumiert werden können. Hier gehe es jedoch um den Bau von Wohnungen für den gehobenen Wohnbedarf. Zielgruppe auf Käuferseite wären Personen, deren Wohnbedürfnisse typischer Weise durch die Privatwirtschaft adäquat befriedigt würden. Damit liegt nach Ansicht des Gerichts keine Tätigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge vor; weiterhin kann der von der Gemeinde verfolgte Zweck nach Ansicht des Gerichts ebenso gut, nämlich sogar ›typischerweise‹ durch einen privaten Anbieter erfüllt werden. Aus der Urteilsbegründung wird deutlich, dass das Gericht den verfassungsrechtlich geschützten Bereich der Betätigung der Kommunen in den Bereichen der Daseinsvorsorge anerkennt und den Begriff der Daseinsvorsorge auch nicht auf Tätigkeiten beschränkt, die für das Leben und Zusammenleben der Bürger_innen in einer kommunalen Gemeinschaft existenziell notwendig sind. Insofern kann angenommen werden, dass dem Begriff der Daseinsvorsorge ein durchaus weiter Anwendungsspielraum zukommt. Letztendlich bleibt es aber, wie die Urteilsbegründung zeigt, in denjenigen Bereichen, die nicht Teil der ›klassischen‹ Daseinsvorsorge sind, wie sie bei Leistungen im Bereich der Ver- und Entsorgung vorliegt, bei einer Entscheidung des Einzelfalls und damit bei nicht unerheblichen rechtlichen Risiken für die Gemeinde.« (vgl. www.anwalt.de, 8.12.2014)

Ein besonderer Bereich der wirtschaftlichen Betätigung bildet das **Sparkassenwesen**. Dies ist durch Landesrecht geregelt. Das Landesrecht regelt auch die Ausschüttung von Gewinnanteilen der Sparkassen an die Träger (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden). Demnach können bis zu 75% des Gewinns an die Träger ausgeschüttet werden. Diese Mittel sind für soziale und kulturelle Zwecke einzusetzen. Die Entscheidung über die Ausschüttungen treffen die Verwaltungsräte der Sparkassen. Tendenziell gibt es »Bemühungen«, diese Ausschüttungen zu umgehen oder gar zu verhindern. Begründet wird dies mit steuerlichen Aspekten. Bei der Ausschüttung von Gewinnen wird neben der Körperschafts- und Gewerbesteuer zusätzlich noch 15% Kapitalertragssteuer fällig.

So verständlich dieses Argument auch erscheint, ist damit ein Akt der Entdemokratisierung verbunden. Mittel, die der Disposition eines demokratisch legitimierten Vertretungsgremiums unterliegen könnten, werden dem entzogen. Der meist gewählte Weg, Überschüsse der Sparkassen in Sparkassenstiftungen zu überführen, kann aus demokratietheoretischer Sicht kaum als Alternative angesehen werden. Das Stiftungsrecht ist im starken Maße intransparent und unterliegt nur ansatzweise einer demokratischen Steuerung und Kontrolle. Letztlich entscheidet nur noch der Stiftungsrat über die Verwendung der Stiftungserlöse. Aus linker Sicht ist zu fordern, dass die Trägerkommunen am wirtschaftlichen Erfolg der Sparkassen zu beteiligen sind. Diese Forderung ist

schon deshalb berechtigt, weil die Trägerkommunen im Fall von Verlusten der Sparkasse immer haften.

Einnahmen aus Konzessionsabgaben für Energie- und Gasleitungsrechte: Als Konzessionsabgabe werden → Entgelte bezeichnet, die ein Leitungsinhaber an einen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger für die eingeräumte Konzession zahlt. Im Regelfall zahlen die Energieversorgungsunternehmen (EVU) und Wasserversorgungsunternehmen (WVU) die Konzessionsabgabe an Gemeinden dafür, dass diese ihnen das Recht einräumen, für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen, die der unmittelbaren Versorgung von Endverbrauchern im Gebiet der Gemeinde mit Strom, Gas und Wasser dienen, öffentliche Wege bzw. Verkehrsanlagen zu nutzen. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Konzessionsabgabe bildet die sogenannte Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas – Konzessionsabgabenverordnung – KAV – unter: www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kav/gesamt.pdf).

Die Konzessionsabgabe ist für Städte und Gemeinden durchaus eine nennenswerte Einnahmequelle. Das Gesamtaufkommen beträgt in Deutschland im Jahr durchschnittlich 3,5 Mrd. EUR. Die Konzessionsabgabe wird auf Grundlage der KAV und eines jeweiligen Konzessionsvertrag zwischen der Gemeinde und dem Energieversorgungsunternehmen gemäß § 3 Nr. 18 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) erhoben.

Die Konzessionen werden durch die Kommunen regelmäßig (meist alle 20 Jahre) in einem öffentlichen Vergabeverfahren neu vergeben. Eine Vielzahl von Kommunen versucht dabei, die Leitungsrechte zu kommunalisieren. Derzeit gibt es erhebliche rechtliche Unsicherheiten bei der Durchführung von Konzessionsvergabeverfahren mit unkalkulierbaren Folgen für die Kommunen. Die kommunalen Spitzenverbände fordern deshalb zu Recht von der Bundesregierung eine Reform bei der Konzessionsvergabe (aktuelle Rechtsprechung hierzu unter www.energienetzrecht.de)

Die Konzessionsabgaben für Strom und Gas werden in Cent-Beträgen je gelieferte Kilowattstunde vereinbart. Sie sind Bestandteil des vom Energieversorger mit dem Endkunden abgerechneten Energiepreises. Die zulässigen Höchstbeträge sind in der KAV geregelt. Sie hängen im Wesentlichen von der Größe der Gemeinde (Einwohner_innenzahl), von der Spannungsebene des Netzanschlusses (Niederspannung oder Mittelspannung) und von der Verbrauchsstruktur (Leistung und Jahresverbrauch) ab. Weitere Informationen zur Konzessionsabgabe des Deutschen Gemeinde- und Städtebundes: http://archiv.dstgb.de/homepage/artikel/dokumentationen/nr_13_konzessionsabgabe_und_elektrizaetsversorgung/doku13.pdf.

In den einzelnen Landesgesetzen wird zudem eine **Spielbankabgabe** geregelt, die auf einer Konzession beruht, eine Spielbank an einem Standort betreiben zu dürfen (Beispiel: § 7 Hessisches Spielbankgesetz).

Kapitel 3

Das Neue Kommunale Finanzmanagement

1. NKF – Neues Kommunales Finanzmanagement – Die kommunale Doppik

Unter dem Begriff »Neues kommunales Finanzmanagement« (NKF) werden alle Maßnahmen zusammengefasst, mit denen die zuvor nach dem Prinzip der → Kameralistik geführten Finanzhaushalte der Kommunen auf das Prinzip der → Doppik (»Doppelte Buchführung in Konten«) umgestellt werden. Es ist der finanzwirtschaftliche Teil des neuen kommunalen Steuerungsmodells. In der Doppik findet eine Abbildung von Ressourcenverbräuchen und -aufkommen statt. Der kommunale Vermögensbestand wird dokumentiert und nachgewiesen.

Der Begriff »Doppik« steht im weiteren Sinn für das kaufmännische Rechnungswesen (einschließlich Ansatz- und Bewertungsregeln und Ressourcenverbrauchs-konzept etc.). Die Doppik ermittelt das Jahresergebnis (kaufmännisch: Erfolg) auf zweifache Weise, zum einen durch die Bilanz und zum anderen durch die Gesamtergebnisrechnung (kaufmännisch: Gewinn- und Verlustrechnung). Da im Rahmen der Doppik jeder Geschäftsvorfall doppelt gebucht wird, zuerst im Soll und danach im Haben, ist eine indirekte Kontrollfunktion vorhanden. Daneben besteht noch die Finanzrechnung, die alle Ein- und Auszahlungen beinhaltet. Ziel des NKF ist es, die Steuerung der Kommunen von der sogenannten Input-(Orientierung der Steuerung am Ressourceneinsatz) auf die Output-Orientierung (Orientierung der Verwaltungssteuerung am Ergebnis der Verwaltungstätigkeit) umzustellen. Dabei kommen betriebswirtschaftliche Elemente wie Produktdefinierung, Kontraktmanagement, Budgetierung oder Controlling zum Einsatz.

Im Unterschied zur kommunalen Kameralistik ist im Rahmen des NKF die Abbildung der Ressourcenverbräuche für alle Bereiche fest vorgeschrieben. Im Rahmen der kommunalen Kameralistik war dies zwar auch möglich, gesetzlich vorgeschrieben war es jedoch nur dort, wo die Ressourcenverbräuche über → Gebühren bzw. → Entgelte von den Bürger_innen ganz oder teilweise unmittelbar refinanziert wurden (kostenrechnende Einrichtungen wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung oder Friedhofswesen).

Die Innenministerkonferenz ging bei der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements davon aus, dass »die Reform des kommunalen Haushaltsrechts einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen bewirken wird«. Mittlerweile liegen Erfahrungen

mit dem neuen kommunalen Haushaltsrecht vor. So kommt der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz in seinem Kommunalbericht 2011 zu dem Ergebnis, dass ein Nutzen der kommunalen Doppik noch nicht feststellbar sei. Auch Hagen Treber sieht in zwei Aufsätzen in der »Kommunal-Kassen-Zeitschrift« (KKZ), einer Fachzeitschrift für die kommunale Kassen- und Vollstreckungspraxis, eher ernüchternde Ergebnisse (»Doppik – mehr Frust als Lust«, KKZ 06/2009, S. 131ff., und »Doppik – aufwendig, teuer, unnütz«, KKZ 09/2009, S. 201ff.), Herbert Morgenthal bezeichnet die Doppik gar als eine Reformruine (http://reformruinekommunaledoppik.files.wordpress.com/2010/07/nordhessen_morgenthal-doppik-einereformruine-redevorparlament.pdf).

Die kommunale Kameralistik

Die Kameralistik als System der Planung und Rechnungslegung öffentlicher Haushalte ist dadurch gekennzeichnet, dass der Haushaltsplan alle Einnahmen und Ausgaben, die im Haushaltsjahr geleistet oder erzielt werden, beinhaltet. Andere Wertveränderungen (Aufwände und Erträge im betriebswirtschaftlichen Sinn ohne Geldfluss, z.B. Abschreibungen und Rückstellungen) und Bestandsgrößen (Vermögen, Schulden) werden jedoch nicht dargestellt, deren Darstellung erfolgt meist in Anlagen zum Haushaltsplan.

Die kameralistische Buchführung betrachtet das wirtschaftliche Handeln der öffentlichen Hand als Vollzug des Haushaltsplans. Im Vordergrund steht die Nachprüfbarkeit der Ordnungsmäßigkeit, nicht des Erfolges. Da eine solche Kontrolle vor allem für externe Instanzen (vorgesetzte Behörden, Parlament, Rechnungshof) von Bedeutung ist, erfüllt die Kameralistik damit in erster Linie die Funktion eines externen Rechnungswesens. Demgegenüber spielt das auf eigene Steuerungsziele der Organisation bezogene interne Rechnungswesen, wie es die Kostenrechnung der privaten Unternehmen darstellt, im Rahmen der Kameralistik nur eine untergeordnete Rolle.

Die Gliederung in einzelne Konten entspricht der Titelgliederung des Haushaltsplans. Es gilt das Grundprinzip der Trennung von Anordnung und Ausführung: Alle Zahlungsvorgänge werden in Zeitbüchern (Hauptbüchern) chronologisch und in Sach- bzw. Titelbüchern nach Haushaltsstellen gegliedert erfasst. Das System der kameralistischen Konten ist finanzwirtschaftlich orientiert, d.h. es erfasst nur Vorgänge, die sich in Geldleistungen ausdrücken, nicht aber leistungswirtschaftliche Vorgänge, wie etwa den Werteverzehr der Sachanlagen. Für die Haushaltsrechnung gilt (mit wenigen Ausnahmen) das Kassenwirksamkeitsprinzip.

Auch aus meiner Sicht hat sich das Neue Kommunale Finanzmanagement (Doppik) als Irrweg erwiesen. Die Hauptziele (mehr Transparenz, stärkere Orientierung auf die Vermögensbewirtschaftung, Berücksichtigung künftiger finanzieller Belastungen, höhere finanzielle Leistungskraft...) haben sich nicht umsetzen lassen. Bereits die Produktdefinition ist äußerst problematisch. Ein Großteil kommunaler Aufgaben lässt sich kaum sinnvoll in Produkte definieren und somit ausschließlich unter betriebswirtschaftlicher Betrachtung wahrnehmen. Die kommunale Bilanz ist als zentrales Steuerungsdokument ungeeignet. Die Vermögensbilanzierung bereitet erhebliche Probleme. Das bilanzierte Vermögen ist nicht marktfähig und damit kaum sinnvoll in Liquidität umwandelbar. Die Bedeutung des Eigenkapitals ist umstritten. In einigen Kommunen ist das Eigenkapital bereits fast vollständig aufgebraucht und droht sogar negativ zu werden. Die Ergebnisrechnung liefert nicht die für kommunale Entscheidungen maßgeblichen Kennziffern. Dadurch wurde die Finanzrechnung notwendig, die wiederum mit der bisherigen Kameralistik vergleichbar ist. Und die Einführungskosten für das NKF stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen.

Die eigentlichen Ziele der Einführung der Doppik werden in den öffentlichen Debatten gern in den Hintergrund gedrängt und oft verschwiegen. Diese Ziele waren und sind:

- Kommunen werden nur noch als Verwaltungsebene definiert, also ohne eigenen politischen Gestaltungsspielraum, was auch Auswirkungen auf das Verhältnis Kommunen – Bürger_innen haben wird (Bürgerbeteiligung macht beispielsweise nur Sinn, wenn tatsächliche Gestaltungsräume bestehen).
- Die Entpolitisierung von Kommunalpolitik wird befördert.
- Reduzierung der kommunalen Finanzpolitik auf verfahrenstechnische Fragen.
- Politische Gestaltungsspielräume werden weiter eingeschränkt.
- Die Dominanz der Verwaltung gegenüber der Vertretung wird noch verstärkt.
- Verstärkte Legitimation weiterer Entgelterhöhungen.
- Verstärkte Legitimation von bzw. neue Argumente für Privatisierungen, Veräußerungen.
- Verstärkte Legitimation so genannter alternativer Finanzierungsmodelle (kreditähnlicher Rechtsgeschäfte).
- Weitere Reduzierung der Transparenz kommunaler Finanzpolitik.

Thüringen hat aufgrund der Erfahrungen der anderen Bundesländer die Doppik nur als Optionsmodell eingeführt. Hier können die Kommunen also selbst entscheiden, ob sie bei der Kameralistik verbleiben oder auf die Doppik umstellen. Bisher haben nur ca. 4% der Thüringer Kommunen die Doppik einge-

führt. Als Alternative zur Doppik bietet sich die »erweiterte Kameralistik« an. Hierbei werden nur die Teile des kommunalen Haushaltes doppisch erfasst, die sich dafür eignen oder bei denen eine Kostenkalkulation zwingend notwendig ist (→ Gebühren- und → Entgeltbereiche).

2. Die kommunale Bilanz

Die kommunale Bilanz ist eigentlich das zentrale Dokument für die doppische Haushaltswirtschaft. Sie soll eine Übersicht über die Vermögenslage der Kommune und die Finanzierung dieses Vermögens geben. Die Bilanzerstellung stellt sich als äußerst komplizierter und aufwendiger Prozess dar. Zudem sind die Kosten für die Bilanzerstellung (insbesondere Bewertung des → Anlagevermögens) sehr hoch und halten einer Effizienzbewertung nicht stand.

Ein Aktivposten der Bilanz, der dem Eigenkapital zugeordnet ist, ist bedeutsam im Zusammenhang mit der Bewertung der Leistungsfähigkeit der Kommune. Ein wichtiges Bewertungskriterium für die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist die Entwicklung der sogenannten *Ausgleichsrücklage*. Der → Ergebnisplan gibt einen Gesamtüberblick über die Entwicklung der kommunalen Finanzen. Insbesondere ist aus dem ausgewiesenen Planergebnis erkennbar, ob sich das Eigenkapital erhöht (Überschuss) oder vermindert (Fehlbedarf).

Nach den Vorgaben der Kommunalverfassungen der Länder muss der Kommunalhaushalt in jedem Jahr ausgeglichen sein. Er gilt als ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der → Aufwendungen im Ergebnisplan erreicht oder übersteigt. Sollte dies nicht der Fall sein, gilt die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich auch dann als erfüllt, wenn der Fehlbedarf durch Inanspruchnahme der sogenannten Ausgleichsrücklage gedeckt werden kann. Die Ausgleichsrücklage ist in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals angesetzt.

Eine Vielzahl der Kommunen verfügt wegen der seit Jahren aufgelaufenen Verluste über keine Ausgleichsrücklage mehr. In diesen Fällen werden weitere Verluste mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. In den ersten Kommunen ist auch bereits die allgemeine Rücklage aufgebraucht oder droht aufgebraucht zu werden. Negatives Eigenkapital ist nicht mehr auszuschließen. Die politischen Auswirkungen sind dabei überhaupt noch nicht abschätzbar. Verfügt eine Kommunen über kein Eigenkapital mehr, ist sie vermögenslos. Das heißt, eine solche Gemeinde besitzt weder ein Gebäude, ein Grundstück, Einrichtungen der technischen Infrastruktur, noch Fahrzeuge, Büroausstattungen, Beteiligungen an Unternehmen... Das gesamte Eigentum gehört in diesen Fällen den Gläubigern.

Aufgabe der Bilanz ist die transparente und wahrheitsgemäße Darstellung des Vermögens und seiner Finanzierung. Das Vermögen ist dabei so zu bilanzieren, dass es gegebenenfalls in Liquidität (also in sofort verfügbare Kassen-/Bankmittel) umgewandelt werden kann. Die Bilanzierung des Vermögens ist bereits ein nahezu ungelöstes Problem der kommunalen Bilanzierung. Das → **Anlagevermögen** müsste nach der Liquiditätstheorie nach dem Verkehrs- bzw. Ertragswert bilanziert werden. Für das meiste kommunale Anlagevermögen (Verkehrsanlagen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Grünanlagen, Kindertagesstätten, Schulen) besteht kein Markt. Insofern sind Verkehrs- und Ertragswerte nicht ermittelbar. Deshalb wird das kommunale Anlagevermögen im Regelfall nach dem Herstellungs- bzw. Wiederbeschaffungswert bilanziert. Damit wird aber ein Anlagevermögen bilanziert, das im Regelfall unter keinen Umständen in Liquidität umgewandelt werden kann. Zugleich wird auf der Passivseite ein fiktives Eigenkapital »aufgebaut«, das keinen Bezug zur tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Kommune hat. Wenn aber bereits das Anlagevermögen »verfälscht« in der Bilanz ausgewiesen wird, geht damit die Gesamtfunktion der Bilanz als zentrales Steuerungsinstrument verloren.

