



fes-kommcheckers.de

Kommunalpolitik einfach online lernen

Modul 3

„Kommunale Finanzen“

Teil 1:

Rahmenvorgaben

Von:

Roland E. Helber

Dipl. Verwaltungswirt (FH)

Bürgermeister a.D.

Schömberg/Schwarzwald

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	3
2	Unterschiedliche Zielsetzungen privaten und öffentlichen Wirtschaftens	5
3	Grundsätze der Einnahmenbeschaffung	6
4	Steuern, Gebühren, Beiträge.....	7
5	Steuersystem	8
6	Steuergesetzgebung	11
7	Kommunaler Finanzausgleich	11
8	Gezielte Zuschüsse	13

1 Einführung

„Kameralistische Buchführung“ oder „Kaufmännische Buchführung“ (auch Doppik genannt) bei der öffentlichen Hand - das ist die Frage. Oder gibt es eine Mischform? Über Jahrzehnte dachte niemand daran, von der kameralistischen Buchführung bei der öffentlichen Hand abzugehen, heute gibt es vermehrt solche Ansätze.

Kameralistik

Bei der Kameralistik werden, vereinfacht ausgedrückt, die Einnahmen und die Ausgaben zusammengezählt und geschaut, wie das Ergebnis ausfällt. Ist etwas übrig, so hat man einen „Überschuss“ erwirtschaftet. Reichen die Einnahmen nicht aus, so gibt es eben einen „Fehlbetrag“, der spätestens im übernächsten Jahr abzudecken ist.

Und dann gibt es als Instrument für das Ablesen des Einnahmen- und Ausgabenflusses einen *Haushaltsplan*. Dieser ist Grundlage für einen Abgleich der Ergebnisse mit den als Planansätze bezeichneten vorgesehenen/geplanten Einnahmen und Ausgaben.

Über eine Auflistung der Mehreinnahmen und Minderausgaben als positive Faktoren gegenüber dem Plan einerseits und der Mindereinnahmen und der Mehrausgaben als negative Faktoren gegenüber dem Plan andererseits kommt man zu dem Ergebnis der Jahresrechnung, wie auch schon vorher beschrieben, also Überschuss oder Fehlbetrag.

Schaubild positive und negative Faktoren (vereinfachte Darstellung)

Haushaltsplan	
<i>Positive Faktoren</i>	<i>Negative Faktoren</i>
Mehreinnahmen <i>(mehr eingenommen als geplant)</i>	Mindereinnahmen <i>(weniger eingenommen als geplant)</i>
Minderausgaben <i>(weniger ausgegeben als geplant)</i>	Mehrausgaben <i>(mehr ausgegeben als geplant)</i>
→ Jahresrechnung ¹	

Die tatsächlichen Kosten von Leistungen sind daran nicht ablesbar. Dies ermöglicht aber die kaufmännische Buchführung.

¹ Mehr zur Jahresrechnung unter Kapitel 14 „Rechnungslegung“ in „Kommunale Finanzen“, Teil 2: Umsetzungsinstrumente.

Kaufmännische Buchführung (Doppik)

Deshalb wurden bei der Reform des kommunalen Wirtschaftsrechts in den 1970er Jahren Elemente der kaufmännischen Buchführung in die Kameralistik eingeführt. Über so genannte kalkulatorische Kosten wie Abschreibungen und Verzinsungen des eingesetzten Kapitals werden die tatsächlichen Kosten von Leistungen ermittelt.

Schaubild Kalkulatorische Kosten: Abschreibung und Verzinsung

Abschreibungen	Höhe der Kosten für die Investition über die angenommene Lebensdauer verteilt
Verzinsungen	Zinsen, die das für Investitionen genutzte Kapital eingebracht <u>hätte</u> , wäre es im Finanzsektor angelegt worden

Abschreibungen und Verzinsungen werden aber nur in Bereichen erfasst, in denen Kommunen für ihre *Leistungen Gebühren oder Entgelte erheben* (z.B. Abwassergebühr, Kindertagesstättengebühr, Kosten für Müllentsorgung auf Deponien, Bestattung etc.). Diese Bereiche werden auch als kostenrechnende Einrichtungen bezeichnet.

