

Kommunal Finanzen

Zimmermann, Horst

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zimmermann, H. (2018). Kommunal Finanzen. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 1159-1170). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55991076>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Horst Zimmermann

Kommunalfinanzen

S. 1159 bis 1170

URN: urn:nbn:de:0156-55991076



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Kommunal финанzen

Gliederung

- 1 Gegenstand und Bedeutung der Kommunal финанzen
- 2 Ausgaben und Aufgabenerfüllung der Kommunen
- 3 Das System der kommunalen Einnahmen
- 4 Kommunale Steuern
- 5 Zuweisungen als ergänzende Einnahmeart
- 6 Die Schuldaufnahme als kontroverse Einnahmeart
- 7 Kommunal финанzen und Stadtentwicklung

Literatur

Geordnete Kommunal финанzen sind eine Voraussetzung für erfolgreiche Stadtentwicklung und die Versorgung der Region im Dienste des Wachstums einer Volkswirtschaft. Dazu sind die Aufgaben und Einnahmen so festzulegen, dass die Kommunen eigenverantwortlich handeln können. Probleme liegen in dem fehlenden Satzrecht bei der Einkommensteuer, dem Reformbedarf bei der Grundsteuer und unterfinanzierten Sozialausgaben.

1 Gegenstand und Bedeutung der Kommunal финанzen

Die Finanzen der Kommunen, also der kreisfreien Städte, der Landkreise und ihrer kreisangehörigen Gemeinden, sind ein bedeutsamer Teil der öffentlichen Finanzen, sie üben erhebliche Effekte auf die Stadtentwicklung und die regionale Struktur des Staatsgebietes aus (vgl. hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen Zimmermann 2016).

Die Bedeutung zeigt sich darin, dass die kommunalen Ausgaben 27% des öffentlichen Gesamthaushaltes ausmachen, also der Finanzen von Bund, Ländern und kommunaler Ebene (BMF 2017: 141 ff.). Die Bedeutung der kommunalen Ebene kann aber, ebenso wie bei Bund und Land, nicht allein an ihrem Finanzanteil gemessen werden. Hinzu tritt die sogenannte Verordnungstätigkeit. Diese allerdings hat beim Bund ein sehr viel größeres Gewicht, denn er erlässt die meisten Gesetze und entsprechenden Verordnungen in Deutschland. Dagegen ist das Gewicht der kommunalen Ebene im Bereich der Verordnungstätigkeit geringer als ihr zahlenmäßiger Anteil an den gesamten Finanzen. Die Gemeinden haben die Gesetze von Bund und Land auszuführen und sind daher in ihrer gestalterischen Bedeutung eingeschränkt, ohne dass sich dies in Zahlen ausdrücken lässt.

2 Ausgaben und Aufgabenerfüllung der Kommunen

Die Gemeinden haben gemäß Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ als Aufgabe, und den Landkreisen werden ebenfalls Aufgaben zugewiesen (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*). Welche einzelnen Aufgaben von Städten und Gemeinden in diesem Rahmen erfüllt werden, lässt sich im Wesentlichen an den hierfür getätigten kommunalen Ausgaben ablesen (s. Tab. 1).

Den mit Abstand größten Anteil haben die Ausgaben für Soziales und Jugend mit rund 35%. Dieser Ausgabenanteil belief sich 1913/14 auf 17% und erreichte schon 1955 etwas mehr als 26% (Zimmermann 2016: 93). Von damals bis heute spiegelt sich darin das Entstehen des Wohlfahrtsstaates wider, der durch Transfers und Sozialausgaben gekennzeichnet ist. Hinter diesen Ausgaben stehen Verteilungsziele. Hingegen haben die meisten anderen in Tabelle 1 aufgeführten Aufgabenbereiche den Zweck, den privaten Haushalten und Unternehmen in der Kommune sogenannte öffentliche Güter bereitzustellen, also solche Güter, die durch den privaten Markt nicht oder nur unvollständig bereitgestellt werden können. Diese im Gegensatz zu den Verteilungsaufgaben als alloкатive Aufgaben bezeichneten Tätigkeiten gibt es auch auf der Ebene von Bund und Land, beispielsweise im Bereich Verteidigung oder Polizei.

Diese Unterscheidung ist deshalb wichtig, weil man bei der Gesamtheit dieser öffentlichen Güter fragen kann, welche besonders für eine Bereitstellung auf der kommunalen Ebene geeignet sind. Diese lokalen öffentlichen Güter grenzt man ökonomisch nach dem räumlichen Nutzerkreis ab. Dieser Kreis ist für den Kindergarten offensichtlich klein und für die Landesverteidigung bundesweit. International vergleichend findet sich für die Kommunen überall ein ähnliches Bündel von Aufgaben wie in Tabelle 1. Ganz eindeutig ist diese Zuordnung für die Aufgabenbereiche Straßen, Abfall und Abwasser. Diese Tätigkeiten finden auf dem Gebiet einer Stadt oder Gemeinde statt, wo sie einen Nutzen für deren Bewohner stiften. Außerdem sind sie in der Regel nur begrenzt privat organisierbar. Das Bildungswesen als ein weiteres Aufgabenfeld (siehe den Punkt