Das bilanzierte Anlagevermögen ist auch der Ausgangswert für die Bildung der Abschreibungen. Abschreibungen sind eine Aufwandsposition der Ergebnisrechnung. Populärwissenschaftlich formuliert bilden die Abschreibungen den Wertverlust des Anlagevermögens durch Abnutzung ab. Dabei geht es nicht um den tatsächlichen Wertverlust, sondern vielmehr um einen über den Zeitraum der Nutzung unterstellten fiktiven Wertverlust. Die Nutzungszeiträume für das Anlagevermögen werden einheitlich definiert. Nur im Rahmen dieser zeitlichen Vorgaben steht ein gewisses Ermessen. Unter bestimmten Voraussetzungen gibt es sogenannte Sonderabschreibungen. In diesen Fällen wird Anlagevermögen außerordentlich abgewertet. Ein Beispiel hierfür ist ein städtisches Wohngebäude, das nicht mehr vermietet wird. Da dieses Gebäude keinen wirtschaftlichen Ertrag mehr erzielt, ist der Verkehrs- bzw. Ertragswert den Gegebenheiten anzupassen.

Die Höhe der Abschreibung ist eine Orientierungskennziffer für Erhaltungs- bzw. Unterhaltungsinvestitionen. Um das Anlagevermögen zu erhalten (auch in einem nutzbaren Zustand), sollten jährlich Erhaltungs- bzw. Unterhaltungsinvestitionen in Höhe der Abschreibungen vorgenommen werden. Erfolgt dies nicht, entsteht unweigerlich ein Investitionsstau und das Anlagevermögen verliert nicht nur an Wert (auch Gebrauchswert), sondern es besteht die Gefahr der völligen Nutzlosigkeit. Diese Gefahr droht, wenn über einen längeren Zeitraum die notwendigen Erhaltungs- bzw. Unterhaltungsinvestitionen unterbleiben.

Neben dem Anlagevermögen werden auf der Aktivseite der Bilanz noch das Finanzvermögen, das Umlaufvermögen und der Bestand der Kasse und Bank

bilanziert. Beim *Finanzvermögen* sind die Beteiligungen an den Unternehmen zusammengefasst. Auch hier ist zu beachten, dass die ausgewiesenen Werte nicht den aktuellen Verkehrs(Handels-)werten entsprechen. Vielmehr orientieren sich die Werte der Beteiligungen am ausgewiesenen Eigenkapital der Unternehmen. Die Höhe der Beteiligungen an den Unternehmen ist eine Ausgangsgröße zur Bewertung der Ausschüttungen dieser Unternehmen an den kommunalen Haushalt (eingeschlossen die Verrechnungen innerhalb des steuerlichen Querverbundes bei kommunalen Unternehmen, die sowohl eigenwirtschaftliche als auch gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen).

Die Kommunalverfassungen der Länder bestimmen, dass die wirtschaftliche Betätigung auch einen angemessenen Ertrag für den Haushalt erbringen soll. Dieser angemessene Ertrag ist dann erreicht, wenn er sich in der Höhe der Verzinsung des Eigenkapitals bewegt. Natürlich betrifft dies nur die wirtschaftliche Betätigung, die eigenwirtschaftlich organisiert ist. Die wirtschaftliche Betätigung ist immer dann eigenwirtschaftlich, wenn sie Gewinne erzeugt. Die gemeinwirtschaftliche wirtschaftliche Betätigung hingegen kommt nicht ohne Zuschüsse aus. Bei Zuschussbereichen würde jedoch eine Ausschüttung an die Gemeinde, die sich an der Verzinsung des Eigenkapitals orientiert, nur zu einer Erhöhung des Zuschussbedarfes führen. Dies ist wenig sinnvoll und steuerlich schon gar nicht zu empfehlen. Deshalb ist bei gemeinwirtschaftlicher wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Regelfall auf eine Ausschüttung an die Kommune zu verzichten.

Strittig ist in der kommunalen Praxis zudem die Bestimmung des Zinssatzes bei der Verzinsung des → Anlagevermögens und damit auch der Verzinsung des Eigenkapitals. Dieser Zinssatz sollte zwischen den aktuellen Zinssätzen für Geldanlagen und Kredite liegen. Jedoch gibt es hier ein gewisses Ermessen.

Beim **Umlaufvermögen** der Kommunen sind die Forderungen an Dritte die bedeutsamste Position. Bei den Forderungen bekommt die Kommune also noch Geld. Dies sind im Regelfall → Beiträge, → Gebühren und → Entgelte. In die Bilanz sollen nur solche Forderungen aufgenommen werden, die tatsächlich nachhaltig sind. Forderungen sind dann nachhaltig, wenn davon auszugehen ist, dass die Gläubiger auch tatsächlich zahlen. Ist die Forderungsbegeleichung fraglich, muss diese aus der Bilanz genommen werden. Das heißt nicht, dass die Kommunen auf diese Forderungen verzichten. Vielmehr muss die Kommune die Forderungen weiter betreiben. Bei einem Erfolg (oder Teilerfolg) erfolgt wieder eine Zuschreibung zur Bilanz. Eine Forderung ist dann im Regelfall fraglich, wenn der Säumniszeitraum länger als ein Jahr beträgt und es keine Stundungsvereinbarung gibt.

Der **Kassen- bzw. Bankbestand** ist Maßstab für die Liquiditätsbetrachtung. Aus dem Bestand ist ableitbar, für welchen Zeitraum die Gemeinde ohne neuen

Geldzufluss oder Inanspruchnahme von Kassenkrediten zahlungsfähig ist. Optimal wäre hier ein Liquiditätszeitraum von sechs Wochen. In der kommunalen Praxis hingegen sind die Kassen- und Bankbestände so stark reduziert, dass oftmals nur für wenige Tage die Liquidität durch die eigenen Kassen- und Bankbestände gesichert wird. Die übrige Liquidität wird über die Inanspruchnahme von Kassenkrediten abgesichert. Die Finanzrechnung widerspiegelt sich unmittelbar in der Bilanzposition »Kasse/Bank«. Ein Überschuss erhöht den Bestand der Kasse/Bank. Ein Fehlbetrag reduziert den Kassen/Bank-Bestand.

Auf der Passivseite der Bilanz wird die Herkunft des Vermögens abgebildet. Dabei wird zunächst das **Fremdkapital** bilanziert und zwar in Abhängigkeit von der Laufzeit. Dabei werden im Grundsatz drei Formen des Fremdkapitals ausgewiesen:

1. Langfristige Kredite für Investitionen (Laufzeit über ein Jahr),
2. Kassenkredite zur Liquiditätssicherung,
3. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.

Allgemein ist Fremdkapital immer ein Vorgriff auf Künftiges, es hat somit auch ein spekulatives Element. Der aus dem Fremdkapital resultierende Kapitaldienst (Tilgung + Zinsen) ist immer ein Vorgriff auf künftige Haushalte. Der Kapitaldienst bindet Teile künftiger Haushalte und beschränkt damit auch die künftige Haushaltskompetenz (Entscheidungsermessen). Fremdkapital bekommt damit auch eine demokratische Dimension, weil das Entscheidungsermessen künftiger demokratisch legitimer Beschlussgremien eingeschränkt wird.

Dieser definitorischen Sicht muss aber mit Blick auf das Funktionieren unserer Gesellschaft, der Volkswirtschaft und der Kommunen eine differenzierte Betrachtung zum Fremdkapital folgen. Die langfristigen Kredite sind zunächst nicht als Hauptproblem anzusehen. Mit diesem Fremdkapital wurde über Investitionen nachhaltiges → Anlagevermögen gebildet (Fehlinvestitionen hier nicht berücksichtigt). Diesen Schulden stehen also reale Werte gegenüber (siehe auch in Kapitel 5 den Punkt 3. zur Versachlichung der Verschuldungsdiskussionen).

Das eigentliche Problem beim Fremdkapital sind die **Kassenkredite**, die inzwischen mit fast 50 Mrd. EUR eine besorgniserregende Höhe erreicht haben. Volkswirtschaftlich werden diese Kassenkredite überhaupt nicht als Kredite im klassischen Sinne angesehen. Vielmehr handelt es sich bei den Kassenkrediten um »Kassenverstärkungsmittel«. Diese dienen ausschließlich der kurzfristigen Liquiditätssicherung. Dass die Kassenkredite in zahlreichen Kommunen zwischenzeitlich eine dauerhafte Finanzierungssäule bilden, war ursprünglich überhaupt nicht in Erwägung gezogen, ist aber Realität. Den Kassenkrediten stehen keine realen Werte in Form von Anlagevermögen oder Beteiligungen gegenüber. Der Abbau der Kassenkredite ist ein gegenwärtig ungelöstes Problem. Es gibt derzeit keine realistischen Lösungsmodelle. Der Lösungsansatz »Kom-

munales Insolvenzrecht« ist als Denkmodell vorstellbar. Es gibt hierfür aber gegenwärtig nicht einmal ansatzweise eine gesellschaftspolitische Akzeptanz. Ein weiteres Problem bei den Kassenkrediten ist das Zinsrisiko. Ein Prozentpunkt entspricht bei rund 50 Mrd. EUR Kassenkrediten einer jährlichen Zinslast von 500 Millionen EUR.

Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sind bei den Kommunen nur von nachrangiger Bedeutung. Es handelt sich hierbei meist um Lieferantenforderungen gegenüber der Kommune, die zum Stichtag der Bilanzerstellung noch nicht fällig waren. Problematisch könnten derartige Verbindlichkeiten sein, wenn diese gegen eigene kommunale Unternehmen bestehen. Dies ist meist dann der Fall, wenn die Kommunen den notwendigen Verlustausgleich gegenüber ihren eigenen kommunalen Unternehmen nicht leisten können. Ist das Fremdkapital bilanziert, werden auf der Passivseite Sonderposten und Rückstellungen ausgewiesen. Diese befinden sich somit zwischen dem klassischen Fremdkapital und dem Eigenkapital.

Sonderposten und Rückstellungen sind somit weder Fremd-, noch Eigenkapital. Bei den Sonderposten handelt es sich um Gelder Dritter, mit denen → Anlagevermögen geschaffen wurde. Dies sind Fördermittel oder Beiträge zur Mitfinanzierung von Investitionen (Erschließungsbeiträge, Straßenausbaubeiträge). Diese **Sonderposten** werden jährlich über den Zeitraum der Nutzung des Anlagevermögens »aufgelöst«. Diese Auflösungsbeträge erscheinen in der Ergebnisrechnung als Erlöse. Dies ist gerade bei kostenrechnenden Einrichtungen von Bedeutung, weil sie hier gebühren- bzw. entgeltmindernd wirken. Genau dieser Effekt wird ja durch die Gewährung von Fördermitteln verfolgt.

→ **Rückstellungen** sind mögliche Verbindlichkeiten, die erst in der Zukunft entstehen. Die bedeutsamste Rückstellung ist die Pensionsrückstellung für die Altersversorgung der Beamt_innen. Diesen Rückstellungen stehen im Regelfall keine Geldanlagen gegenüber, aus denen sie laufend bezahlt werden könnten. Deshalb müssen die Pensionszahlungen aus dem laufenden Haushalt finanziert werden. Dies bindet natürlich Teile künftiger Haushalte, die dann für andere kommunale Leistungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Rückstellungen können aber auch für noch zu tätige Investitionen gebildet werden.

Die Bilanzierung des **Eigenkapitals** ist ein bloßer Rechenvorgang. Ausgangspunkt ist die Bilanzsumme auf der Aktivseite (also letztlich die Summe aller Vermögenswerte). Von dieser Bilanzsumme werden das Fremdkapital, die Sonderposten und die Rückstellungen abgezogen. Die verbleibende Summe bildet das Eigenkapital. Dieses ist eigentlich die zentrale Kennziffer für die Bewertung der Leistungsfähigkeit. Das Eigenkapital in der kommunalen Bilanz wird jedoch diesem Anspruch nur in Teilen gerecht. Und selbst das ist noch strittig. Diese Einschätzung ergibt sich u.a. aus den Problemen der Bilanzierung des

Anlagevermögens. Da ein Großteil des Anlagevermögens überhaupt nicht in Liquidität umgewandelt werden kann, ist das ausgewiesene Eigenkapital nur in Teilen mit tatsächlicher Werthaltigkeit gekoppelt. Die Ergebnisrechnung beeinflusst das Eigenkapital unmittelbar. Überschüsse (Gewinn) erhöhen das Eigenkapital, Fehlbeträge (Verluste) reduzieren es. Die laufenden Haushaltsdefizite führen zu einem Abschmelzen des Eigenkapitals.

3. Die Ergebnis- und Aufwandsrechnung

In der Ergebnisrechnung werden die Erlöse und → Aufwendungen gebucht. Die Ergebnisrechnung schließt mit einem Gewinn oder Verlust ab. Bei einem Gewinn erhöht sich das Eigenkapital, ein Verlust mindert es. Im Ergebnisplan sind nach den Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnung der Länder mindestens die im Kasten aufgeführten Punkte als einzelne Positionen auszuweisen.

Die Ergebnisrechnung

A. Die ordentlichen Erträge, wozu folgende gehören:

1. Steuern und ähnliche Abgaben,
2. Zuwendungen und allgemeine Umlagen,
3. sonstige Transfererträge,
4. öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte,
5. privatrechtliche Leistungsentgelte,
6. Kostenerstattungen und Kostenumlagen,
7. sonstige ordentliche Erträge,
8. aktivierte Eigenleistungen,
9. Bestandsveränderungen.

B. Die ordentlichen → Aufwendungen, wozu zählen:

10. Personalaufwendungen,
11. Versorgungsaufwendungen,
12. Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen,
13. bilanzielle Abschreibungen,
14. Transferaufwendungen,
15. sonstige ordentliche Aufwendungen.

C. Außerdem sind aufzunehmen:

16. Finanzerträge,
17. Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen und
18. außerordentliche Erträge,
19. außerordentliche Aufwendungen.

Im Ergebnisplan sind für jedes Haushaltsjahr aufzuführen:

1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge und der Summe der ordentlichen Aufwendungen als ordentliches Ergebnis,
2. der Saldo aus den Finanzerträgen und den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen als Finanzergebnis,
3. die Summe aus dem ordentlichen Ergebnis und dem Finanzergebnis als Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit,
4. der Saldo aus den außerordentlichen Erträgen und den außerordentlichen Aufwendungen als außerordentliches Ergebnis,
5. die Summe aus ordentlichem Ergebnis und außerordentlichem Ergebnis als Jahresergebnis.

Die Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen zu den Positionen des Ergebnisplans ist auf der Grundlage des bekannt gegebenen (vorgegebenen) Kontierungsplans vorzunehmen. Die Positionen »sonstige ordentliche Erträge«, »aktivierte Eigenleistungen« und »bilanzielle Abschreibungen« sind nicht mit Zahlungsvorgängen verbunden. »Sonstige ordentliche Erträge« sind Erträge aus der Auflösung von Sonderposten. Sonderposten sind Gelder Dritter (Zuwendung des Landes, → Beiträge) meist zur Finanzierung von Investitionen. Die Sonderposten werden über die normative Nutzungsdauer der Einrichtung aufgelöst. Die daraus resultierenden Auflösungsbeträge verbessern das Teilergebnis für die jeweilige Einrichtung. Unter »aktivierter Eigenleistung« versteht man Leistungen der Verwaltung, die sich in der Bilanzierung des → Anlagevermögens widerspiegeln. Im Regelfall handelt es dabei um Planungsleistungen. Die »bilanzierten Abschreibungen« bilden den Wertverlust des Anlagevermögens durch Nutzung ab (siehe hierzu auch Punkt 2. Die kommunale Bilanz). Im Ergebnisplan können auch die »Inneren Verrechnungen« abgebildet werden. Auch diese Position ist nicht an Zahlungsvorgänge gekoppelt. Bei den »Inneren Verrechnungen« wird die Leistungserbringung innerhalb der Verwaltung abgebildet. Dies soll der Kostenwahrheit und -transparenz dienen. Durch die »Inneren Verrechnungen« wird das Gesamtvolumen des Haushaltes erhöht. Auf das Jahresergebnis (Gewinn oder Verlust) haben die »Inneren Verrechnungen« keinen Einfluss. Die Summe der Erlöse entspricht dabei der Summe der → Aufwendungen.

4. Die Finanzrechnung

In der Finanzrechnung (→ Finanzplan) werden die Einzahlungen und Auszahlungen verbucht. Die Finanzrechnung ist mit der ursprünglichen Kameralistik vergleichbar. Sind die Einzahlungen höher als die Auszahlungen, wird ein Überschuss erzielt, der den Bank- und Kassenbestand der Bilanz am Jahresende er-

höht. Sind die Einzahlungen geringer als die Auszahlungen, entsteht ein Fehlbetrag, der den Bank- und Kassenbestand der Bilanz mindert. Auf Grundlage der Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder sind im Finanzplan mindestens die im Kasten aufgeführten Punkte als einzelne Positionen auszuweisen.

Der Finanzplan

A. Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit:

1. Steuern und ähnliche Abgaben,
2. Zuwendungen und allgemeine Umlagen,
3. sonstige Transfereinzahlungen,
4. öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte,
5. privatrechtliche Leistungsentgelte,
6. Kostenerstattungen und Kostenumlagen,
7. sonstige Einzahlungen,
8. Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen.

B. Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit:

9. Personalauszahlungen,
10. Versorgungsauszahlungen,
11. Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen,
12. Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen,
13. Transferauszahlungen,
14. sonstige Auszahlungen.

Aus der Investitionstätigkeit sind aufzunehmen:

C. Die Einzahlungen

15. aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen,
16. aus der Veräußerung von Sachanlagen,
17. aus der Veräußerung von Finanzanlagen,
18. von Beiträgen und ähnlichen Entgelten und
19. sonstige Investitionseinzahlungen,

D. die Auszahlungen

20. für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden,
21. für Baumaßnahmen,
22. für den Erwerb von beweglichem Anlagevermögen,
23. für den Erwerb von Finanzanlagen,
24. von aktivierbaren Zuwendungen und
25. sonstige Investitionsauszahlungen,

E. aus Finanzierungstätigkeit

26. Einzahlungen aus der Aufnahme von Krediten für Investitionen,
27. Auszahlungen für die Tilgung von Krediten für Investitionen.

Im Finanzplan sind für jedes Haushaltsjahr der voraussichtliche Anfangsbestand, die geplante Änderung des Bestandes und der voraussichtliche Endbestand der Finanzmittel durch

1. den Saldo aus den Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit,
2. den Saldo aus den Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit,
3. die Summe der Salden nach den Nummern 1 und 2 als Finanzmittelüberschuss oder Finanzmittelfehlbetrag,
4. den Saldo aus den Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit,
5. die Summe aus Finanzmittelüberschuss oder Finanzmittelfehlbetrag und aus dem Saldo nach Nummer 4,
6. die Summe nach Nummer 5 und dem Bestand am Anfang des Haushaltsjahres als Bestand an Finanzmitteln am Ende des Haushaltsjahres auszuweisen.

Die Zuordnung von Einzahlungen und Auszahlungen zu den Positionen des Finanzplans ist auf der Grundlage des bekannt gegebenen (veröffentlichten) Kontierungsplans vorzunehmen.