Bei *Bereichen ohne Gebührenerhebung* - zum Beispiel Verwaltungsleistungen im Rathaus, Nutzung der Schulen und Straßen - werden Abschreibungen und Verzinsungen nicht ermittelt. Das würde auch wenig Sinn ergeben.

Merke:

Kostenbewusstsein und Effizienz haben nichts mit dem zugrunde liegenden Buchführungssystem zu tun, sondern sind eine Frage der persönlichen Einstellung.

Bei der Kameralistik handelt es sich um eine Geldverbrauchsrechnung, während bei der Doppik der Verbrauch der (vorhandenen) Ressourcen ermittelt wird.

Intergenerative Gerechtigkeit

Seit den 1990er Jahren wird in Baden-Württemberg eine Reform des kommunalen Haushaltsrechts vorbereitet, ohne dass diese bisher zum Abschluss gekommen ist. Dadurch soll eine Umstellung von der bisherigen Geldverbrauchsrechnung (Kameralistik) zu einer Ressourcenverbrauchsrechnung (Doppik) erreicht werden, um so sicherzustellen, dass

„jede Generation die von ihr verbrauchten Ressourcen mittels Entgelten oder Abgaben wieder ersetzen soll“.

Dies ist eine Ableitung aus der so genannten intergenerativen Gerechtigkeit nach Art. 115 Grundgesetz.

Noch nicht endgültig geklärt ist, ob es für Gemeinden ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik (kaufmännische Buchführung) geben wird, und wann die Reform in Kraft tritt.

2 Unterschiedliche Zielsetzungen privaten und öffentlichen Wirtschaftens

Privates Wirtschaften ist legitimer Weise auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Wer privat wirtschaftet, wird Produkte oder Leistungen, die sich nicht oder nicht mehr rechnen, nicht mehr anbieten und über Innovation auf anderes, zu Gewinn bringenden Preisen Absetzbares, umsteigen.

Öffentliches Wirtschaften dagegen ist auf Aufgabenerfüllung ausgerichtet. Da wird im kommunalen Bereich zunächst überörtlich vom Land (Pflichtaufgaben) oder örtlich (Freiwillige Aufgaben) politisch entschieden, welche Aufgaben zu erbringen sind (siehe hierzu Modul 1 „Kommunale Aufgaben“).

Auf dieser Grundlage ist zu entscheiden, wie Finanzierungsmittel beschafft und zur Verfügung gestellt werden. Es gilt also nicht einfach der Grundsatz „Ohne Moos nix los“, sondern bei festgestelltem Bedarf ist durch politische Entscheidungen für die Finanzierung, das Moos, zu sorgen.

Anhand dieser Zielsetzungen sind Gefahropotenziale ablesbar, die bei der Privatisierung öffentlicher Leistungen entstehen können. Für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist es erforderlich, auch Leistungen vorzuhalten, die sich nicht oder zum Beispiel in der Fläche nicht rechnen. In § 77 der Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemOBW) ist niedergelegt:

„Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.“

Und dort steht auch, dass die Kommunen in konjunkturgerechtes Verhalten eingebunden sind, denn es ist dabei

„den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts grundsätzlich Rechnung zu tragen.“

3 Grundsätze der Einnahmenbeschaffung

Bei den Grundsätzen der Einnahmenbeschaffung für die Kommunen ist gemäß § 78 GemOBW eine Rangfolge vorhanden. Es sollen

1. „Sonstige Einnahmen“ aus der „Teilnahme am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr“ (Erlöse, Zinsen, Mieten, Pachten usw.) erzielt werden.
2. „soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen“, also aus kommunalen Einrichtungen und Dienstleistungen, für die die Kommunen Entgelte und Gebühren erheben können, Mittel beschafft werden,
und erst
- 3 „im übrigen aus Steuern“, die die Kommunen im Rahmen der Gesetze erheben können, Finanzierungen erfolgen.

Auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen (Höhe der Einkommen aller Art, Höhe der Vermögen,) ist Rücksicht zu nehmen! Aus der Formulierung „soweit vertretbar und geboten“ lässt sich ablesen, dass soziale Komponenten erlaubt sind. Allgemein formuliert bedeutet das: Kräftigere Schultern sollen mehr tragen als schmale Schultern.“

Darüber hinaus gilt:

Kredite für Investitionen dürfen nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

4 Steuern, Gebühren, Beiträge

Steuern sind ein öffentliches Finanzierungsmittel ohne Zweckbindung. Theoretisch ist ihre Erhebung den Gemeinden freigestellt, mit Ausnahme der Hundesteuer, die, weil nicht rein fiskalisch begründet, eine Pflichtsteuer ist. Viele öffentlichen Leistungen sind keine „Waren“ die direkt bezahlt werden müssen, sondern indirekt über Steuern finanziert werden (z.B. wirkliche Lernmittelfreiheit).

Gebühren, auch Entgelte genannt, sind Einnahmen für eine konkrete Gegenleistung und immer wieder fällig, wenn die Leistung in Anspruch genommen wird. Also für Verwaltungsleistungen wie Bescheinigungen, Unterbringung und (hoffentlich) Förderung von Kindern in Kindertagesstätten, Wasserver- und Abwasserentsorgung usw.

Die kurze Frage „Wo staot´s?“ bringt manchmal Erstaunliches zu Tage: Gebühren müssen kostendeckend sein, ist eine gängige Meinung. Wenn auf die vorgenannte Frage gesagt wird, im Kommunalabgabengesetz (KAG), so ist dies noch keine ausreichende Erklärung.

Wenn die Bestimmung des § 14, Abs. 1 KAG zitiert wird, ergibt sich etwas völlig Anderes, denn dort steht: „Die Gebühren dürfen höchstens so bemessen werden, dass die ... Kosten gedeckt werden“. Sieh an: Nicht eine Mindestfestlegung, sondern das Gegenteil, eine Höchstbegrenzung, ist dort enthalten.

Beiträge sind einmalige Leistungen, die mit einer einen Vorteil gewährenden Investition der Gemeinde zusammenhängen. Mit ihnen wird dieser Vorteil ausgeglichen und sie sind auch zu zahlen, wenn dieser Vorteil nicht unmittelbar in Anspruch genommen wird, aber in Anspruch genommen werden könnte.

Beispiele an dieser Stelle sind

- Erschließungs-,
- Entwässerungs- und
- Wasserversorgungsbeiträge.

Schaubild Typen kommunaler Einnahme

Typen kommunaler Einnahmen	Beschreibung	Beispiel
Steuern	Allgemeines öffentliches Finanzierungsmittel ohne Zweckbindung	Unterhalt öffentlicher Straßen
Gebühren / Entgelte	Laufend fällig, wenn eine Leistung in Anspruch genommen wird	Elterngebühren (fälschlicherweise meist Eltern“beiträge“ genannt) für Kindergartenbesuch der Kinder
Beiträge	Einmalig fällig als Vorteilsausgleich für eine kommunale Investition	Anliegerbeteiligung beim Bau von Erschließungsstraßen in neuen Wohngebieten
Sonstige Einnahmen	Durch Teilnahme am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr	Stadtwerke, Holzverkäufe

Hinweis:

Bei Anträgen zur Erhöhung von Steuern und sonstigen Abgaben ist es zweckmäßig, den vorgesehenen Einsatz der Mehreinnahmen möglichst konkret zu benennen (zum Beispiel für ein kostenloses letztes Kindergartenjahr); dadurch ist eher Einsicht und Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen.