In der kommunalen Praxis hat sich die Finanzrechnung als das eigentliche Steuerungsdokument bewährt (insbesondere mit Blick auf geplante Investitionen). Die Entscheidungsträger müssen wissen, was die kommunale Leistungserbringung und die Investitionen kosten und wo das Geld hierfür herkommt. Aus der Bilanz und der Ergebnisrechnung lassen sich die erforderlichen Informationen zu den Finanzströmen nur bedingt herleiten.

Kapitel 4

Der kommunale Haushalt – Kein Buch mit sieben Siegeln!

1. Wie lese ich einen Haushalt?

Zunächst sei an dieser Stelle nochmals auf das Verfahren zur Aufstellung, Beschlussfassung und Inkraftsetzung der → Haushaltssatzung und aller Bestandteile hingewiesen. Der Haushalt setzt stets einen Satzungsbeschluss voraus. Satzungen sind immer dann notwendig, wenn es um Rechte und Pflichten Dritter geht, also eine Außenwirkung entstehen soll. Das ist beim Haushalt immer gegeben. Bei einem »einfachen« Beschluss entsteht keine Außenwirkung. Der Beschluss hat nur Bindewirkung im Innenverhältnis zwischen Beschlussorgan und Verwaltung. Das Satzungsverfahren ist in den Kommunalverfassungen der Länder geregelt. Es umfasst im Regelfall vier Etappen:

1. Beschlussfassung,
2. Anzeige bei der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde (Würdigung bzw. Genehmigung),
3. Ausfertigung der Satzung,
4. Veröffentlichung der Satzung.

In einigen Ländern (z.B. Sachsen) ist bereits der Entwurf der Satzung auszulegen. Und zum Satzungsentwurf können Anregungen und Hinweise der Öffentlichkeit vorgebracht werden.

In keinem Fall ist zu empfehlen, den Haushalt als Ganzes zu lesen und dabei auch noch mit der Seite eins zu beginnen. Als erstes sollte man sich dem → **Vorbericht** zuwenden. Die Bestimmungen zum »Vorbericht« sind in den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder geregelt. Demnach soll der Vorbericht einen Überblick über die Eckpunkte des → Haushaltsplans geben. Die Entwicklung und die aktuelle Lage der Kommune sind anhand der im Haushaltsplan enthaltenen Informationen und der Ergebnis- und Finanzdaten darzustellen. Die wesentlichen Zielsetzungen der Planung für das Haushaltsjahr und die folgenden drei Jahre sowie die Rahmenbedingungen der Planung sind im Vorbericht zu erläutern.

In der kommunalen Praxis werden diese Vorschriften zum Vorbericht völlig unterschiedlich ausgestaltet. Es gibt keine verbindlichen Vorschriften, wie der Vorbericht im Einzelnen auszusehen hat. Die Verwaltung hat somit ein hohes Ermessen. Der Rat bzw. Kreistag kann auf die Qualität des Vorberichtes Einfluss nehmen, indem gegenüber der Verwaltung diesbezügliche Vorgaben de-

finiert werden. Wichtig sind Ausführungen in den Vorberichten zu den kommunalen → Haushaltssicherungskonzepten, soweit diese existieren. Geplante Steuererhöhungen, aber auch notwendige Ausgabenkürzungen werden in den Vorberichten dargestellt. Auch wichtige Investitionen, etwa kommunale Baumaßnahmen oder Beschaffungen, werden üblicherweise aufgeführt.

Zu empfehlen ist zudem ein Vergleich der zurückliegenden Haushaltspläne und der Jahresrechnungen. Ein Drei-Jahres-Rückblick ist dabei ausreichend. Aus diesem Vergleich ergibt sich das Potenzial der Haushaltsbewirtschaftung. Durch diese Abweichung wird sichtbar, dass im Rahmen des Haushaltsvollzuges immer Veränderungen (Abweichungen) zum Haushaltsplan gängig sind. Abweichungen bis zu 3% sind dabei, gemessen an den → Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit, noch tolerierbar. Jedoch bedeutet das andererseits, dass Änderungen am Haushaltsplan in dieser Größenordnung jederzeit möglich sind. Dieser Nachweis wurde beim Haushaltsvollzug selbst bestätigt.

Um den Gesamtüberblick zu bekommen, sind nachfolgende Dokumente zu bewerten und dabei die nachgenannten Daten zu erfassen.

Bilanz:

Aktivseite (Vermögensübersicht)

- Höhe des → Anlagevermögens für die Bewertung der Angemessenheit der Unterhaltungsaufwendungen (diese müssen in Höhe der Abschreibung geplant werden, weil andererseits ein Investitionsstau entsteht).
- Höhe des Finanzvermögens/Beteiligungen für die Bewertung, in welcher Höhe Erlöse aus den Beteiligungen angemessen sind (Maßstab wäre die angemessene Verzinsung des Eigenkapitals).
- Höhe der Forderungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit. Forderungen, die älter als ein Jahr und nicht durch Stundungsvereinbarungen untersetzt sind, sollten ausgebucht werden. Die Ausbuchung bedeutet nicht, dass die Kommunen auf die Verfolgung der Forderung verzichten. Wird die Forderung beigetrieben, erfolgt immer eine Zuschreibung auf die Aktivposition »Bank/Kasse«.
- Höhe der Bank-/Kassenbestände, also der liquiden Mittel zur Ermittlung und Bewertung der Liquiditätsspanne. Bei einer geordneten Haushaltswirtschaft müsste diese Liquiditätsspanne mindestens vier Wochen betragen (Regelfrist für die Begleichung von Forderungen).

Passivseite (Vermögensherkunft):

- Die Übersicht über die Verbindlichkeiten lässt eine Bewertung der »Bindung« künftiger Haushalte zu. Durch den notwendigen Kapitaldienst (Tilgung und Zinsen) sind Teile künftiger Haushalte bereits gebunden und stehen somit nicht mehr zur Verfügung.

- Die Sonderposten (Zuweisungen des Landes und Dritter für die anteilige Finanzierung des → Anlagevermögens) sind »Quelle« für die sonstigen (jährlichen Erlöse). Diese beeinflussen positiv das Ergebnis in den jeweiligen Ergebnishaushalten. In Gebühren- und Entgelthaushalten wirkt die Auflösung der Sonderposten über die jährlichen sonstigen Erlöse gebühren- und entgeltmindernd (was ja auch Sinn der Zuwendungen ist).
- Die → Rückstellungen sind Zahlungsverpflichtungen, deren Fälligkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Zukunft liegt. Den größten Umfang machen dabei die Pensionsrückstellungen aus. Aus der Höhe der Rückstellungen lassen sich die Belastungen künftiger Haushalte ableiten.
- Das Eigenkapital ist die eigentliche Bewertungsgröße für die Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Wegen der fragwürdigen Bewertung des Anlagevermögens (losgelöst von der Liquiditätsoption) ist bei der Bewertung des Eigenkapitals äußerste Vorsicht geboten. In der Praxis ist das Eigenkapital der Kommunen leider sehr oft »schön gerechnet«.

Ergebnisrechnung: Die Ergebnisrechnung schließt mit einem Gewinn oder Verlust ab, der die Höhe des Eigenkapitals bestimmt. Die Ergebnisrechnung beinhaltet Erlöse und → Aufwendungen, die nicht mit realen Zahlungsvorgängen unterlegt sind. Dazu zählen die sonstigen Erlöse (durch die Auflösung von Sonderposten), die aktivierten Eigenleistungen (eigene Leistungen der Verwaltung, die zur Erhöhung des Anlagevermögens führen, meist Planungsleistungen), die Abschreibungen und die inneren Verrechnungen.

Finanzrechnung: Die Finanzrechnung ist mit der alten → Kameralistik vergleichbar. Sie schließt mit einem Überschuss oder einem Fehlbetrag ab und beeinflusst die Aktivposition »Bank/Kasse« der Bilanz.

Übersicht Entwicklung des Eigenkapitals: Durch diese Übersicht soll die Leistungsfähigkeit der Kommune abgebildet werden. Der Abschluss der Ergebnisrechnung (Gewinn oder Verlust) erhöht oder verringert das Eigenkapital.

Übersicht über Schulden: Aus dieser Übersicht lässt sich ableiten, welcher Teil künftiger Haushalte bereits durch den notwendigen Kapitaldienst »gebunden« ist.

Übersicht über → Verpflichtungsermächtigungen (VE): Durch Verpflichtungsermächtigungen (Mittelbindung für Investitionen in künftigen Haushaltsjahren) werden Teile künftiger Haushalte bereits »gebunden« und stehen insofern für die freie Haushaltsentscheidung nicht zur Verfügung.

→ **Stellenplan:** Der Stellenplan gibt eine Übersicht über die aktuelle Stellenbesetzung, die genehmigten Stellen und die künftig geplanten Stellen. Die tatsächlich besetzten Stellen sind immer geringer als die genehmigten Stellen. Die geplanten Personalkosten sind stets höher als die tatsächlichen Personal-

kosten. Dies ist die Folge von Wiederbesetzungsverfahren (freie Stellen werden nicht sofort wiederbesetzt) und von Dauererkrankungen bei den Tarifbeschäftigten (ab dem 43. Krankheitstag läuft die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für den Arbeitgeber aus). In diesem Zusammenhang spricht man von einer sogenannten Personalkostenbewirtschaftungsreserve. Diese liegt erfahrungsgemäß bei ca. 1% der Gesamtpersonalkosten. Die Personalkosten bilden einen gesetzlichen Sammelnachweis. Das heißt, die Personalkosten sind als Ganzes ein Budget und damit gegenseitig deckungsfähig. Die Verwaltung kann also beim Haushaltsvollzug die Personalkosten nach Belieben »verschieben«, unabhängig von den konkreten Planvorgaben. Diese »Macht« im Haushaltsvollzug wird zu Recht kritisiert.

Zudem ist zu empfehlen, zunächst zu klären, welche eigenen Projekte über den Haushalt umgesetzt werden sollen. Dies schließt auch eine Bewertung von Vorhaben der Verwaltung ein, insbesondere wenn es sich um Vorhaben handelt, die keine Unterstützung finden sollen.

Zur Finanzierung der eigenen Projekte sollten zunächst die noch vorhandenen Einnahmepotenziale erschlossen werden. Die entsprechenden Informationen sind sowohl der Ergebnis- als auch der Finanzrechnung zu entnehmen. Zur »Gegenfinanzierung« eigener Projekte durch höhere Einnahmen (Erlöse) und/oder geringere Ausgaben (Aufwendungen) an anderer Stelle muss im Regelfall auf das Zahlenwerk des → Finanzplanes zurückgegriffen werden. Ausschließlich im Finanzplan werden die tatsächlichen Finanzströme (Ein- und Auszahlungen) abgebildet. Im Finanzplan steht, was die Kommunen tatsächlich vereinnahmen und ausgeben. Die Bilanz und Ergebnisrechnung hingegen sind für die Darstellung von Finanzierungsalternativen nicht geeignet. Diese Dokumente haben insofern nur informative Funktionen.

2. Ausgewählte Aufwandspositionen beachten!

Nachfolgend werden einige Hinweise zur besonderen Beachtung einiger Aufwandspositionen gegeben:

Personalkosten: Neben den Sozialausgaben sind die Personalkosten die größte Aufwandsposition (Ausgabe) der Kommunen. Die Personalkosten liegen bei rund 25% der Gesamtaufwendungen. Die Höhe der Personalaufwendungen ist im starken Maße von der Intensität der »Auslagerung« von kommunalen Ausgaben aus dem Haushalt abhängig (u.a. Übertragung von Aufgaben an freie Träger). Die Personalkosten werden u.a. durch Tarifsteigerungen beeinflusst. Zu beachten ist auch der Stellenaufwuchs durch Übertragung weiterer Aufgaben.

Diese erhöhen die Personalkosten ebenfalls. Auch sind »Umwandlungen« innerhalb des Haushaltes zu beachten. In den Fällen werden ursprüngliche Personalkosten in Sachkosten bzw. Zuschüsse an Dritte umgewandelt. Die klassische Form der Umwandlung ist die Übertragung kommunaler Aufgaben an freie Träger.

Aufwand für Unterhaltung und Betrieb: Die allgemeine Preisentwicklung (Inflationsrate) muss berücksichtigt werden.

Abschreibungen: Durch die Abschreibung wird der Wertverlust durch Nutzung »abgebildet«. Es handelt sich um eine Aufwandsposition, die nicht mit Zahlungsvorgängen untersetzt ist. Die Höhe der Abschreibung wird in staatlich vorgegebenen Verzeichnissen einheitlich für alle Kommunen verbindlich vorgegeben. Innerhalb dieser Vorgaben haben die Kommunen ein gewisses Ermessen. Die Höhe der Abschreibungen ist auch Orientierung für die erforderliche Höhe der Werterhaltungsinvestitionen.

Innere Verrechnungen: Ziel der »inneren Verrechnung« ist ein Höchstmaß an Kostentransparenz und -effizienz. Durch diese »inneren Verrechnungen« sollen alle → Aufwendungen in die Kosten eines Produktes einfließen. Zudem sollen beim Leistungserbringer Erlöse für die Leistungserbringung verbucht werden. Die »Inneren Verrechnungen« sind nicht mit realen Zahlungsvorgängen untersetzt. Durch die »Inneren Verrechnungen« wird der Gesamt(ergebnis)haushalt »aufgestockt« und damit in Teilen verzerrt. Die Erlöse und Aufwendungen gleichen sich bei den »Inneren Verrechnungen« aus. Die »Inneren Verrechnungen« sind insofern als Deckungsquelle für Änderungsprojekte am Haushalt nicht geeignet.

Kapitel 5

Mit LINKS haushalten?

1. Linke Grundsätze zur Haushaltsgestaltung

Immer wieder wird die Frage gestellt, ob ein kommunaler Haushalt aus linker Sicht erkennbar gestaltbar ist und dies auch noch bei meist leeren Kassen. Ich beantworte diese Frage mit einem klaren Ja. Die kommunale Praxis belegt, dass bis zu 7% der laufenden Ausgaben (→ Aufwendungen) steuerbar, d.h. im Rahmen der Haushaltserstellung unmittelbar beeinflussbar sind. Dieses Ermessen zu nutzen, ist eine Herausforderung gerade auch für linke Kommunalpolitik. Dabei ist es müßig, zu erörtern, ob dieser Gestaltungsspielraum nun erheblich oder vernachlässigungswürdig ist. Veränderungen auf kommunaler Ebene vollziehen sich ohnehin meist nur in Schritten. Deshalb gilt es, jeden Gestaltungsspielraum für linke Projekte zu nutzen, und sei er noch so klein.

Eine derzeit völlig ungelöste Frage des kommunalen Haushaltsrechtes ist die völlige Intransparenz. Deshalb muss ein erster Anspruch linker Haushaltspolitik darin bestehen, die Haushaltsdebatten öffentlich zu führen und die Zahlen transparent zu machen. Der Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit, der vereinfacht formuliert bedeutet: »Gleiche Chancen, gleiche Risiken«, muss sich auch im kommunalen Haushalt widerspiegeln. Ohne Prioritätensetzung wird auch eine Haushaltspolitik aus linker Sicht nicht funktionieren.

Linke Haushaltspolitik sollte sich zudem auf Schwerpunkte konzentrieren. Keinesfalls ist zu empfehlen, das Projekt »alternativer Haushalt« zu verfolgen. Dies bindet Ressourcen, die Effekte für die Öffentlichkeit hingegen sind nur gering. Die Vertretung kann niemals mit der Verwaltung auf »gleicher Augenhöhe« agieren. Dies gilt auch mit Blick auf den Haushalt. Und linke Haushaltspolitik hat immer die Betroffenen im Blick. Deshalb ist mit diesen auch frühzeitig der Dialog zu suchen.

Über den Haushalt darf man nicht zuletzt aus diesem Grund nicht erst diskutieren, wenn der Haushaltsentwurf zur Diskussion vorliegt. Die Haushaltsdebatte ist eigentlich ein dauerhafter Prozess ohne konkreten Start und konkretes Ende. Es gibt unbestritten Höhepunkte, u.a. dann, wenn der neue Entwurf vorgelegt wird. Haushaltsdebatten sollten immer vorrangig öffentlich geführt werden. Im Ausnahmefall sind Absprachen und Verständigungen zwischen Fraktionen und mit der Verwaltung durchaus auch im nichtöffentlichen Raum zulässig. Mit den Ergebnissen derartiger Absprachen und Verständigungen muss man aber dann transparent umgehen.

Die Herangehensweise an die Haushaltsdebatte ist natürlich abhängig vom politischen Gewicht in der Vertretung (im Rat) und davon, inwieweit man als Fraktion bzw. Partei auch in der politischen Verwaltungsspitze vertreten ist. Verfügt man im Rat über eine Mehrheit (meist ohnehin mit anderen Fraktionen), laufen Verhandlungen und Absprachen sehr ergebnis- und zielorientiert. Minderheitsfraktionen oder einzelne Mandatsträger haben diese Chance der Absprachen mit anderen Fraktionen und der Verwaltung meist nicht. Aus dieser Position ist eine Haushaltsdebatte nur dann ergebnisorientiert gestaltbar, wenn es gelingt, Betroffenengruppen in der Kommune anzusprechen und zu aktivieren.

Haushaltsdebatten öffentlich zu führen, ist immer eine Herausforderung, die einer gründlichen Vorbereitung bedarf. Dabei geht es u.a. um die Darstellung komplexer Zusammenhänge eines kommunalen Haushaltes. Die vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten eines Haushaltes gilt es offenzulegen. Dies schließt die Definition der Gestaltungsgrenzen ein. Der Anspruch des kommunalen Beschlussgremiums (Gemeinde-/Stadtrat, Kreistag) sollte es niemals sein, einen besseren Haushalt aufstellen zu können als die Verwaltungen. Ein solcher Wettbewerb würde nicht von gleichwertigen Partnern geführt. Die Ressourcen liegen hier nun mal bei der Verwaltung. Die Öffentlichkeit hat auch gar nicht die Erwartungshaltung, dass der Rat alternativ zur Verwaltung agiert. Viel bedeutsamer ist, dass an Einzelprojekten innerhalb des Haushaltes Alternativen aufgezeigt werden.