5 Steuersystem

Wir kennen nach Artikel 106 des Grundgesetzes ein **Trennsystem**, in dessen Rahmen Steuern einer bestimmten politischen Ebene (Bund oder Länder oder Kommunen) zufließen und ein **Misch- oder Verbundsystem**, bei dem so genannte Gemeinschaftssteuern auf mehrere Ebenen verteilt und vereinnahmt werden.

Trennsystem:

Bundesebene: Der Bund erhebt Verbrauchssteuern wie Kaffeesteuer, Tabak- und Branntweinsteuer, Mineralölsteuer sowie Versicherungs- und Wechselsteuer, Solidaritätszuschlag, Zölle usw.

Länderebene: Den Ländern stehen Erbschafts- und Vermögenssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Grunderwerbsteuer (in Baden- Württemberg vom Land den Kreisen überlassen), Lotterie- und Biersteuer usw. zu.

Gemeinden: Die Gemeinden erheben die Grund- und Gewerbesteuer (auch unter dem Oberbegriff *Realsteuern* zusammengefasst), Hundesteuer, örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z.B. Vergnügungssteuer, Zweitwohnungssteuer usw.)

Bei den Realsteuern haben die Gemeinden ein so genanntes *Hebesatzrecht*, was bedeutet, dass sie die Höhe dieser Steuern und somit ihrer Einnahmen beeinflussen können.

Hinweis:

Im föderalen System Deutschlands fließt die Mineralölsteuer dem Bund, die Kraftfahrzeugsteuer aber den Ländern zu. Dadurch ist bisher eine vernünftige Steuerpolitik in diesem Bereich blockiert. Dieses Problem soll über die anstehende Föderalismusreform gelöst werden.

Misch- oder Verbundsystem:

Beim Misch- und Verbundsystem handelt es sich um ein System, das die ertragreichen Steuern wie Umsatzsteuer, Lohn-/Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Kapitalertragssteuer zwischen den verschiedenen politischen Ebenen verteilt (sh. Schaubild). An diesen Steuern sind alle drei politischen Ebenen nach festgelegten Schlüsseln in unterschiedlichem Umfang beteiligt:

Schaubild Verteilung ausgesuchter Steuerarten gemäß politischer Ebene

	Bund	Länder	Kommune
Lohn-/ Einkommensteuer	42,5	42,5	15
Körperschaftssteuer	50	50	-
Zinsabschlagsteuer	44	44	12
Umsatzsteuer	51	47	2

Angaben in Prozent

Es zeigt sich, dass die Kommunen im Verhältnis zum Bund und zu den Ländern bei den ertragreichen Steuern einen verhältnismäßig kleinen Anteil erhalten.

Am Beispiel der Städte Pforzheim (Oberzentrum ca. 120.000 Einwohner), Nagold (Mittelzentrum ca. 23.000 Ew.) und Schömberg/Schwarzwald (ca. 8.500 Ew.) ist aufgelistet, um welche Beträge es sich dennoch handelt (sh. Schaubild):

Schaubild Steueranteile von Kommunen aus BaWü (Angaben 2008 und 2007 als Planzahlen, 2006 als Ergebnis, in 1000 EUR)

	Pforzheim			Nagold			Schömberg		
Verwaltungsstatus	Stadtkreis			Große Kreisstadt			Gemeinde		
	<u>2008</u>	<u>2007</u>	<u>2006</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	<u>2006</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	<u>2006</u>
Lohn-/Ek-Steuer	39.110	34.454	33.496	8.553	7.443	7.441	2.464	2.133	2.143
Umsatzsteuer	8.159	7.598	6.958	969	903	823	90	83	77
Gewerbsteuer	55.835	53.055	54.757	12.460	12.200	12.722	630	600	531

Quelle: Haushaltspläne der Kommunen

Ein so genannter „Verschiebepbahnhof“ ist dabei die Umsatzsteuer. Dazu steht im Grundgesetz, dass die Anteile „durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, festgesetzt“ werden. Weder der Bund über den Bundestag noch die Länder über den Bundesrat können hier alleine handeln, sondern es bedarf entsprechender Verhandlungen und Abstimmungen. Bei der Festsetzung der Anteile an der Umsatzsteuer sind als Grundsätze (Maßstäbe) zu beachten:

- Der gleichmäßige Anspruch auf Deckung der notwendigen Ausgaben und
- die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.