Viele kommunale Verwaltungen erklären immer wieder, dass die vorgelegten Haushaltsentwürfe grundsätzlich nicht mehr änderbar seien. Ein solcher Ansatz mag aus Verwaltungssicht noch nachvollziehbar sein, aus demokratietheoretischer Sicht ist dies grundsätzlich abzulehnen. Zudem hält eine solche Position auch einem kommunalen Praxistest nicht stand. Die Verwaltung erbringt im Regelfall beim laufenden Haushaltsvollzug selbst den Nachweis, dass Abweichungen vom Haushaltsentwurf/beschlossenen Haushalt der kommunale Normalfall sind. Abweichungen von 3-5% sind dabei nicht untypisch. Und bei derartigen Abweichungen gelten die → Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und Klarheit noch als eingehalten.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die meisten Haushaltsdebatten unter der Maßgabe des Bestehens eines Haushaltsdefizits diskutiert werden. Die Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite sind vielfältig. Als Ursachen für kommunale Haushaltsdefizite können angenommen werden (siehe hierzu auch Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Lehrstuhl Stadt-, Regional- und Umweltökonomie TU Kaiserslautern, Informationsveranstaltung für Verwaltungsratsmitglieder Thüringer Sparkassen, Jena, 18. Oktober 2013):

1. Zu geringe Besteuerungsquote: Das Besteuerungsniveau in der Bundesrepublik ist im Vergleich zu den Standards des Sozialstaates und der technischen Infrastruktur relativ niedrig. Eine zu geringe Besteuerungsquote ist eine wesent-

liche Ursache für die permanente Krise der öffentlichen Haushalte (vgl.: »Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020«, Bertelsmann Stiftung 2012, S. 33). Insbesondere die Versteuerung von Kapital und Vermögen ist in der Bundesrepublik zu gering, während die Besteuerung des Faktors Arbeit und die Konsumbesteuerung erheblich über dem Durchschnitt in der EU liegt. Eine weitere Senkung der öffentlichen Ausgaben unter der Maßgabe der Niveausicherung des Sozialstaates und der technischen Infrastruktur ist nur noch bedingt möglich. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die öffentlichen Einnahmen zu erhöhen.

2. Lokal bestimmte sozialökonomische Ursachen: Hierzu zählt die Struktur der örtlichen Wirtschaft (diese beeinflusst insbesondere das Realsteueraufkommen), die Sozialstruktur der Bevölkerung (sie bestimmt die Höhe der Sozialausgaben) und die Siedlungsstruktur (aus dieser ergibt sich der spezifische Investitions- und Unterhaltungsaufwand für die gesamte Infrastruktur).

3. Relevante finanzpolitische Rahmenbedingungen: Den kommunalen Entscheidungsträgern fehlen Informationen hinsichtlich der Steuerung von Einnahmen und Ausgaben. Dies führt im Regelfall zu emotional bestimmten Entscheidungen, die zudem noch von Lobbyisten beeinflusst sind. Auswirkungen ergeben sich auch auf die Haushaltskontrolle. Diese Entwicklung hat ihre Ursache u.a. in dem hohen Grad der Verrechtlichung kommunaler Entscheidungsprozesse, einschließlich der Aufgabenwahrnehmung. Zu benennen ist hier aber auch das »Auseinanderfallen« von Aufgabenwahrnehmung und Aufgabenfinanzierung (Verstoß gegen den Grundsatz der Konnexität). Dabei ist unumstritten, dass die Finanzausgleichszahlungen des Landes zu gering bemessen sind und die eigenen kommunalen Steuereinnahmen nicht ausreichen, um alle Aufgaben angemessen zu erledigen.

4. Endogene (innerlich entstandene) Faktoren kommunalen Handelns: An kommunalen Entscheidungsprozessen (und der Aufgabenwahrnehmung) ist eine Vielzahl verschiedener Akteure beteiligt, die zudem unterschiedliche Auffassungen vertreten und somit verschiedene Lösungsansätze verfolgen. Des Weiteren stehen die Organe der Kommunen (Bürgermeister_innen und Rat) in der kommunalen Praxis im Wettbewerb. Dies trifft auch auf die Parteien und Wählergruppen im Rat zu. Diese Wettbewerbssituation erzeugt »Reibungsverluste«. Im Rahmen der Kompromissfindung setzt sich nicht der effizienteste Lösungsansatz durch, sondern der mehrheitsfähige. Zu bedenken ist auch, dass jede anstehende kommunale Entscheidung auch eine Historie hat (Erblast). Kommunale Entscheidungen haben somit keinen Nullpunkt, wie er etwa im Bereich des wirtschaftlichen Handelns vorzufinden ist. In der kommunalen Praxis werden die kommunalen Entscheidungsträger_innen und die Öffentlichkeit mit dem Projekt → »*Doppelhaushalt*« konfrontiert. Unter einem Doppelhaushalt versteht

man einen Haushalt für zwei Haushaltsjahre. Dabei wird jedoch keinesfalls des Jährlichkeitsprinzip durchbrochen. Vielmehr beinhaltet der Doppelhaushalt zwei Haushaltspläne für jeweils ein Haushaltsjahr.

Die Befürworter des Doppelhaushaltes verweisen auf ein höheres Maß an Planungssicherheit für alle Beteiligten, insbesondere für die Empfänger von kommunalen Zuschüssen und Zuwendungen sowie für die Umsetzung von Investitionen. Diese Argumente sind durchaus bedeutsam. Andererseits ist abzuwägen, ob diese Argumente tatsächlich nur im Rahmen eines Doppelhaushaltes in reale Politik umzusetzen sind. Zudem sind die Nachteile des Doppelhaushaltes zu berücksichtigen. Letztlich führt der Doppelhaushalt zu einem Abbau von Demokratie, weil letztlich über die Haushaltspolitik einer Kommune im Komplex nur alle zwei Jahre debattiert wird.

Der Haushaltsvollzug in Verantwortung der Verwaltung gewinnt beim Doppelhaushalt noch mehr an Dominanz. Insofern sollte der Doppelhaushalt als finanzpolitisches Instrument nur im Ausnahmefall zur Anwendung kommen. Die »Vorzüge« des Doppelhaushaltes lassen sich auch beim jährlichen Haushalt umsetzen. Kommunale Zuschüsse und Zuwendungen an Dritte kann ich durch vertragliche Regelungen auch über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr sichern. Möglich wäre auch der Beschluss von Übertragungsvermerken (dabei können nicht verausgabte Mittel zweckgebunden in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden). Langfristige Planungssicherheit für Investitionen kann man durch das Ausbringen von → Verpflichtungsermächtigungen (VE) schaffen.

2. Weiterentwicklung des kommunalen Haushaltsrechtes zur »erweiterten Kameralistik«

Die föderale Struktur unterliegt der sogenannten Unveränderlichkeitsklausel des Grundgesetzes. Die Finanzverfassung folgt dieser Föderalstruktur. Die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechtes muss sich demnach an diesem verfassungsrechtlichen Rahmen orientieren. Das Konzept der Stärkung der Kommunen im föderalen System schließt die Erhöhung der Kompetenz der Kommunen ein. Die Kompetenzerhöhung setzt die Stärkung der eigenen Steuerkraft der Kommunen (Erhöhung der kommunalen Steuerquote, die derzeit bei weniger als 15% liegt) und die Weiterentwicklung des Haushaltsrechtes voraus. Das Bekenntnis zum Föderalismus schließt die Forderung nach Finanzautonomie der Kommunen ein. Die Konsequenz ist aber auch ein höheres Maß an Eigenverantwortung.

Ein weiterer Aspekt sollte beachtet werden: Die Souveränität der Demokratie ist u.a. davon abhängig, dass die einzelnen föderalen Ebenen (die kommunale

Ebene eingeschlossen) mehr eigene Steuerautonomie erhalten und die Einnahmen- und Ausgabeentscheidungen »zusammenfallen« (→ Konnexitätsprinzip). Bei der Debatte zur Reform des kommunalen Haushaltsrechtes können die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen der bundesdeutschen Finanzverfassung nicht ausgeblendet werden. Vor ca. zehn Jahren wurde das kommunale Haushaltsrecht mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzkonzeptes grundsätzlich reformiert. Die Umstellung von der → Kameralistik auf die → Doppik hat, wie im Kapitel 3 detailliert diskutiert, die Mängel der Kameralistik nicht beseitigt. Die mangelnde Transparenz ist nicht behoben. Die demokratische Steuerung und Kontrolle über den kommunalen Haushalt hat sich nicht gebessert. Die Langfristigkeit von kommunalen Finanzentscheidungen ist nicht eingetreten. Der Versuch, die Kommune über das kommunale Haushaltsrecht wie einen Konzern betriebswirtschaftlich führen zu wollen, ist kläglich gescheitert. Dies verwundert nicht, sind doch die meisten kommunalen Leistungen nicht marktfähig oder -geeignet.

Nach wie vor ist die kommunale Haushaltspolitik ein für die Öffentlichkeit fast unzugänglicher Politikbereich, der von der Verwaltung und einigen wenigen Haushaltsexperten im Rat dominiert wird. Bei der Weiterentwicklung des kommunalen Haushaltsrechtes müssen die vorgenannten Defizite aufgegriffen und zumindest im Ansatz nivelliert werden. Es geht also im Kern um mehr Transparenz, demokratische Kontrolle und Steuerung, Langfristigkeit der Entscheidungen und das Durchbrechen des Befassungs- und Beherrschungsmonopols der Verwaltung. Ein einfaches Zurück zur Kameralistik kann nicht der Weg sein. Auch die Kameralistik hatte die genannten Schwächen bzw. Konstruktionsfehler. Zudem ist es schon geboten, auch die Vermögensveränderungen bei der kommunalen Haushaltswirtschaft zu beachten, was bekanntlich in der Kameralistik nicht geschieht. Notwendig ist zudem eine Darstellung von finanziellen Lasten der Zukunft. Zu denen zählen u.a. die Pensionslasten. Der Erfolg des Projektes → »Bürgerhaushalt/Bürgerbeteiligungshaushalt« ist auch davon abhängig, wie transparent und steuerbar das jeweilige Haushaltsrecht ausgestaltet ist.

Also, was wäre zu tun und möglich? Bevor über ein völlig neues kommunales Haushaltssystem nachgedacht wird, sollte das bestehende System überprüft und »nachgebessert« werden. Folgende Aspekte sind aus meiner Sicht dabei von besonderer Bedeutung:

1. Transparentes Aufstellungsverfahren: Bisher ist die Erstellung des Haushaltsentwurfes fast ausschließlich ein verwaltungsinternes Verfahren. Die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit und der Entscheidungsgremien ist aber eine andere. Es gibt die berechtigte Forderung nach Beteiligung der Öffentlichkeit bereits im Aufstellungsverfahren. Dies ist zwar jetzt schon freiwillig möglich. Notwendig wäre aber eine gesetzliche Normierung dieses frühzeitigen Beteili-

gungsverfahrens. In anderen Rechtsbereichen gibt es bereits eine solche Normierung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Beispielhaft soll hier auf die Regelungen im Baugesetzbuch (§ 3 Beteiligung der Öffentlichkeit) verwiesen werden.

2. Öffentliche Darstellung des Haushaltsvollzuges: Nachdem der Haushalt mit der Veröffentlichung Rechtskraft erlangt hat, obliegt es der Verwaltung, den Haushaltsvollzug zu tätigen. Eine informelle Beteiligung der Beschlussgremien und der Öffentlichkeit am laufenden Haushaltsvollzug ist gesetzlich nicht geregelt. Die Beschlussgremien und die Öffentlichkeit erhalten erst mit der Vorlage der Jahresrechnung (meist erst zum 30. April des Folgejahres) Informationen über den tatsächlichen Haushaltsvollzug. Zu dem Zeitpunkt ist eine Einflussnahme auf den Haushaltsvollzug aber überhaupt nicht mehr möglich. Das Beschlussgremium kann zwar im Rahmen seiner Informationsrechte von der Verwaltung Informationen einfordern, allerdings gestaltet sich dies in der kommunalen Praxis schwierig. Noch schwieriger ist es für die Öffentlichkeit, diesen Informationsanspruch zum Haushaltsvollzug geltend zu machen. Der Rechtsrahmen des Informationsfreiheitsgesetzes ist dafür sehr unverbindlich. Deshalb wäre es geboten, ein gesetzliches Informations- und Beteiligungsverfahren zum Haushaltsvollzug zu schaffen. Denkbar wäre eine gesetzliche Pflicht zur quartalsweisen Offenlegung des Haushaltsvollzuges, einschließlich der Begründung der Abweichungen vom beschlossenen → Haushaltsplan.

3. Veröffentlichung der Ergebnisse der Rechnungsprüfung: In den Kommunalverfassungen der Länder ist die gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung der Ergebnisse der Jahresrechnung festgeschrieben. Eine Veröffentlichung der Rechnungsprüfungsberichte ist hingegen nicht gesetzlich bestimmt. Eine solche gesetzliche Pflicht wäre aber dringend geboten, um so das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu befriedigen.

4. Verbesserung der Übersichtlichkeit des Haushaltsentwurfes und des Haushaltes: Ein Haupthindernis für eine stärkere Bürgerbeteiligung bei der Haushaltsdiskussion ist die gegenwärtige Unübersichtlichkeit des kommunalen Haushaltes. Die Unübersichtlichkeit ergibt sich aus der Komplexität des Haushaltsplanes. Dies darf aber nicht als unüberwindbare Hürde für die notwendige Verbesserung der Übersichtlichkeit der Haushaltsentwürfe und -pläne herangezogen werden. Denkbar wäre eine Haushaltsübersicht in Eckkennziffern mit Erläuterungen, die sich an den Vorgaben des Handelsgesetzbuches orientiert.

5. Weiterentwicklung der → Doppik zum bürgerorientierten Steuerungs- und Gestaltungshaushalt (BSGH): Die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Doppik wird kaum noch in Frage gestellt. Dabei wird selbst die völlige Abkehr von der Doppik nicht mehr infrage gestellt. An die Stelle der Doppik soll dabei die »erweiterte → Kameralistik« treten. Diskutiert wird auch ein Projekt

unter dem Arbeitstitel »Doppische Kameralistik«. Hintergrund dieser Diskussionen ist, dass in einzelnen kommunalen Bereichen die doppische Haushaltsführung durchaus sinnvoll ist, nicht aber für den Gesamthaushalt. Aus meiner Sicht ist das Modell »Erweiterte Kameralistik« sehr praxisorientiert und sollte als Grundlage für die Debatten zur Weiterentwicklung des kommunalen Haushaltsrechtes dienen.

3. Schulden, Sparen, Schuldenbremse – für eine Versachlichung der Verschuldungsdiskussion

Keinesfalls geht es darum, den Kommunen (und natürlich auch den Ländern und dem Bund) einen »Freibrief« für das Schuldenmachen zu erteilen. Schulden haben immer etwas Spekulatives. Sie sind ein Vorgriff auf die künftige Haushaltspolitik und binden letztlich bereits Budgetanteile künftiger Haushalte. Über Kredite erfolgt zudem eine Neuverteilung von Reichtum. Zinszahlungen sind immer eine Form der Verteilung von »unten nach oben«. Zudem sind Zinszahlungen mit keiner realen Wertschöpfung gekoppelt. Dadurch wächst der Anteil des Fiskalvermögens, der durch keine volkswirtschaftliche Leistung (Wertschöpfung) hinterlegt ist.

Doch anstelle die Verschuldung als fiskalpolitische Untat zu geißeln, ist eine differenzierte Betrachtung notwendig. Verschuldung und Entschuldung sind immer an den ökonomischen Erfordernissen zu orientieren. Ein Verschuldungsverbot in der Gesellschaft (sowohl im wirtschaftlichen als auch im privaten Sektor) würde den Zusammenbruch des ökonomischen Systems zur Folge haben. Insofern ist zu hinterfragen, weshalb ein Verschuldungsverbot oder auch eine »Schuldenbremse« für den staatlichen und kommunalen Sektor gefordert wird. Wer das staatliche (kommunale) Verschuldungsverbot favorisiert, der setzt unweigerlich auf die »Selbstheilungs- und Regulierungskräfte« des Marktes. Zudem führt dies zu einem ökonomisch schwachen Staat, der weder die Finanzmärkte regulieren, noch Vollbeschäftigungspolitik betreiben könnte. Die sozialen Konsequenzen einer solchen Politik sind verheerend (siehe hierzu u.a. Stephan Schulmeister, Der Fiskalpakt – Hauptkomponente einer Systemkrise, WIFO Working Paper 480/2014, Oktober 2014).

Zudem ist anzuzweifeln, ob die Verschuldung tatsächlich ein geeigneter Maßstab für die Bewertung der finanziellen Leistungskraft ist. Hier sind, auch mit Blick auf die gesellschaftliche und kommunale Praxis, Zweifel mehr als berechtigt. Die meisten schuldenfreien Kommunen haben nicht wegen einer überdurchschnittlichen finanziellen Leistungskraft keine Kredite aufgenommen. Vielmehr sind sie so leistungsschwach, dass ihnen keine Kredite genehmigt werden. Denn

ohne staatliche Genehmigung können und dürfen die Kommunen keine Kredite aufnehmen. Dem gegenüber stehen Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Verschuldung, die aber keine Probleme mit der jährlichen Erwirtschaftung von Kapitaldienst und Zinsen haben. Diese Kommunen haben vorrangig mit den Krediten sogenannte rentierliche Investitionen realisiert.

Dies ist also ein weiterer Punkt der notwendigen Differenzierung. Eine Kreditfinanzierung der rentierlichen Investitionen ist völlig unproblematisch, weil die in der Folge erzielten höheren Erlöse oder reduzierten → Aufwendungen den jährlichen Kapitaldienst abdecken. In einigen Bundesländern (z.B. Thüringen, vgl. § 63 Abs. 2 ThürKO) sind zumindest für Teilbereiche (erneuerbare Energien, Straßenbeleuchtung) Kreditaufnahmen für rentierliche Investitionen auch dann möglich, wenn die Gesamtsituation der Kommune eigentlich eine Neuaufnahme von Krediten ausschließt.

Die Rentierlichkeit einer Investition kann sich auch dadurch ergeben, dass die Zinsen für Kredite geringer sind als der jährliche Anstieg der Investitionskosten. In den Jahren 2012 und 2013 ist zum Beispiel der Preisindex im Hoch- und Innenausbau um insgesamt 9% gestiegen. Die Baupreise stiegen also um 9%, während die Zinsen für Kommunaldarlehen in diesem Zeitraum in der Summe bei nur rund 4% lagen (2012 = 2,3%, 2013 = 1,8%). Wenn in einer solchen Situation über eine Kreditfinanzierung notwendige Investitionen vorgezogen werden, lässt sich durchaus Geld sparen.

Bei Einrichtungen der technischen Infrastruktur (u.a. Wasser, Abwasser, Abfall, Verkehrsanlagen) ist eine Kreditfinanzierung ebenfalls anzuraten. Derartige Einrichtungen sollten nutzerfinanziert sein. Bei einer Finanzierung derartiger Investitionen aus dem laufenden Haushalt tritt die Wirkung ein, dass die eigentlichen (künftigen Nutzer) keine Mitfinanzierung leisten. Werden solche Einrichtungen jedoch kreditfinanziert, finanzieren die Nutzer über den jährlichen Kapitaldienst die Einrichtung anteilig mit. Der Grad der Generationengerechtigkeit steigt.

Das eigentliche Problem bei der Verschuldungsdebatte sind die sogenannten Kassenkredite. Über die Kassenkredite gleichen die Kommunen letztlich die jährlichen Fehlbeträge aus. Hinter diesen Fehlbeträgen steht meist kein → Anlagevermögen. Die Kommunen haben bundesweit fast 50 Mrd. EUR Kassenkredite angehäuft, wobei der größte Teil auf die drei Bundesländer Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen entfällt. Worin der Ausweg aus dieser Verschuldungsfalle bestehen könnte, ist noch weitgehend ungelöst.

Alle bisherigen »Rettungsversuche« der Länder über Nothilfeprogramme, Rettungsschirme u.ä. haben den Schuldenanstieg nur verlangsamt, aber keinesfalls umgekehrt. Ein Ansatz wäre, diese Schulden in ein Landessondervermögen zu überführen und dort zu »parken«. Dies wäre umso notwendiger, als die

kommunalen Haushaltsrisiken hier unkalkulierbar sind. Steigt das Zinsniveau nur um einen Prozentpunkt, erhöht das die jährliche Zinslast um rund 500 Millionen EUR.

Eine solche differenzierte Betrachtungsweise und Ausführungen zur Zukunft des Kommunalkredites finden sich übrigens auch im Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages, der keineswegs in seiner Gesamtheit linker Positionen verdächtig ist. Sie sollen deshalb an diese Stelle ausführlich zitiert werden.

»Die europäische Bankenlandschaft ist in Bewegung. Neben der Sicherung der Finanzmarktstabilität versucht die europäische Ebene im Verbund mit den Regierungen der Nationalstaaten für die Zukunft auszuschließen, dass Steuerzahler für Fehlleistungen privater Banken haften müssen. Auch wenn derzeit meist über die Schuldentragfähigkeit der öffentlichen Haushalte diskutiert wird, ist nicht zu vergessen, dass neben der sogenannten Staatsschuldenkrise in den Jahren 2008 (folgende) eine veritable Bankenkrise geherrscht hat. Von den entsprechenden Maßnahmen sind Kommunen potenziell auf zweierlei Weisen betroffen. Erstens war im Rahmen der Diskussionen zu einer verschärften Bankenaufsicht zu befürchten, dass sich die Sparkassen nicht gegen private Lobbyisten durchsetzen könnten. Viele Angriffe auf das Geschäftsmodell der Sparkassen (also gerade gegen das stabilisierende Element im Bankensektor) hatten das Ziel, die regional ausgerichteten Sparkassen letztendlich für die Fehler der international agierenden Großbanken in Mithaftung zu nehmen. Hier waren die Kommunen als Träger der Sparkassen betroffen. Zweitens sind Kommunen immer auch Kunden von Banken – und zwar nicht nur bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs, sondern (angesichts der heterogenen Finanzlage nicht verwunderlich) auch als Kreditnehmer. Auch hier sind die Kommunen durch die Neuregulierung des Bankensektors betroffen, denn die Banken reagieren auf geänderte Anforderungen mit einer Änderung ihrer Geschäftspolitik.

Anders als bei Bund und Ländern, die sich in starkem Maße über Anleihen finanzieren, ist bei Kommunen der Kommunalkredit, die direkte Kreditaufnahme bei den Banken, im Allgemeinen das Mittel der Wahl. Dass die Zukunft des Kommunalkredites, eines auch für die Banken sicheren, einträglichen, etablierten, unproblematischen und eingespielten, aber eben im Vergleich zu anderen Krediten eher margenarmen Geschäfts, gesichert werden muss, ist allen Beteiligten klar. Es bestand die Gefahr, dass der Kommunalkredit durch erhöhte Eigenkapitalanforderungen an die Banken bei der Kreditvergabe für die ›Absicherung‹ eines an sich völlig risikolosen Geschäfts unnötig teuer werden würde. Dies konnte abgewendet werden. Dennoch ist festzustellen, dass es vielen Banken gelungen ist, höhere Margen als bislang beim Kommunalkredit durchzusetzen: Allein aus der Befürchtung heraus, dass zukünftig schärfere Eigenka-

pitalvorschriften gelten könnten, haben viele Banken diese Befürchtungen bei der Vergabe langfristiger Kredite »eingepreist«. Diese Entwicklung wird derzeit nur durch das allgemein sehr niedrige Zinsniveau etwas überdeckt. Ebenso ist festzustellen, dass seitens der Banken eine andere Portfoliomischung gewünscht wird als bislang: Das Gewicht bei den Angeboten verschiebt sich deutlich zu den kürzeren Laufzeiten. Eine Kreditklemme besteht nicht. Zwar treffen zunehmend weniger Angebote für Kommunalkredite bei den Kommunen ein, dies geschieht aber noch im akzeptablen Rahmen.

Die Thematisierung der Bonität von Kommunen kann auch als Ausdruck des Versuchs, noch höhere Margen durchzusetzen, verstanden werden – denn ein vermeintliches Zahlungsausfallrisiko bei Kommunen kann als Rechtfertigung für höhere Margen verwendet werden. Auch ist offensichtlich, dass Ratingagenturen eigene Interessen verfolgen, wenn sie einen vermeintlichen Bedarf für ein (kostenpflichtiges) Kommunalrating feststellen. Nicht nur die Kommunen verweisen auf den Haftungsverbund zwischen Bund, Ländern und Kommunen und ihre nicht existierende Insolvenzfähigkeit, auch die Länder zeigen deutlich, dass sie zu ihren Kommunen stehen. Sie drücken dies nicht nur durch entsprechende Verlautbarungen aus, sondern durch die vielen Konsolidierungsfonds und Entschuldungsfonds auch ganz praktisch.

Dennoch ist es im Sinne einer risikoorientierten Kommunalpolitik nur folgerichtig, dass sich Kommunen für den Fall eines weiteren Rückzugs der Banken aus dem Kommunalkredit oder auch zur Abwehr inakzeptabler Margenforderungen Alternativen verschaffen. Auch wenn die Hürden zunächst hoch sind, ist – zumindest für die größeren Städte – die Ausgabe von Anleihen und Schuldscheindarlehen ein zunehmend angewendetes Mittel. Gerade wenn die entsprechenden Strukturen geschaffen worden sind, können auch Anleihen durchaus eine Alternative zum Kommunalkredit darstellen. Diese Ergänzung des Kommunalkredites als Finanzierungsinstrument stellt die Berechtigung des Kommunalkredites nicht infrage.«

4. Sind ÖPP- und andere Finanzierungsmodelle eine tragfähige Alternative?

Im Zusammenhang mit den kommunalen Schulden wird auch immer wieder über alternative Kreditfinanzierungsmodelle diskutiert. Im Mittelpunkt stehen dabei »Öffentlich-Private-Partnerschaftsmodelle« (ÖPP). Im Erfahrungsbericht »Zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Modellen« des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe vom 14.9.2011 werden diese Modelle wie folgt bewertet – eine Bewertung, die ich ausdrücklich teile:

- Projekte, die sich die öffentliche Hand aus eigenen Mitteln nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert in einer ÖPP leisten.
- ÖPP-Projekte dürfen nicht zu einer Umgehung von Neuverschuldungsverböten führen; konsumtive Bestandteile des Leistungsentgelts müssen deutlich erkennbar und nachvollziehbar ausgewiesen werden.
- ÖPP-Projekte sind während der gesamten Vertragslaufzeit im Haushalt vollständig darzustellen, die Belastung künftiger Haushalte muss erkennbar sein.
- Projektfinanzierung bietet neben einer angemessenen Risikoverteilung auch den Vorteil einer zusätzlichen Kontrolle durch die Banken. Erfahrungsgemäß haben Projektfinanzierungen einen um 0,5% bis 1,0% höheren Finanzierungssatz im Vergleich zur konventionellen Haushaltsfinanzierung.
- Forfaitierung mit Einredeverzicht führt zu einer Risikoverschiebung in Richtung der öffentlichen Hand. Diese Risikoverschiebung muss im Wirtschaftlichkeitsvergleich angemessen berücksichtigt werden. Die Finanzierungsbedingungen sind vergleichbar mit der konventionellen Haushaltsfinanzierung.
- Die Bedarfsermittlung liegt immer in der Verantwortung der öffentlichen Hand. Mit dieser Ermittlung ist die grundsätzliche Finanzierbarkeit des zu realisierenden Projekts festzustellen. Die Entscheidung, ob eine Realisierung als ÖPP-Projekt oder in herkömmlicher Form erfolgen soll, muss so lange wie möglich offenbleiben.
- Die Pflicht des Bauherren, quantitative und qualitative Festlegungen zu treffen und die grundsätzliche Finanzierbarkeit der Investitions- und Folgekosten (Nutzungskosten) im öffentlichen Haushalt nachzuweisen, verlangt ein Mindestmaß an Planungstiefe, damit Investitions- und Folgekosten mit einer hinreichenden Genauigkeit ermittelt werden können.
- Die Auswahl der externen Berater ist dem Wettbewerb zu unterstellen. Nur dadurch ist eine hohe Qualität und Wirtschaftlichkeit der eingekauften Leistungen zu sichern. Offensichtlich unauskömmliche »Lockangebote« für die ersten Stufen der Beratungsleistungen sollten von einer Vergabe ausgeschlossen werden. Die mithilfe von nachvollziehbaren und eindeutigen Kriterien vorzunehmende Auswahl eines leistungsfähigen Büros ist eine unverzichtbare Voraussetzung für eine unabhängige Beratung. Zur Bewertung der Ergebnisse der Beratungsleistungen sollte der in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung vorgehaltene Sachverstand eingebunden werden (kein blindes Vertrauen in externe Berater).
- In der Leistungsbeschreibung müssen zu große Interpretationsspielräume durch die eindeutige und erschöpfende Beschreibung der Anforderungen vermieden werden. Rahmenbedingungen, die unveränderlich sind, und Bereiche, in welchen die Bieter Dispositionsfreiheit haben, sollten eindeutig vorgegeben werden.

- Die Bewertungskriterien sind mit der Aufstellung der Machbarkeitsstudie frühzeitig festzulegen und bis zum abschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleich für beide Beschaffungsvarianten (Gegenüberstellung von ÖPP und PSC – Public Sector Comparator, ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der öffentlichen Hand bei ÖPP-Projekten) einheitlich anzuwenden.
- Die Vergleichbarkeit zwischen den Varianten muss in sämtlichen Phasen des Projekts gewährleistet sein (horizontal/vertikal). Dies setzt voraus, dass für beide Varianten einheitliche Rahmenbedingungen gelten, die ggf. anzupassen sind. Vergleichswerte für die konventionelle Beschaffungsvariante durch pauschale Zu- und Abschläge herzuleiten, ist zu vermeiden.
- Der Wirtschaftlichkeitsvergleich anhand von Kostenkennwerten für die konventionelle Beschaffungsvariante kann mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sein. Konkrete Ausschreibungsergebnisse für beide Varianten (ABC-Ausschreibung), wie sie bei früheren Investorenmodellen angewandt wurden, führten zu einer weitaus verlässlicheren Vergleichs- und Entscheidungsgrundlage.
- Mithilfe von Sensitivitäts- und Szenarioanalysen sind die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf ihre Belastbarkeit hin zu untersuchen. Insbesondere Risikokosten sind im Wirtschaftlichkeitsvergleich separat auszuweisen. Dadurch wird deutlich, in welchem Umfang sie das Ergebnis bzw. die Effizienzrendite beeinflussen. Neben den Investitions- und Finanzierungskosten sind auch die Risikoansätze kritische Eingangsgrößen für die Analyse und die sich ergebenden Folgekosten.
- Bewirtschaftung und Betrieb bis zu 30 Jahre an einen privaten Partner zu vergeben, hat zur Folge, dass diese Dienstleistungen dem Wettbewerb langfristig entzogen werden. Die direkte Auftragsvergabe des öffentlichen Auftraggebers an meist mittelständische Firmen fällt damit weg. Dies halten die Rechnungshöfe für kritisch. Die öffentliche Hand profitiert schneller von aktuellen Marktpreisen und Innovationen rund um die Bewirtschaftung und den Betrieb, wenn diese Leistungen periodisch dem Wettbewerb unterstellt werden. Der Lebenszyklusansatz wird dadurch nicht behindert.
- Die Fortschreibung der Investitions- und Folgekosten zur Ermittlung des Public Sector Comparator (PSC) sollte mit zunehmendem Projektfortschritt durch größere Planungstiefe und weitere Optimierung der Eigenrealisierung auch eine höhere Kostengenauigkeit in allen Kostenbestandteilen des PSC herstellen.
- Die Erfahrungen der Rechnungshöfe zeigen, dass beim Wirtschaftlichkeitsvergleich vorrangig die Eigenbauvariante mit hohen Risikokosten belegt wird. Die monetäre Bewertung der Risiken wird somit zur Stellschraube im Wirtschaftlichkeitsvergleich von konventioneller Beschaffungs- und ÖPP-Variante.

- Jedes ÖPP-Projekt weist spezielle, unterschiedlich ausgeprägte Risiken auf. Auch wenn in der Fachliteratur versucht wird, bestimmte Risiken zu typisieren, stellt jedes Projekt letztendlich einen Einzelfall dar.
- Eine kritische Herangehensweise sollte die Grundlage jeder Risikobewertung sein. Dem öffentlichen Auftraggeber sollte bewusst sein, dass die Risiken, die bei der ÖPP-Variante vom Privaten getragen werden, von diesem im Bereich der Investitions-, Finanzierungs- und Betriebskosten zumindest kompensiert werden müssen, um den wirtschaftlichen Vorteil des ÖPP nachweisen zu können.
- Neben den in den einschlägigen Leitfäden aufgeführten möglichen Risiken auf der Grundlage des Lebenszyklusansatzes sollten ÖPP-spezifische Risiken – wie z.B. das Vertragsrisiko – nicht außer Acht bleiben.

ÖPP-Modelle sollten aus den genannten Gründen nicht zur Finanzierung kommunaler Investitionen dienen.

Daneben existieren weitere Finanzierungsmodelle, die im Folgenden kurz vorgestellt und bewertet werden:

Kommunales Anleihemodell: Die Kommunalverfassungen der Länder unter sagen den Kommunen, eigene Finanzdienstleistungen zu erbringen (eine Ausnahme bildet dabei das Sparkassenwesen). Deshalb müssen die Kommunalverfassungen angepasst werden, damit Kommunen im beschränkten Umfang auch Finanzdienstleistungen erbringen können. Beim kommunalen Anleihemodell kommt es zur Ausreichung von kommunalen Anleihen für die Finanzierung kommunaler Investitionen. Die Anleihen können dabei nur durch Bürger_innen gekauft werden. Die Kommunen können sich dadurch notwendige Finanzmittel außerhalb des klassischen Finanzmarktes beschaffen.

Das Anleihemodell hat auch Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Kommune und Bürgerschaft. Bürger_innen, die Anleihen ihrer Kommune kaufen, haben im Regelfall einen anderen Blick (ein anderes Verhältnis) zu ihren Kommunen. Es gibt dabei allerdings rechtsaufsichtliche Genehmigungsprobleme. Kommunale Unternehmen haben jedoch einen leichteren Zugang zu Anleihe-modellen.

Kommunale Schuldverschreibungen: Die Stadt Quickborn hat dieses Modell zur Anwendung gebracht. Bis zu 2 Mio. EUR wollte die Stadt dadurch einnehmen. Das Land und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin haben zwischenzeitlich die Weiterführung dieses Modells untersagt, da ein Verstoß gegen das Kreditwesengesetz vorläge. Kommunen dürfen keine Finanzdienstleistungen anbieten. Für kommunale Unternehmen sind derartige Schuldverschreibungen leichter realisierbar.

Inhaberschuldverschreibungen: Das Inhaberschuldverschreibungsmodell wird bereits durch einige Wohnungsgenossenschaften realisiert. Voraussetzung ist,

dass die Kreditgeber in einem Eigentümerverhältnis zum Gläubiger stehen. Dies wird bei Genossenschaften bejaht.

Um dieses Modell auf Kommunen anzuwenden, müssten Kommunen ermächtigt werden, kommunale Genossenschaften oder kommunale Aktiengesellschaften zu bilden.

Die Inhaberschuldverschreibungen sind für Bürger_innen ein interessantes und risikofreies Anlagemodell. Zudem beeinflusst es das Verhältnis zwischen Schuldner und Gläubiger positiv.

5. Was brächte ein »Kommunales Insolvenzrecht«?

Gegenwärtig können in der Bundesrepublik die Kommunen nicht in Insolvenz gehen. Es gibt derzeit auch noch keine gesellschaftspolitische Mehrheit für ein solches Verfahren. Die Insolvenz als Verfahren ist sehr negativ besetzt. Dabei handelt es sich beim Insolvenzverfahren nur um ein geordnetes Entschuldungsverfahren unter Einbeziehung der Gläubiger zur Wiedererlangung der eigenen Leistungsfähigkeit. Deshalb sollte aus meiner Sicht über das Projekt »Kommunales Insolvenzrecht« durchaus eine Debatte eröffnet werden. Grundlage könnte dabei das kommunale Insolvenzverfahren der USA bilden (siehe Insolvenzrecht der USA, hier: 11 United States Code, Bankruptcy Code [11 U.S.C.], Kapitel 9: Adjustment of Depts of a Municipality] beinhaltet den Abschnitt, der ausschließlich die Insolvenz von Städten, Gemeinden, Landkreisen und ähnlichen lokalen öffentlichen Einrichtungen [special purpose district] regelt).

Ähnlich der deutschen Rechtslage liegt die Gesetzgebungskompetenz für die Kommunen in den USA bei den einzelnen Bundesstaaten. Einige Bundesstaaten haben daher von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Stellung eines Insolvenzantrags durch eine Kommune unter einen staatlichen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Die kommunalen Insolvenzverfahren in den USA zeigen, dass es Auswirkungen auf die kommunale Kreditaufnahme gibt. Die Gläubiger verlangen zusätzliche Sicherheiten und es gibt Risikoaufschläge bei den Zinsen. Dieser Tatsache, die unterschiedlich bewertet werden kann, steht aber eine Vielzahl durchaus positiver Aspekte gegenüber.

Bei dem kommunalen Investitionsverfahren der USA soll die Verantwortung für das zukünftige Handeln grundsätzlich bei der Kommune verbleiben. Es soll der Kommune als Schuldnerin eine »Ruhepause« vor Gläubigerzugriffen gewähren und gleichzeitig die Erstellung eines Insolvenzplans ermöglichen. Aufgrund verfassungsrechtlicher Erwägungen ist die Kommune weit weniger Beschränkungen unterworfen als nach dem Verfahren für private Schuldner. Die Kommune kann leichter die Zustimmung des Insolvenzgerichts für weitere Tä-

tigkeiten und die Formulierung eines Insolvenzplans erhalten. Die Gläubiger haben hingegen weniger bis kaum Möglichkeiten, in den Restrukturierungsprozess und die Planerstellung zur Entschuldung einzugreifen. Das kommunale Insolvenzverfahren kann nur durch die Kommune selbst beantragt werden. Die Gläubiger haben dieses Recht nicht. Die Kommune kann einen solchen Insolvenzantrag stellen, wenn sie über einen Zeitraum von sechs Monaten ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr fristgemäß nachkommen kann.