Die Beteiligung an der Umsatzsteuer wurde Ende der 1990er Jahre eingeführt als Ausgleich für die damals weggefallene Gewerbesteuer (seitdem wird der Gewerbesteuer nur noch der Ertrag eines Unternehmens, aber nicht mehr das eingesetzte Kapital zugrunde gelegt).

Die Gemeinden erhalten seit den 1970er Jahren Einnahmen aus der Lohn-/Einkommensteuer gemäß örtlichem Steueraufkommen. Dadurch wird zugleich deutlich, dass alle im Erwerbsleben Stehenden, und nicht nur die Besitzenden, über Steuern zur Finanzierung der kommunalen Lasten beitragen.

Ein von Anfang an von den Kommunen gefordertes Hebesatzrecht beim Lohn/Einkommensteueranteil steht bis heute noch aus.

6 Steuergesetzgebung

Die Steuergesetzgebung des Bundes beeinflusst die kommunale Finanzausstattung. Nicht nur die andauernde Forderung interessierter Kreise nach Abschaffung der Gewerbesteuer (ein „Teilerfolg“ wurde durch den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer schon erreicht) dokumentiert diese Aussage.

Auch bei der anderen Realsteuer, der *Grundsteuer*, wurden Bewertungsfragen der Grundstücke (es galten bis in die 1970er Jahre noch Vorkriegswerte) und damit ein höherer Ertrag jahrzehntelang verschleppt.

Das Beitrags- und Gebührenrecht ist ebenfalls abhängig von Entscheidungen des Bundes und in diesem Fall auch der Länder, so beispielsweise bei den Erschließungsbeiträgen von den Regelungen im Baugesetzbuch des Bundes und bei den Gebühren von den Regelungen in den Kommunalabgabengesetzen der Länder.

7 Kommunalen Finanzausgleich

Verbundmasse

Die Länder tragen für die Kommunen auch im finanziellen Bereich die Verantwortung. Aus ihrem Anteil an den Gemeinschaftssteuern - *Verbundmasse* genannt - speisen sie den kommunalen Finanzausgleich.

Vertikaler Finanzausgleich

Dieser Finanzausgleich zwischen Land und Kommune wird auch *vertikaler Finanzausgleich* genannt, weil er von oben nach unten geht. Im Gegensatz dazu heißt der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern horizontaler Finanzausgleich.

Das Land Baden-Württemberg gibt in den vertikalen/kommunalen Finanzausgleich ein knappes Viertel seiner Verbundmasse. Über einen nach Gemeindegröße gestaffelten Pro-Kopf-Betrag (wegen des Ausgleichs von Leistungen für das Umland steigt er mit zunehmender Einwohnerzahl) wird eine (fiktive) Bedarfsmesszahl ermittelt.

Dieser Zahl wird die eigene Steuerkraft der Gemeinde gegenüber gestellt. In der Regel ist diese niedriger als die Bedarfsmesszahl, so dass sich eine so genannte negative Steuerkraft

ergibt. Erreicht die eigene Steuerkraft nicht mindestens 60% der Bedarfsmesszahl, so wird diese Differenz vorweg als Sockelgarantie ausgeglichen. Ansonsten wird die negative Steuerkraft zu 70% als so genannte Schlüsselzuweisung an die Gemeinden ausgeschüttet.

Ausgleichsstock

Für die Finanzierung von Investitionen (nicht für laufende Ausgaben) besonders finanzschwacher Gemeinden gibt es einen von den Regierungspräsidien verwalteten so genannten *Ausgleichsstock*, über den ein Verteilerausschuss aus staatlichen und kommunalen Vertretern entscheidet.

Voraussetzung für Zuschüsse aus dieser „Notkasse“ ist ein entsprechender Ausgleichsstock-Antrag mit dem Nachweis, dass die eigenen Einnahmemöglichkeiten voll ausgeschöpft werden.

Schullastenausgleich / Sachkostenbeitrag

Über den *Schullastenausgleich* gewährt das Land den Gemeinden je Schüler einen festgelegten Betrag, *Sachkostenbeitrag* genannt.

Es gilt folgende Kostenverteilung: Das Land trägt die Kosten für das pädagogische Personal, die Kommunen haben die übrigen Kosten zu tragen, die durch diesen Schullastenausgleich teilfinanziert werden.

Schaubild Finanzierung der Schullasten

Land	Trägt die Kosten für das pädagogische Personal
Kommune	Übernimmt die restlichen Aufwendungen im Schulbereich

Kreisumlage

Die Steuerkraft der Gemeinden bildet den Maßstab für die *Kreisumlage*, die kreisangehörige Gemeinden an die Landkreise zur Finanzierung von deren Aufgaben - z.B. Berufsschulwesen, Kreisstraßenbau, Abfallwirtschaft - zu leisten haben. Die Höhe der Kreisumlage ist ein prozentualer Anteil der Steuerkraft der Gemeinde. Der von der Gemeinde abzuführende Anteil ist in der Haushaltssatzung des Landkreises niedergeschrieben und wird vom Kreistag beschlossen. Neben der Kreisumlage haben Landkreise als eigene Steuer nur die Jagdsteuer und die vom Land überlassene Grunderwerbsteuer.

Die Daten des Finanzausgleichs und der Umlagen sowie die Berechnungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sind in einer Anlage zum Haushaltsplan im Einzelnen dargestellt.

8 Gezielte Zuschüsse

Vom Land, Bund und der Europäischen Union gewährte finanzielle Zuschüsse beeinflussen kommunale Entscheidungen. Von „oben“ gewährte Zuschüsse als Anreiz und Steuerungsinstrument für Investitionen auf lokaler Ebene sind grundsätzlich zu begrüßen, aber nicht alles ist gerechtfertigt.

Denn Zuschüsse decken nur einen Teil des Aufwands ab, der bei einer Investition anfallen kann. Der andere Teil muss aus Eigenmitteln des örtlichen Gemeindehaushalts bezahlt werden. So haben wohlhabende Gemeinden einen wesentlichen Vorteil gegenüber finanzschwachen Gemeinden. Denn wer die Eigenmittel nicht aufbringen kann, dem helfen gezielte Zuschüsse wenig oder nichts.

Eine alte Forderung der Kommunen nach *Investitionszuschüssen ohne Zweckbindung* ist bisher nur in Ansätzen erfüllt.

Stichwort Unerwünschte Wirkung von Zuschüssen

Ein Beispiel aus der Praxis: Es gab Landeszuschüsse für Heimatmuseen, aber nicht für Kinderspielplätze. Weil aber, mit einem Schuss Ironie gesagt, ein guter Kommunalpolitiker ist, wer Zuschüsse locker macht, wurden eben Heimatmuseen eingerichtet. Dagegen ist nichts zu sagen, wenn dies ein lang gehegter Wunsch der Bevölkerung gewesen ist.

Wenn aber im Wesentlichen die externe Zuschussgewährung ausschlaggebend für die Einrichtung des Museums gewesen ist, dann tritt die Finanzierungsmöglichkeit für einen z.B. erwünschten Kinderspielplatz in weite Ferne.

Begründung: Eigenmittel wurden zur Finanzierung des Heimatmuseums benötigt, die nun für einen Spielplatz nicht mehr zur Verfügung stehen. Wenn die gleichen Zuschüsse für Investitionen zweckfrei gegeben werden, so kann örtlich frei entschieden werden, wofür sie zum Einsatz kommen: Für einen Kinderspielplatz oder ein Heimatmuseum.

Merke

Zweckfreie Investitionszuschüsse stärken die kommunale Selbstverwaltung, ohne dass damit den Gemeinden insgesamt weniger Zuschüsse zufließen.