Die Bestimmung der Insolvenzmasse einer Kommune ist im amerikanischen Insolvenzrecht nicht geregelt. Es wurde im Laufe der Zeit durch Rechtsprechung definiert. Demnach kann nur das Vermögen der Insolvenzmasse zugeordnet werden, welches mit keinerlei öffentlichem Interesse oder Gebrauch in Verbindung gebracht werden kann. Dies führt in der gegenwärtigen Praxis dazu, dass vergleichsweise wenig kommunales Vermögen zur Insolvenzmasse gerechnet wird. Im Vergleich zur deutschen Insolvenzordnung ist die kommunale Insolvenzmasse nach dieser Rechtsprechung mithin enger und damit kommunalfreundlicher definiert. Die Erstellung des Insolvenzplans ist ausschließlich der Kommune als Schuldner vorbehalten. Ein Planinitiativrecht der Gläubiger oder gar eines Insolvenzverwalters ist nicht vorgesehen.

Besonderheiten für den kommunalen Insolvenzplan ergeben sich auch aus dem Umstand, dass eine Kommune, anders als ein Unternehmen, nicht zerschlagen werden kann. Während bei dem Insolvenzplan für ein Unternehmen immer sichergestellt muss, dass durch den Plan kein Gläubiger schlechter gestellt wird als bei der Liquidation des Unternehmens, entfällt dieser Prüfungspunkt bei der kommunalen Insolvenz. Das kommunale Insolvenzverfahren in den USA wird grundsätzlich in kommunaler Eigenverwaltung der jeweiligen Kommune durchgeführt.

Die wichtigste Abweichung gegenüber dem Verfahren nach der deutschen Insolvenzordnung ist der vor allem zeitlich viel weitergehende Verfahrensstillstand, der mit der Antragstellung einhergeht. Darüber hinaus fordert das Verfahren die frühzeitige Information der Medien und der Öffentlichkeit. Insofern sollte weiter diskutiert werden, ob all die genannten Punkte, die mit einem »kommunalen Insolvenzrecht« verbunden sind, nicht dem Kern linker kommunalpolitischer Arbeit näher kommen, jeden Gestaltungsspielraum für linke Projekte zu nutzen.

Glossar

Da es beim Haushalten mit LINKS vor allem auch um das Wissen über die wichtigsten Begriffe kommunaler Haushaltspolitik geht, haben wir das Glossar ausführlicher gestaltet als in anderen Crashkurs Kommune-Bänden. Dabei sind auch noch einmal Dinge zusammengefasst, die in den vorstehenden Kapiteln ausgeführt sind.

Abschlussbuchungen

Die für den kassenmäßigen Abschluss und die Haushaltsrechnung des abgelaufenen Jahres noch erforderlichen Buchungen einschließlich der Übertragungen in das folgende Jahr, ausgenommen die Buchungen von Einzahlungen und Auszahlungen von Dritten oder an Dritte einschließlich der Sondervermögen mit Sonderrechnungen.

Abgeltungssteuer

Seit 2009 wird jeder Kapitalertrag, der über den Sparer-Pauschbetrag – bei einem Single mehr als 801 EUR Einnahmen aus Kapitalvermögen (Zinsen, Dividenden, etc.), bei Verheirateten liegt die Grenze bei 1.602 EUR – hinausgeht, pauschal mit 25% besteuert.

Anlagekapital

Das für das → Anlagevermögen von kostenrechnenden Einrichtungen gebundene Kapital (Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzüglich der Abschreibungen)

Anlagevermögen

Die Teile des Vermögens, die dauernd der Aufgabenerfüllung dienen. Im Einzelnen sind dies:

- Grundstücke,
- bewegliche Sachen mit Ausnahme der geringwertigen Wirtschaftsgüter im Sinne des Einkommensteuergesetzes,
- dingliche Rechte,
- Beteiligungen sowie Wertpapiere, die zum Zweck der Beteiligungen erworben wurden,
- Forderungen aus Darlehen, die aus Mitteln des Haushalts in Erfüllung einer Aufgabe gewährt wurden,
- Kapitaleinlagen in Zweckverbänden oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen,
- das in Sondervermögen mit Sonderrechnung eingebrachte Eigenkapital,
- Kassen- und Bankbestände.

Aufwand- und Verbrauchsteuern, örtliche

Auf Grundlage der Kommunalabgabengesetze der Länder können Kommunen örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern erheben. Dabei haben die Kommunen ein begrenztes Steuerfindungsrecht. Es müssen (vereinfacht formuliert) drei Voraussetzungen gegeben sein: Erstens darf es die Steuer noch nicht geben, zweitens muss

der Kreis der Steuerpflichtigen exakt bestimmbar sein, drittens muss die Gemeinde zumindest pauschal einen Aufwand bzw. Verbrauch durch das Handeln der Steuerpflichtigen nachweisen können. Die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern haben auch eine ordnungspolitische Lenkungsfunktion (das Verhalten der Steuerpflichtigen soll beeinflusst werden). Es gibt keinen gesetzlichen Katalog der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuer. Die Einführung einer örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuer unterliegt der Rechtsaufsicht des Landes.

Aufwendungen

In der doppischen Haushaltssystematik der Kommunen werden in der Ergebnisrechnung die Aufwendungen gebucht. Generell sind unter Aufwendungen alle Geschäftsvorfälle zu verstehen, die zu einer Verminderung des Jahresüberschusses führen. Aufwendungen werden immer einem Abrechnungszeitraum zugeordnet (periodisiert). In der Buchhaltung werden sie auf der Sollseite des entsprechenden Aufwandskontos erfasst und beim Jahresabschluss über die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) bzw. Ergebnisrechnung abgeschlossen. Auf diese Weise beeinflussen sie den Jahresüberschuss. Aufwendungen können mit Zahlungsvorgängen gekoppelt, aber auch zahlungslos sein. Besoldungs- und Gehaltszahlungen sind Aufwendungen, die mit einem Zahlungsvorgang gekoppelt sind. Abschreibungen hingegen sind zahlungslose Aufwendungen (siehe auch: www.rechnungswesen-verstehen.de/kosten-leistungs-rechnung/aufwendungen.php).

Außerplanmäßige Einnahmen und Ausgaben

Einnahmen, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan vorgesehen ist, oder Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan keine Mittel veranschlagt und keine Haushaltsausgabereste aus den Vorjahren verfügbar sind.

Auszahlungen

Die aus der Kasse oder Sonderkasse hinausgehenden Beträge einschließlich der Verrechnungen.

Bargeld

Euro-Münzen, Euro-Banknoten und Geldsorten anderer Währungen.

Baumaßnahmen

Neu-, Erweiterungs- und Umbauten sowie die Instandsetzung von Bauten, soweit sie nicht der Unterhaltung baulicher Anlagen dient.

Beiträge

Beiträge werden als Zwangsabgabe in Form einer Geldleistung auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes des Landes oder des Baugesetzbuches (Bundesrecht) erhoben und stellen eine Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung, die grundstücksbezogene Vorteile vermittelt, dar. Für

die erstmalige Erschließung eines Grundstücks sind Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch zu erheben. Hier hat die Gemeinde kein Ermessen. Im Regelfall werden 90% der Erschließungskosten auf die Grundstückseigentümer auf Grundlage einer kommunalen Erschließungssatzung umgelegt. Umlagefähig sind die Erschließungskosten für die Straße, die Straßennebenanlagen, die Wasserver- und Abwasseranlagen. Für Ausbaumaßnahmen an kommunalen Verkehrsanlagen, Wasserver- und Abwasseranlagen können die Gemeinden Ausbau- und Anschlussbeiträge auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes erhoben werden. Hier haben die Gemeinden ein gewisses Ermessen, das sie in der notwendigen Satzung ausüben.

Die Kommunalabgabengesetze der Länder ermöglichen nach Maßgabe von kommunalen Satzungen auch die Erhebung von Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen. Die Kommunen bestimmen in den Satzungen insbesondere die Beitragstatbestände, den Beitragssatz, die Beitragsmaßstäbe, die Entstehung der Beitragsschuld und die Fälligkeit. Der Investitionsanteil, der dem Vorteil zuzuordnen ist, die die Allgemeinheit durch die Möglichkeit, die Anlage/Einrichtung in Anspruch zu nehmen, erhält, darf nicht auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden (10% bei Erschließungsbeiträgen, mindestens 20% bei Ausbau-/Anschlussbeiträgen). Im Ausbau-/Anschlussrecht ist die Pflicht zur Beitragserhebung rechtlich umstritten. Hier ist die Erhebung eine deutsche Besonderheit. Vergleichbare Mitfinanzierungssysteme gibt es in anderen EU-Staaten nicht. Zudem ist das Beitragsrecht in den Ländern äußerst unterschiedlich ausgeprägt. Aus Sicht der LINKEN ist die Beitragsfinanzierung kein geeignetes Finanzierungsmodell mehr.

Bürgerhaushalt

Der Bürgerhaushalt, auch »partizipativer Haushalt« oder »Beteiligungshaushalt« genannt, ist eine direkte Art von (kommunaler) Bürgerbeteiligung. Damit soll zum einen mehr Haushaltstransparenz geschaffen werden, zum anderen können die Betroffenen zumindest über einen Teil vom Haushalt mitbestimmen und entscheiden. Mit der Gestaltung von Bürgerhaushalten werden folgende Ziele verfolgt:

- Aktivierung von Bürger_innen und damit eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung an kommunalen Entscheidungsprozessen;
- Zurückdrängung von Lobbyismus und Korruption;
- höhere Bedarfsgerechtigkeit und damit Effektivität des Einsatzes von Haushaltsmitteln;
- Beförderung von Solidarität zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und Regionen;
- Erhöhung der Lebensqualität für alle sozialen Gruppen und Beförderung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Innovationen;
- Ursachen der Begrenztheit finanzieller Spielräume sichtbar und öffentlich machen.

Kommunale Haushalte werden in Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Amtsausschüssen und Gemeindevertretungen erstellt. Man nennt sie auch in Zahlen gegossene Politik, weil mit der Haushaltsaufstellung festgelegt wird, wo-

für im kommenden Kalenderjahr das den Gemeinden und Landkreisen zur Verfügung stehende Geld ausgegeben wird. Ein Großteil der finanziellen Mittel ist durch sogenannte pflichtige Aufgaben gebunden. Deshalb ist der Entscheidungsspielraum der Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über mögliche Ausgaben relativ gering. Um die wenigen Mittel jedoch im Interesse der Mehrheit der Bürger_innen einzusetzen, ist es erforderlich, genau dieses Interesse zu erkunden. Mit der Gestaltung eines Bürgerhaushaltes können u.a. die Prioritäten bei den Ausgaben für freiwillige Aufgaben festgelegt werden.

Dauernde Leistungsfähigkeit

Jede Kommune muss den Nachweis über die dauernde Leistungsfähigkeit erbringen. Damit soll erreicht werden, dass deren laufende Aufgabenerfüllung durch weitere Kreditaufnahmen nicht gefährdet wird. Deswegen müssen die eingegangenen und beabsichtigten Zins- und Tilgungsverpflichtungen für die Gegenwart und Zukunft (Finanzplanung) im Rahmen des finanziell Machbaren der Kommunen bleiben.

Die dauernde Leistungsfähigkeit wird in der Regel nur anzunehmen sein, wenn

- der Haushaltsausgleich des Haushaltsjahres erreicht ist,
- die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung unter Berücksichtigung eventueller Fehlbeträge ausgeglichen ist,
- Verbindlichkeiten aus Verlustübernahmen für Einrichtungen und Eigenbetriebe sowie für kommunale Anstalten und Eigen- sowie Beteiligungsgesellschaften entweder im Haushalt oder in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung oder aus den Rücklagen gedeckt werden können,
- die Einlösbarkeit von Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre, soweit sie nicht bereits im Haushalt oder in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung veranschlagt sind, als nicht von vornherein unrealistisch anzusehen ist, und
- in der Bilanz eine positive Nettosition ausgewiesen ist und voraussichtlich ausgewiesen bleibt.

Der Begriff »dauernde Leistungsfähigkeit« kann jedoch auch sehr weit ausgelegt werden: Die Beurteilungskriterien der Leistungsfähigkeit von Kommunen sind nicht von der Bestimmung des Umfangs der öffentlichen Aufgaben einer Kommune (Definition: kommunale Daseinsvorsorge) zu trennen. Vorrangiges Kriterium der Leistungskraft einer Kommune ist nach herrschender Meinung die Verwaltungskraft (Zustand des Verwaltungsapparates). Er muss Mindestanforderungen erfüllen, insbesondere hinsichtlich rechtsstaatlichen Handelns, zweckmäßiger Organisation und Spezialisierung sowie der Fähigkeit zu sachrichtiger Entscheidung.

Ein weiteres Kriterium ist die sogenannte Veranstaltungskraft. Die Kriterien der Veranstaltungskraft sind im Regelfall in den Dokumenten der Landes- und Regionalplanung festgeschrieben. Solche Kriterien können sein:

- Sicherung der Kinderbetreuung,
- Beschulung der Kinder,
- Kulturelle Angebote,
- Sportanlagen,

- Sicherung von Brand- und Katastrophenschutz,
- Wasserver- und Abwasserentsorgung,
- Energieversorgung,
- Straßenbau und -unterhaltung,
- Grünpflege,
- Gewässerunterhaltung,
- Kommunale Raumordnungsplanung (Flächennutzungsplanung, Bebauungsplanung),
- Investitionskraft.

Ein drittes Kriterium ist die Planungsfähigkeit der Kommune, wobei für die Planungsdurchführung nicht in jedem Fall eigene Kapazitäten vorgehalten werden müssen. Weitere Bewertungskriterien für die Leistungsfähigkeit einer Kommune sind:

- Entscheidungsfähigkeit der Kommune (Vorbereitung von Entscheidungen und ihre Umsetzung, Koordinierungsaufwand ...),
- Wirtschaftlichkeit der Verwaltung,
- Sicherung der kommunalen Demokratie.

Zwischen den einzelnen Kriterien können Zielkonflikte auftreten, wobei auch eine Reihe subjektiver Faktoren eine Rolle spielen können (z.B. Auffassung der Verwaltungsspitze zur Bürgerbeteiligung). Bisher gilt als gesichert, dass zwischen Einwohner_innenzahl und Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Welcher Zusammenhang zwischen der flächenmäßigen Ausdehnung einer Kommune und ihrer Leistungskraft besteht, ist wissenschaftlich noch nicht abschließend untersucht. Es gibt unstrittig Aufgaben, für die die flächenmäßige Ausdehnung von wesentlicher Bedeutung ist (z.B. Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Öffentlicher Personennahverkehr/ÖPNV, Straßenbau).

Deckungsreserve

Mittel zur Vermeidung über- und außerplanmäßiger Ausgaben (Investitionen ausgenommen).

Doppelhaushalt

Unter einem Doppelhaushalt versteht man einen Haushalt für zwei Haushaltsjahre. Dabei wird jedoch keinesfalls das Jährlichkeitsprinzip durchbrochen. Vielmehr beinhaltet der Doppelhaushalt zwei Haushaltspläne für jeweils ein Haushaltsjahr. Die Befürworter des Doppelhaushaltes verweisen auf ein höheres Maß an Planungssicherheit für alle Beteiligten, insbesondere für die Empfänger von kommunalen Zuschüssen und Zuwendungen sowie für die Umsetzung von Investitionen. Diese Argumente sind durchaus bedeutsam. Andererseits ist abzuwägen, ob diese Argumente tatsächlich nur im Rahmen eines Doppelhaushaltes in reale Politik umzusetzen sind. Zudem sind die Nachteile des Doppelhaushaltes zu berücksichtigen. Letztlich führt der Doppelhaushalt zu einem Abbau von Demokratie, weil über die Haushaltspolitik einer Kommune im Komplex nur alle zwei Jahre debattiert wird. Der Haushaltsvollzug in Verantwortung der Verwaltung gewinnt beim Doppelhaushalt noch mehr

an Dominanz. Insofern sollte der Doppelhaushalt als finanzpolitisches Instrument nur im Ausnahmefall zur Anwendung kommen. Die »Vorzüge« des Doppelhaushaltes lassen sich auch beim jährlichen Haushalt umsetzen. Kommunale Zuschüsse und Zuwendungen an Dritte lassen sich durch vertragliche Regelungen auch über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr sichern. Möglich wäre auch der Beschluss von Übertragungsvermerken (dabei können nicht verausgabte Mittel zweckgebunden in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden). Langfristige Planungssicherheit für Investitionen kann man durch das Ausbringen von Verpflichtungsermächtigungen (VE) schaffen.

Doppik

Im weiteren Sinn steht der Begriff für das kaufmännische Rechnungswesen (einschließlich Ansatz- und Bewertungsregeln und Ressourcenverbrauchskonzept etc.) Die Doppik ermittelt das Jahresergebnis (kaufmännisch: Erfolg) auf zweifache Weise, zum einen durch die Bilanz und zum anderen durch die Gesamtergebnisrechnung (kaufmännisch: Gewinn- und Verlustrechnung). Da im Rahmen der Doppik jeder Geschäftsvorfall doppelt gebucht wird, zuerst im Soll und danach im Haben, ist eine indirekte Kontrollfunktion vorhanden. Daneben besteht noch die Finanzrechnung, die alle Ein- und Auszahlungen beinhaltet. Die Wirkungen der Doppik sind umstritten, da nicht alle Bereiche der Daseinsvorsorge nach betriebswirtschaftlichen Kriterien bewertbar sind. Die erhoffte größere Transparenz hat sich ebenfalls als Irrweg herausgestellt.

Durchlaufende Gelder

Beträge, die für einen Dritten lediglich vereinnahmt und verausgabt werden.

Einzahlungen

Die bei der Kasse oder Sonderkasse eingehenden Beträge einschließlich der Verrechnungen.

Entgelte

Die Kommunalabgabengesetze der Länder enthalten Bestimmungen zur Erhebung privatrechtlicher Entgelte. Daraus lässt sich jedoch grundsätzlich keine Ermächtigung, für die Erbringung einer öffentlichen (kommunalen) Leistung ein privatrechtliches Entgelt zu erheben, ableiten. Diese Bestimmungen in den Kommunalabgabengesetzen haben vielmehr nur deklaratorischen Charakter. Es wird klargestellt, dass alternativ zu den (öffentlich-rechtlichen) Gebühren auch ein privatrechtliches Entgelt erhoben werden kann. Wird bereits ein privatrechtliches Entgelt erhoben, ist die Erhebung von Gebühren für die gleiche Leistung ausgeschlossen.

Die Rechtsgrundlage für die Erhebung privatrechtlicher Entgelte ergibt sich aus den Kommunalverfassungen der Länder. Danach haben die Kommunen im Rahmen ihrer Organisationshoheit ein Ermessen dahingehend, dass sie entscheiden können, in welcher Organisationsform sie eine Einrichtung betreiben bzw. bewirtschaften.

Aus dieser Entscheidung ergibt sich letztlich auch die Form der finanziellen Gegenleistung als Gebühr oder privatrechtliches Entgelt. Analog den öffentlich-rechtlichen Abgaben (Gebühren und Beiträge) lassen sich auch die privatrechtlichen Entgelte in eine vergleichbare Systematik einstufen (einmalige und wiederkehrende Entgelte, Baukostenzuschüsse). Bei der Erhebung von privatrechtlichen Entgelten wird anstelle von Anschlussbeiträgen ein Baukostenzuschuss erhoben.

Gebühren, Beiträge und privatrechtliche Entgelte unterscheiden sich in einer Vielzahl von Punkten. Zu nennen ist hier insbesondere die Erhebung der Gebühr bzw. Vereinbarung des Entgeltes. Andererseits ist das privatrechtliche Entgelt im Abgabenrecht nicht vergleichbar mit dem frei verhandelbaren Preisinstrument im privaten Rechtsverkehr. Vielmehr sind auch beim privatrechtlichen Entgelt die für die Gebühren geltenden Bestimmungen zu beachten (z.B. Kostendeckungsgebot). Durch die »Flucht« ins privatrechtliche Entgelt dürfen die Vorgaben für die Gebühren und Beiträge nicht umgangen werden. Privatrechtliche Entgelte werden in der Regel nach der Privatisierung einer kommunalen Leistung (Einrichtung) erhoben. Für die Erhebung privatrechtlicher Entgelte bedarf es keiner Satzung wie bei den Gebühren und Beiträgen, für sie gelten vielmehr die privatrechtlichen Bestimmungen des BGB (Allgemeine Geschäftsbedingungen). Während bei der Erhebung von Gebühren und Beiträgen die Abgabenordnung exakte Vorgaben macht, sind derartige Vorschriften bei den privatrechtlichen Entgelten nicht gegeben. Die Anforderung privatrechtlicher Entgelte erfolgt durch Rechnung, für die es keine Formvorschriften gibt.

Ein weiterer Unterschied besteht bezüglich der Rechtsmittel und der Beitreibung der Forderung. Bei den Gebühren und Beiträgen gelten die Bestimmungen des Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Das heißt, der Abgabenschuldner hat die Möglichkeit der Rechtsmittel (Widerspruch, Anfechtungsklage), der Abgabengläubiger hingegen kann die öffentlich-rechtliche Forderung ohne weitere Aufwendungen vollstrecken. Bei den privatrechtlichen Entgelten bestehen keine Rechtsmittel für den Schuldner. Der Gläubiger muss jedoch, wenn sich der Schuldner weigert zu zahlen, seine Forderungen zivilrechtlich einklagen (Mahnbescheid, Vollstreckungsbescheid beim Amtsgericht). Gegen diese Klage kann sich dann jedoch der Schuldner zur Wehr setzen.

Die privatrechtlichen Entgelte sind durch das Beschlussorgan der Kommune zu beschließen, solange der kommunale Anteil am Unternehmen mindestens 50% beträgt. Während also Gebühren und Beiträge durch Satzung zu bestimmen sind, bedarf es bei der Festsetzung der privatrechtlichen Entgelte nur eines Beschlusses. Bei kommunalen Einrichtungen, für die ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht (Wasserver-, Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft), sind die öffentlich-rechtlichen Gebühren/Beiträge den privatrechtlichen Entgelten vorzuziehen.

Ergebnisplan (Ergebnis- und Aufwandsrechnung)

Im Ergebnisplan sind nach den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder verschiedenste Positionen auszuweisen (siehe S. 66).

Die Zuordnung von Erträgen und Aufwendungen zu den Positionen des Ergebnisplans ist auf der Grundlage des vom Innenministerium bekannt gegebenen Kontierungsplans vorzunehmen. Die Positionen »sonstige ordentliche Erträge«, »aktivierte Eigenleistungen« und »bilanzielle Abschreibungen« sind nicht mit Zahlungsvorgängen verbunden.

Erläss

Verzicht auf einen Anspruch (Forderung).

Eröffnungsbilanz

Für die Umstellung von der Kameralistik auf eine doppische, ressourcenverbrauchsorientierte Rechnungslegung muss eine kommunale Bilanz (Eröffnungsbilanz) aufgestellt werden. Dort werden auf der Aktivseite (linke Seite der Bilanz) die bewerteten Vermögensgegenstände einer Kommune aufgeführt (Grundstücke, Gebäude, Fahrzeuge, kommunale Beteiligungen, Forderungen und liquide Mittel). Diese Seite zeigt die Mittelverwendung der Kommune bzw. das vorhandene Vermögen. Auf der Passivseite (rechte Seite der Bilanz) wird dargestellt, aus welchen Quellen die Vermögensgegenstände finanziert sind, also die Mittelherkunft. Hier finden sich Schulden und das eigene kommunale Kapital, das in der Vergangenheit erwirtschaftet wurde beziehungsweise vorhanden ist.

Für die Ersterfassung und -bewertung haben die Länder besondere Vorschriften erlassen. Diese bestimmen zum Beispiel die Bewertung von Vermögen, bei dem die Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht mehr feststellbar sind (z.B. Altbestand an Gebäuden und Infrastrukturvermögen). Da die Erstbewertungsvorschriften länderspezifisch unterschiedlich geregelt sind, führen sie dazu, dass die kommunale Rechnungslegung länderübergreifend praktisch nicht vergleichbar ist (vgl. www.kgst.de/themenfelder/finanzmanagement/rechnungswesen-und-doppik/bilanzierung.dot).

Der Eröffnungsbilanz sind als Anlagen beizufügen:

- der Anhang,
- die Anlagenübersicht,
- die Forderungsübersicht und
- die Verbindlichkeitenübersicht.

Zur Erstellung der Eröffnungsbilanz ist eine Inventur durchzuführen und ein Inventar zu erstellen. Die Vermögensgegenstände sind mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, die Verbindlichkeiten zu ihrem Rückzahlungsbetrag und die Rückstellungen in Höhe des Betrages anzusetzen, der nach sachgerechter Beurteilung notwendig ist. Sind die Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht bekannt oder nicht mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln, können abweichende Bewertungsmethoden angewandt werden. Diese müssen jedoch ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Gemeinde vermitteln. Die angewandten Bewertungsmethoden sind zu dokumentieren. Vorhersehbare Risiken und Verluste sind zu berücksichtigen. Bei der Bewertung des Vermögens und der Schulden von gebührenfinanzierten Einrichtungen

können die zum Bilanzstichtag geltenden Buchwerte übernommen werden. Der Beschluss über die Eröffnungsbilanz sowie die Eröffnungsbilanz sind nach den für Satzungen geltenden Vorschriften öffentlich bekannt zu machen. Auf die Bekanntmachung der Anlagen kann verzichtet werden. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass jeder Einsicht in die Eröffnungsbilanz und die Anlagen nehmen kann. Die beschlossene Eröffnungsbilanz ist mit ihren Anlagen unverzüglich nach Beschlussfassung der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.

Erträge

In der doppischen Haushaltsführung werden die Erträge in der Ergebnisrechnung verbucht. Umgangssprachlich kann man von Einnahmen sprechen. Es gibt jedoch Erträge, die mit Zahlungsvorgängen gekoppelt sind (z.B. Steuereinnahmen), aber auch solche ohne Kopplung an Zahlungsvorgänge (z.B. Auflösungserträge, innere Verrechnungen).

Fehlbetrag

Der Betrag, um den unter Berücksichtigung der Haushaltsreste die Soll-Ausgaben in der Haushaltsrechnung höher sind als die Soll-Einnahmen.

Finanzplan (Finanzrechnung)

In der Finanzrechnung (Finanzplan) werden die Einzahlungen und Auszahlungen verbucht. Die Finanzrechnung ist mit der ursprünglichen Kameralistik vergleichbar. Sind die Einzahlungen höher als die Auszahlungen, wird ein Überschuss erzielt, der den Bank- und Kassenbestand der Bilanz am Jahresende erhöht. Sind die Einzahlungen geringer als die Auszahlungen, entsteht ein Fehlbetrag, der den Bank- und Kassenbestand der Bilanz mindert. Auf Grundlage der Gemeindehaushaltsverordnung der Länder sind im Finanzplan verschiedenste Positionen auszuweisen (siehe Seite 68). Die Zuordnung von Einzahlungen und Auszahlungen zu den Positionen des Finanzplans ist auf der Grundlage eines vorgegebenen Kontierungsplans vorzunehmen. In der kommunalen Praxis hat sich die Finanzrechnung als das eigentliche Steuerungsdokument bewährt (insbesondere mit Blick auf geplante Investitionen). Die Entscheidungsträger müssen wissen, was die kommunale Leistungserbringung und die Investitionen kosten und wo das Geld hierfür herkommt. Aus der Bilanz und der Ergebnisrechnungen lassen sich die erforderlichen Informationen zu den Finanzströmen nur bedingt herleiten.

Freie Finanzspitze

Darunter versteht man den positiven Saldo zwischen dem Überschuss des Verwaltungshaushaltes und der Höhe der ordentlichen jährlichen Kredittilgung. Die freie Finanzspitze ist das wichtigste Kriterium für die Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit. Sie ist auch Grundlage für die Kreditwürdigkeit der Kommune. Die »freie Finanzspitze« gibt es im System der Doppik so nicht. Hier gibt es andere Kriterien für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit. Hierzu zählen: Höhe

des Eigenkapitals, Überschuss der Ergebnisrechnung, Saldo der Finanzrechnung, Kassen-/Bankbestand (Liquidität).

Fremde Mittel

Beträge, die aufgrund eines Gesetzes unmittelbar für den Haushalt eines anderen öffentlichen Aufgabenträgers vereinnahmt oder verausgabt werden, einschließlich der zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mittel. Fremde Mittel sind auch Beträge, die die Kasse des endgültigen Kostenträgers oder eine andere Kasse, die unmittelbar mit dem endgültigen Kostenträger abrechnet, vereinnahmt oder ausgibt.

Gebühren

Nach der in den Kommunalordnungen niedergelegten Rangfolge der Einnahmebeschaffung haben die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Einnahmen zuvörderst aus Entgelten für ihre Leistungen zu finanzieren. Diese Entgelte werden im hoheitlichen Tätigkeitsbereich der Kommunen als Gebühr (Entgelt) oder Beitrag erhoben. Nach der Legaldefinition der Kommunalabgabengesetze der Länder sind Gebühren »Geldleistungen, die als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer besonderen Leistung – Amtshandlung oder andere Tätigkeit – der Behörden (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.«

Die Gebühr ist durch eine staatliche (kommunale) Leistung bedingt (der Ausdruck »Gebühr« erscheint im GG an zwei Stellen: Art. 74 Nr. 22 und Art. 80 Abs. 2). Sie stellt im Gegensatz zur Steuer eine Gegenleistung für eine dem Bürger individuell zukommende öffentlich-rechtliche Tätigkeit dar, etwa in Form von Verwaltungsgebühren. Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr als neuer Abgabeform ist der Erlass von entsprechenden Satzungen im Rahmen der Kommunalabgabengesetze. Um eine einheitliche Gebührenfestsetzung zu gewährleisten, sollen die Satzungen im Wesentlichen enthalten: Art der kommunalen Leistung, Kreis der Gebührenschuldner, Bemessungsgrundlage, Gebührensatz, Fälligkeit, Gebührenbefreiung und Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung. Die quantitative Bemessung der Gebühren wird geprägt durch das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip (soweit gesetzlich vorgeschrieben), wobei das Äquivalenzprinzip das charakteristische Merkmal für die Gebühr darstellt. Für DIE LINKE ist insbesondere die Transparenz der Gebührenkalkulationen von Bedeutung.

Geldanlagen

Der Erwerb von Wertpapieren und Forderungen aus Mitteln des Kassenbestandes oder aus den Rücklagen zugewiesenen Mitteln.

Gewerbsteuer

Das kommunale Hebesatzrecht bei der Gewerbe- und Grundsteuer ist das Kernelement der kommunalen Finanzautonomie als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gewerbsteuer ist die Haupteinnahmequelle der Gemeinden bei

den Steuern. Die Gemeinden haben hier ein Hebesatzrecht und können insofern auf das Steueraufkommen direkten Einfluss nehmen.

Grundsteuer

Die Bemessung der Grundsteuer erfolgt nach pauschalierten Einheitswerten, die nach historischen Wertverhältnissen »hochgerechnet« werden. Diese Einheitswerte spiegeln keinesfalls die aktuellen Markt-, Verkehrs- bzw. Ertragswerte der Immobilien wider. In den alten Bundesländern kommen die Einheitswerte aus 1964 zur Anwendung, in den neuen Bundesländern aus 1935. Auf Bundesebene wird gegenwärtig eine Reform der Grundsteuererhebung diskutiert. Die Reform soll jedoch weitgehend aufkommensneutral erfolgen. Bei der Grundsteuer haben die Gemeinden ebenfalls ein Hebesatzrecht. Dadurch kann das örtliche Aufkommen der Grundsteuer durch die Gemeinde durchaus beeinflusst werden. Den Messbetrag ermittelt das Finanzamt. Die Gewerbesteuer ist im Rahmen der Betriebskostenabrechnung umlagefähig. Die Grundsteuer macht gegenwärtig 4-7% der Betriebskosten aus.

Haushaltsgrundsätze

Die allgemeinen Haushaltsgrundsätze sind in den Kommunalverfassungen der Länder bestimmt. Demnach hat die Kommune ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Der Haushalt ist stets auszugleichen.

Haushaltsplan

Der Haushaltsplan ist Teil der Haushaltssatzung. Er enthält alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Kommune voraussichtlich

- anfallenden Erträge und eingehenden Einzahlungen,
- entstehenden Aufwendungen und zu leistenden Auszahlungen,
- notwendigen Verpflichtungsermächtigungen.

Der Haushaltsplan ist in einen Ergebnishaushalt mit Teilergebnishaushalten und einen Finanzhaushalt mit Teilfinanzhaushalten zu gliedern. Das Haushaltssicherungskonzept ist ebenfalls Bestandteil des Haushaltsplans. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Kommune. Er ist verbindlich. Ansprüche und Verbindlichkeiten Dritter werden jedoch durch ihn weder begründet noch aufgehoben.

Der Haushaltsplan besteht aus:

1. dem Ergebnisplan,
2. dem Finanzplan,
3. den Teilplänen,
4. dem Haushaltssicherungskonzept, wenn ein solches erstellt werden muss oder fortzuschreiben ist.

Dem Haushaltsplan sind zudem beizufügen:

1. der Vorbericht,
 2. der Stellenplan,
 3. die Bilanz des Vorvorjahres,
 4. eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen,
 5. eine Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen, Gruppen und einzelne Ratsmitglieder,
 6. eine Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten (Schulden) zu Beginn des Haushaltsjahres,
 7. eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals,
 8. eine Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts und der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
 9. in kreisfreien Städten die Übersichten mit bezirksbezogenen Haushaltsangaben.
- Den im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr zu veranschlagenden Erträgen und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen sind die Ergebnisse der Rechnung des Vorvorjahres und die Haushaltspositionen des Vorjahres voranzustellen und die Planungspositionen der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre anzufügen.

Haushaltsreste

Einnahme- und Ausgabeansätze und nicht verwendete zweckgebundene Mehreinnahmen, die in das folgende Haushaltsjahr übertragen werden.

Haushaltssperre

Haushaltssperren sind ein Instrument, unmittelbar den Haushaltsvollzug abweichend vom beschlossenen Haushaltsplan zu gestalten. Wenn es die Entwicklung der Erträge und Einzahlungen oder der Aufwendungen und Auszahlungen erfordert, sind die Inanspruchnahme von Aufwands- oder Auszahlungsansätzen und Verpflichtungsermächtigungen zu sperren. Im Rahmen der Vorgaben der Kommunalverfassungen der Länder entscheidet der Rat (Kreistag) oder die Verwaltung über Dauer und Umfang der Haushaltssperre. Die Haushaltssperre ist unverzüglich öffentlich bekannt zu geben.

Haushaltssatzung

Die Kommune hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen – Jährlichkeitsgrundsatz. Die Haushaltssatzung muss folgende Festsetzungen enthalten: Den Haushaltsplan unter Angabe

- des Gesamtbetrages der ordentlichen Erträge und der ordentlichen Aufwendungen sowie der außerordentlichen Erträge und der außerordentlichen Aufwendungen (Ergebnishaushalt),
- des Gesamtbetrages der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, des Gesamtbetrages der Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit sowie des Gesamtbetrages der Einzahlungen und Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit (Finanzhaushalt),

- der vorgesehenen Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen, die künftige Haushaltsjahre mit Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen belasten (Verpflichtungsermächtigungen),
- der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Kreditermächtigung),
- der Steuerhebesätze,
- der Wertgrenze, ab der außerordentliche Aufwendungen und außerordentliche Erträge als für die Gemeinde von wesentlicher Bedeutung angesehen werden,
- der Wertgrenze, ab der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in dem aufzustellenden Finanzhaushalt einzeln darzustellen sind.

Die Haushaltssatzung kann weitere Vorschriften enthalten, die sich auf die Erträge und Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen und das Haushaltssicherungskonzept beziehen. Die Haushaltssatzung tritt grundsätzlich mit Beginn des Haushaltsjahres in Kraft und gilt für das Haushaltsjahr. Sie kann Festsetzungen für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, enthalten. Dieser »Doppelhaushalt« beinhalten zwei Jahreshaushalte in einem Dokument. Das Jährlichkeitsprinzip wird dadurch nicht aufgehoben. Das Haushaltsjahr ist dabei das Kalenderjahr, soweit für einzelne Bereiche durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

Die von der Kommune beschlossene Haushaltssatzung ist der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen (Vorjährigkeitsgrundsatz). Die Haushaltssatzung ist öffentlich bekannt zu machen. Auf die Bekanntmachung des Haushaltsplans kann verzichtet werden. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, dass jeder Einsicht in die Haushaltssatzung nehmen kann. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Teile, darf sie erst nach Erteilung der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht öffentlich bekannt gemacht werden.

Haushaltssicherungskonzept

Die Kommune hat zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin den nächstmöglichen Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist, wenn bei der Aufstellung der Haushaltssatzung

1. durch Veränderungen des Haushalts innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird oder
2. in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz der allgemeinen Rücklage jeweils um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern, oder
3. innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird.

Die Kommune muss zwingend ein Haushaltssicherungskonzept erstellen, wenn nur eine der drei genannten Bedingungen vorliegt. Das Haushaltssicherungskonzept dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde

Leistungsfähigkeit der Kommune zu erreichen. Es bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Im Haushaltssicherungskonzept sind die Ausgangslage, die Ursachen der entstandenen Fehlentwicklung und deren vorgesehene Beseitigung zu beschreiben. Das Haushaltssicherungskonzept soll die schnellstmögliche Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs gewährleisten und darstellen, wie nach Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen der Haushalt so gesteuert werden kann, dass er in Zukunft dauerhaft ausgeglichen sein wird.

Haushaltsvermerke

Einschränkende oder erweiternde Bestimmungen zu Ansätzen des Haushaltsplans (z.B. Vermerke über Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit, Zweckbindung, Sperrvermerke).

Hebesatz

Im Gemeindesteuerrecht Bezeichnung für einen Faktor, der zur Ermittlung der Steuerschuld mit dem Steuermessbetrag multipliziert wird. In Deutschland ist ein Hebesatz bei der Gewerbesteuer (§ 16 GewStG) und der Grundsteuer (§ 25 GrStG) vorgesehen. Er ist ein Instrument, mit dem die Gemeinden die Höhe der ihnen zustehenden Gemeindesteuern beeinflussen können. Dieses Recht ist Teil der verfassungsrechtlich abgesicherten Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG).

Innere Darlehen

Die vorübergehende Inanspruchnahme von Sonderrücklagen als Deckungsmittel im Vermögenshaushalt bzw. der Finanzrechnung.

Investitionen

Ausgaben für die Veränderung des → Anlagevermögens

Investitionsförderungsmaßnahmen

Zuweisungen, Zuschüsse und Darlehen für Investitionen Dritter und für Investitionen von Sondervermögen mit Sonderrechnung.

Ist-Ausgaben

sind die Ausgaben der Kasse.

Ist-Einnahmen

sind die Einnahmen der Kasse.

Kameralistik

Als Kameralistik wird ein System der Planung und Rechnungslegung öffentlicher Haushalte samt dem dazu gehörenden rechtlichen Regelwerk bezeichnet. Der Begriff leitet sich ursprünglich von der königlichen Schatzkammer ab und ist mit dem

Begriff »Kämmerer« (umgangssprachliche Bezeichnung für den/die kommunale/n FinanzdezernentIn) verwandt. Die Kameralistik wurde in den meisten Kommunen von der Doppik abgelöst (siehe ausführlicher auch den Kasten auf Seite 59).

Kassenmittel

Zahlungsmittel und die dem unbaren Zahlungsverkehr dienenden Bestände.

Kassenreste

Beträge, um die die Soll-Einnahmen höher sind als die Ist-Einnahmen (Kasseneinahmereste) oder um die die Soll-Ausgaben höher sind als die Ist-Ausgaben (Kassenausgabereste) und die in einem späteren Haushaltsjahr zu zahlen sind.

Konnexitätsprinzip

Maßgeblich für Qualität und Quantität der kommunalen Finanzausstattung ist vor allem das sogenannte Konnexitätsprinzip, wonach Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zusammengehören. Hiernach bestimmt der Aufgabenbestand die Finanzausstattung und nicht umgekehrt das tatsächliche Finanzvolumen den Aufgabenfächer. Dieses Prinzip ist für das Bund-Länder-Verhältnis ausdrücklich in Art. 104a Abs. 1 GG normiert. Danach haben der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Diese wegen ihrer grundlegenden Bedeutung an die Spitze der Bundesfinanzverfassung gestellte Regelung weist grundsätzlich dem Bund und den Ländern entsprechend ihren Aufgaben die Ausgabenlast zu. Nach herrschender Meinung wird für die vom Bund oder den Ländern zu tragende Ausgabenlast auf die Verwaltungszuständigkeit abgestellt, d.h. die Körperschaft, die öffentliche Aufgaben durch ihre Behörden ausführt, hat auch die hierbei anfallenden Ausgaben zu tragen. Diese Verfassungstheorie wird durch die Verwaltungspraxis oftmals unterlaufen. Die Länder können die Kommunen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes verpflichten, Aufgaben des Landes wahrzunehmen und sich dabei ein Weisungsrecht nach gesetzlichen Vorschriften vorbehalten. Werden die Kommunen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Kommunen, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.

Kredite

Das unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Kapital mit Ausnahme der Kassenkredite.

Kreisumlage

Anders als die Gemeinden haben die Landkreise keine eigene Steuerkompetenz, also auch keine eigenen Steuereinnahmen. Soweit die sonstigen Finanzmittel des Landkreises (das sind die Zuweisungen des Landes und die Einnahmen aus Ver-

waltung und Betrieb) den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarf nicht decken (ungedeckter Finanzbedarf), ist eine Umlage nach den hierfür geltenden Vorschriften von den kreisangehörigen Gemeinden zu erheben (Kreisumlage). Die Kreisumlage ist für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen.

Nachtragshaushaltssatzung

Die Haushaltssatzung der Kommune kann nur durch Nachtragssatzung geändert werden. Diese muss spätestens bis zum Ablauf des Haushaltsjahres beschlossen sein. Auf die Nachtragssatzung sind die Vorschriften über die Haushaltssatzung anzuwenden.

Die Kommune muss unverzüglich eine Nachtragssatzung erlassen, wenn

- sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit beim ordentlichen Ergebnis ein erheblicher Fehlbetrag entstehen oder sich ein ausgewiesener Fehlbedarf erheblich erhöhen wird und der Haushaltsausgleich oder der ursprüngliche Fehlbedarf nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
- bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Einzelaufwendungen oder Einzelauszahlungen in einem im Verhältnis zu den gesamten Aufwendungen oder Auszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden sollen.

Die Höhe der maßgeblichen Erheblichkeitsgrenzen ist in der Haushaltssatzung festzulegen. Für Umschuldungen ist keine Nachtragshaushaltssatzung notwendig.

Niederschlagung

Die befristete oder unbefristete Zurückstellung der Weiterverfolgung eines fälligen Anspruchs (Forderung) ohne Verzicht auf den Anspruch (Forderung) selbst.

Rücklagen

Die Kommune hat Überschüsse der Ergebnisrechnung den Rücklagen zuzuführen. In den Kommunalverfassungen ist geregelt, dass die Gemeinde (Landkreis) zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden hat. Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig. Rücklagen sind Geldmittel, die von der Kommune aus Haushaltsmitteln für in der Zukunft liegende Zwecke angesammelt werden. Sie sind somit Hinweis für einen in der Zukunft liegenden Bedarf. Rücklagen sollten im Regelfall immer mit Eigenmitteln finanziert werden und nicht gegebenenfalls aus Kreditmitteln (vgl. Grundsatz der Sparsamkeit). Rücklagen dienen vom Grundsatz her nicht der Kapitalbildung, sondern der künftigen Bedarfsdeckung der Kommune.

Die Gemeinden/Landkreise haben eine *allgemeine Rücklage* zu bilden. Die allgemeine Rücklage dient vorrangig der Sicherung der ständigen Zahlungsfähigkeit der Gemeindekasse, ohne dass die Aufnahme von Kassenkrediten notwendig wird. Darüber hinaus können aus der allgemeinen Rücklage bestimmte Aufgaben finanziert werden. Unter bestimmten Voraussetzungen darf die allgemeine Rücklage zum Ausgleich des Haushaltes eingesetzt werden. Die Bildung der allgemeinen Rücklage ist eine Pflichtaufgabe. Soweit die Mittel der allgemeinen Rücklage nicht als

laufende Kassenmittel benötigt werden, sind sie sicher und ertragsbringend anzulegen. Die Mittel müssen jedoch jederzeit wieder verfügbar sein. In der kommunalen Praxis kommt deshalb häufig nur die kurzfristige Kapitalanlage in Betracht (Tagesgeld, Monatsgeld...). Neben der allgemeinen Rücklage darf die Gemeinde auch *Sonderrücklagen* (Rücklagen für andere Zwecke) bilden (freiwillige Aufgabe). Sonderrücklagen können für bestimmte Zwecke gebildet werden (z.B. Ruhegehaltsrücklagen). Solange Sonderrücklagen für den vorgesehenen Zweck nicht benötigt werden, können sie als innere Darlehen anstelle von Fremdmitteln (Krediten) vorübergehend in Anspruch genommen werden.

Auf die Sonderfälle »Gebührenausgleichsrücklagen« (bei kostenrechnenden Einrichtungen mit mehrjährigem Kalkulationszeitraum) und »Rekultivierungsrücklagen« für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien wird an dieser Stelle verwiesen. Hier sind die Grenzen zu den »Rückstellungen« fließend. Sie dürfen aber nicht gleichgesetzt werden.

Rücklagen sind immer Eigenkapital.

Rückstellungen

Die Kommune hat Rückstellungen in erforderlicher Höhe zu bilden. Rückstellungen werden für noch nicht genau bestimmbar, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretende Zahlungsverpflichtungen, zu deren Zahlung die Gemeinde rechtlich verpflichtet ist, gebildet. Rückstellungen sind kein Eigenkapital. Sie sind eine Passivposition außerhalb des Eigenkapitals.

Schulden

Zahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Vorgängen sowie aus der Aufnahme von Kassenkrediten.

Soll-Ausgaben

Die bis zum Abschlussstag zu leistenden und aufgrund von Auszahlungsanordnungen zum Soll des Haushaltsjahres gestellten Ausgaben.

Soll-Einnahmen

Die bis zum Abschlussstag fälligen oder über diesen Zeitpunkt hinaus nicht länger als drei Jahre, bei Beiträgen nach Kommunalabgabengesetz und Erschließungsbeiträgen nach § 127 Baugesetzbuch (BauGB) nicht länger als ein Jahr gestundeten, aufgrund von Annahmeanordnungen zum Soll des Haushaltsjahres gestellten Einnahmen, ohne die niedergeschlagenen und erlassenen Beträge.

Stellenplan

Der Stellenplan ist Bestandteil (Anlage) zum kommunalen Haushaltsplan. Auf ihm beruhen die Ansätze für die Personalausgaben. Der Stellenplan hat die im Haushaltsjahr (HH-Jahr) erforderlichen Stellen der Beamt_innen und der nicht nur vorübergehend tätigen Beschäftigten nach Art und Besoldung (Beamt_innen) bzw. Entgel-

ten (Beschäftigte) auszuweisen. Der Stellenplan wird mit dem Beschluss über die Haushaltssatzung (HH-Satzung) und (soweit kommunalrechtlich vorgeschrieben mit der kommunalaufsichtlichen Genehmigung) rechtsverbindlich.

Vom Stellenplan darf nur abgewichen und höhere Personalausgaben dürfen nur ausgegeben werden, wenn dies aufgrund von Änderungen des Beamten-Besoldungsrechtes oder der Tarifverträge für Beschäftigte notwendig sein sollte. Eine Abweichung vom Stellenplan ist auch dann möglich, wenn dies für die Erfüllung neuer Aufgaben notwendig ist. Hier sind jedoch enge Maßstäbe anzusetzen.

Eine Änderung des Stellenplanes ist nur über eine Nachtragshaushaltssatzung möglich. Ein einfacher Beschluss reicht hier nicht aus.

Änderungen des Stellenplanes können sein:

- Neueinstellung von Beamten und Beschäftigten (soweit diese Stellen nicht vorgesehen waren),
- Beförderung von Beamten (soweit diese Beförderung nicht im Stellenplan vorgesehen war),
- Höhere Entgeltgruppen für Beschäftigte (soweit diese im Stellenplan nicht enthalten waren).

Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die HH-Satzung für das neue Jahr erlassen ist.

Tilgung von Krediten

a) Ordentliche Tilgung: Die Leistung des im Haushaltsjahr zurückzuzahlenden Betrages bis zu der in den Rückzahlungsbedingungen festgelegten Mindesthöhe

b) Außerordentliche Tilgung: Die über die ordentliche Tilgung hinausgehende Rückzahlung einschließlich Umschuldung.

Überplanmäßige Einnahmen und Ausgaben

Einnahmen, die die im Haushaltsplan vorgesehenen Beträge und die aus den Vorjahren übertragenen Haushaltseinnahmereste übersteigen, oder Ausgaben, die die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge und die aus den Vorjahren übertragenen Haushaltsausgaberräte übersteigen.

Überschuss

Die Soll-Einnahmen übersteigen die Soll-Ausgaben (unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der ordentlichen Tilgung).

Umschuldung

Die Ablösung von Krediten durch andere Kredite.

Verfügunsmittel

Beträge, die den gesetzlichen Vertretern (Bürgermeister_innen, Oberbürgermeister_innen, Landrät_innen) für dienstliche Zwecke, für die keine Ausgaben veranschlagt sind, zur Verfügung stehen.

Vorjahr

Das dem Haushaltsjahr vorangehende Jahr.

Verpflichtungsermächtigung

Verpflichtungen zur Leistung von Investitionsauszahlungen und Auszahlungen für Investitionsförderungsmaßnahmen in künftigen Jahren dürfen nur eingegangen werden, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Die Verpflichtungsermächtigungen dürfen in der Regel zulasten der dem Haushaltsjahr folgenden drei Jahre veranschlagt werden, in Ausnahmefällen bis zum Abschluss einer Maßnahme; sie sind nur zulässig, wenn die Finanzierung der aus ihrer Inanspruchnahme entstehenden Auszahlungen in künftigen Haushaltsjahren gesichert erscheint. Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung insoweit der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, als in den Jahren, zu deren Lasten sie veranschlagt sind, insgesamt Kreditaufnahmen vorgesehen sind.

Vorbericht

Die Bestimmungen zum »Vorbericht« sind in den Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder geregelt. Demnach soll der Vorbericht einen Überblick über die Eckpunkte des Haushaltsplans geben. Die Entwicklung und die aktuelle Lage der Gemeinde sind anhand der im Haushaltsplan enthaltenen Informationen und der Ergebnis- und Finanzdaten darzustellen. Die wesentlichen Zielsetzungen der Planung für das Haushaltsjahr und die folgenden drei Jahre sowie die Rahmenbedingungen der Planung sind im Vorbericht zu erläutern.

Vorläufige Haushaltsführung

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht (vorläufige Haushaltsführung), so darf die Kommune Aufwendungen und Auszahlungen leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Die Kommune darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Investitionsmaßnahmen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Haushaltsansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen.

Steuern, für die die Haushaltssatzung Rechtsgrundlage ist, darf die Kommune nach den Sätzen des Vorjahres erheben. Zudem darf die Kommune Kredite umschulden.

Vorschüsse und Verwahrgelder

Eine Ausgabe, die sich auf den Haushalt auswirkt, darf als Vorschuss nur behandelt werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung feststeht und die Deckung gewährleistet ist, die Ausgabe aber noch nicht endgültig im Haushalt gebucht werden kann. Eine Einnahme, die sich auf den Haushalt auswirkt, darf als Verwahrgeld nur behandelt werden, solange sie noch nicht endgültig im Haushalt gebucht werden kann. Verwahrgelder können auch durchlaufende Gelder sein.

Zahlungsmittel

Bargeld, Schecks, Wechsel sowie Zahlungen mit elektronischer Geldbörse, Debitkarte, Kreditkarte

- Elektronische Geldbörse: Ein auf einer Karte eines Geldinstituts installierter Mikrochip, der das Auf- und Abbuchen sowie die Speicherung von elektronischen Geldeinheiten als Guthaben, das im Voraus bezahlt wurde, ermöglicht.
- Debitkarte: Ein auf einer Karte von Geldinstituten installierter Mikrochip, der Möglichkeiten des bargeldlosen Zahlungsverkehrs eröffnet, wobei das Konto des Verwenders sofort belastet wird.
- Kreditkarte: Ein auf einer Karte eines Kreditkartenunternehmens installierter Magnetstreifen, der Zahlungen über das Kreditkartenunternehmen ermöglicht.

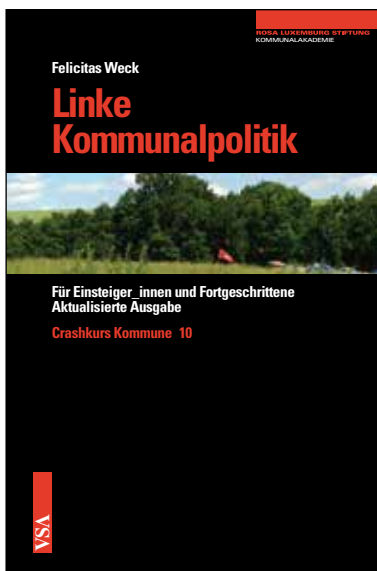
Zahlungsverkehr

- Unbare Zahlungen: Die auch mittels Debitkarten oder Kreditkarten elektronisch bewirkten Überweisungen oder Einzahlungen auf ein Konto der Kasse oder Sonderkasse bei einem Kreditinstitut, Überweisungen oder Auszahlungen von einem solchen Konto und die Übersendung von Schecks sowie von Wechseln.
- Barzahlungen: Die Übergabe oder Übersendung von Bargeld; als Barzahlung gilt auch die Übergabe von Schecks sowie von Wechseln sowie das Bezahlen mittels elektronischer Geldbörse.
- Verrechnungen: Zahlungen, die durch buchmäßigen Ausgleich zwischen Einzahlungen und Auszahlungen bewirkt werden, ohne dass die Höhe des Kassensollbestandes verändert wird (Aufrechnung, Verrechnung zwischen verschiedenen Buchungsstellen).

VSA: Crashkurs Kommune



Koray Yılmaz-Günay/Freya-Maria Klinger
Realität Einwanderung
Kommunale Möglichkeiten der Teilhabe,
gegen Diskriminierung
Crashkurs Kommune 9
In Kooperation mit der Kommunal-
akademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung
104 Seiten | € 7.50
ISBN 978-3-89965-584-1
Für eine Kultur, die nicht nach Herkunft
schaut, sondern auf eine gemeinsame
Zukunft ausgerichtet ist.



Felicitas Weck
Linke Kommunalpolitik
Für Einsteiger_innen und Fort-
geschrittene | Aktualisierte Ausgabe
Crashkurs Kommune 10
In Kooperation mit der Kommunal-
akademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung
104 Seiten | € 7.50
ISBN 978-3-89965-585-8
Ein theoretischer Input und viele prak-
tische Beispiele, wie linke Ansprüche
für eine gerechte Gesellschaft in der
Kommunalpolitik umgesetzt werden
können. Um linke Ziele lokal verwirkli-
chen zu können, bedarf es nicht nur der
sicheren Beherrschung des kommunalpo-
litischen Handwerkszeugs. Das Wissen
um Handlungsspielräume ließ schon die
eine oder andere linke »utopische« Idee
Wirklichkeit werden.



Prospekte anfordern!

VSA: Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
Mail: info@vsa-verlag.de

www.vsa-verlag.de

VSA: Crashkurs Kommune



Petra Leuschner/Jens-Peter Heuer

Lokal kann sozial sein!

Felder und Spielräume
kommunaler Sozialpolitik
Crashkurs Kommune 4

In Kooperation mit der Kommunal-
akademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung
104 Seiten | € 7.50

ISBN 978-3-89965-400-4

Was kann linke kommunale Sozialpolitik
ausrichten und was nicht? Fakten, Vor-
schriften und anschauliche Beispiele.



Felicitas Weck
Gerd Siebecke

Lokal ankommen

Kommunale und
regionale Gegen-Öffentlichkeit

Crashkurs Kommune 7

Felicitas Weck/Gerd Siebecke

Lokal ankommen

Kommunale und regionale
Gegen-Öffentlichkeit
Crashkurs Kommune 7

In Kooperation mit der Kommunal-
akademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung
104 Seiten | € 7.50

ISBN 978-3-89965-506-3

»Tue Gutes und rede darüber!« Diese
Weisheit gilt natürlich erst recht für linke
Kommunalpolitiker_innen. Lokale Gegen-
Öffentlichkeit muss aber weit mehr sein
als Werbung für das eigene Tun. Sie hilft
Transparenz und Akzeptanz zu schaffen,
für das, was im Argen liegt, was getan
werden müsste, aber auch für das, was
eben noch nicht umgesetzt werden kann.
Linke Mandatsträger_innen müssen
ihre Anliegen und Aktivitäten »unter die
Leute bringen«.

www.vsa-verlag.de

VSA

Prospekte anfordern!

VSA: Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
Mail: info@vsa-verlag.de