Tabelle 1: Kommunale Ausgaben nach ausgewählten Aufgabenbereichen, 2011

Gliederung lt. Produktrahmen (z. T. Unterpunkte)	Gemeinden und Gemeindeverbände		darunter Landkreise	
	Mio. €	%	Mio. €	%
Zentrale Verwaltung	34.618	17,3	6.360	19,5
Schule und Kultur	23.614	11,8	6.670	20,5
Soziales und Jugend	69.378	34,8	25.971	79,7
Gesundheit und Sport	6.308	3,2	1.453	4,5
Straßen	10.042	5,0	1.715	5,3
Abfall, Abwasser	7.696	3,9	1.630	5,0
Wirtschaft, Wirtschaftsförderung	6.212	3,1	744	2,3
Friedhof, Grün, Naturschutz	3.457	1,7	264	0,8
sonst. „Gestaltung der Umwelt“	17.799	8,9	2.170	6,7
Steuern, Zuweisungen, Umlagen	3.625	1,8	- 17.007	- 52,2
sonst. zentrale Finanzleistungen	19.342	9,7	- 11.753	- 36,1
Übrige Ausgaben				
Insgesamt	199.532	100,0	32.598	100,00

Bereinigte Ausgaben, d. h. bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene, einschl. besonderer Finanzierungsvorgänge, ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

Quelle: Destatis 2013

Kommunalfinanzen

„Schule und Kultur“ in Tabelle 1) ist in Deutschland wie auch anderswo aufgeteilt in Schulen unter kommunaler Zuständigkeit und beispielsweise Universitäten, die man allenfalls auch einer sehr großen Stadt zuordnen kann. Die Zuordnung der Aufgaben auf die Kommunen ist in Deutschland im Großen und Ganzen gut gelöst. Lediglich bei den Sozialausgaben sind Besonderheiten zu berücksichtigen, auf die noch zurückzukommen sein wird.

Da Kommunen geographisch eng definiert sind, entsteht das Problem, dass manche kommunalen Leistungen auch Nutzungsmöglichkeiten für das Umland bieten (sogenannte räumliche externe Effekte). Besonders wichtig ist dies in Großstadtreionen, wo es eine Arbeitsteilung zwischen Kernstadt und Umlandkommunen gibt. Dass diese Arbeitsteilung gut funktioniert, ist unter dem Aspekt des gesamtwirtschaftlichen Wachstums von großem Gewicht. Wenn aber die Leistungen der Kernstadt auch dem Umland zugutekommen, von dort aber nicht die entsprechenden Einnahmen zu erwarten sind, besteht die Gefahr, dass bestimmte Leistungen in zu geringem Umfang angeboten werden (Zimmermann 2016: 64 ff. zu den Möglichkeiten, einer solchen Gefahr entgegenzuwirken).

Die richtige Zuordnung der kommunalen Aufgaben ist auch deshalb wichtig, weil nur dann der ökonomische Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz wirksam werden kann (vgl. Olson 1969). Danach sollte einer Gebietskörperschaftsebene, etwa den Kommunen, eine öffentliche Aufgabe so zugeordnet sein, dass die einzelne \triangleright *Gebietskörperschaft* autonom über (1) die Ausgaben zusammen mit (2) den selbst aufzubringenden Einnahmen entscheidet. Auf diese Weise muss die Gebietskörperschaft zwischen Ausgabenvorteil und daraus entstehender Finanzierungslast abwägen, und die Entscheidung tendiert dazu, im ökonomischen Sinne effizient zu sein.

Allerdings ist der Entscheidungsspielraum der Kommune bei den ihr zustehenden Aufgaben unterschiedlich groß. Er reicht von den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, etwa Kultur und Sport, über pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, etwa Schulbau und kommunale Straßen, bis zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, etwa Standesamts- und Passwesen, bei denen sowohl das Ob als auch das Wie der Aufgabenerfüllung weitestgehend feststehen. Damit ist zugleich eine Skala der Finanzautonomie angedeutet, mit abnehmender Möglichkeit, dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu folgen (Zimmermann 2016: 102 f.). Der Entscheidungsspielraum würde wiederum vergrößert, wenn das \triangleright *Konnexitätsprinzip* stärker als bisher angewendet würde, nach dem die obere Ebene zusammen mit der nach unten gegebenen Aufgabe auch die entsprechenden zusätzlichen Einnahmen gänzlich nach unten geben soll. Zugleich ist bei der Zuordnung einer Aufgabe zwischen den Ebenen das Subsidiaritätsprinzip (\triangleright *Subsidiarität*) zu berücksichtigen (vgl. Döring 1994). Es besagt: Wenn eine öffentliche Aufgabe auf einer niedrigeren Ebene erfüllt werden kann, so soll sie dort auch erfüllt (und finanziert) werden („im Zweifelsfalle unten“). Ökonomisch schlägt sich diese Forderung im sogenannten Dezentralisierungstheorem nieder (Blankart 2011: 617 f.). Danach sollten öffentliche Leistungen immer dann dezentral bereitgestellt werden, wenn mit einem einheitlichen zentralen Angebot keine Effizienzvorteile im Sinne möglicher Kostenersparnisse oder einer größeren Präferenzgerechtigkeit verbunden sind. Das bedeutet: Solange durch eine zentrale Bereitstellung öffentlicher Güter weder etwaige Skaleneffekte realisiert noch bestehende räumliche Nutzen-Spillovers internalisiert werden, gilt ein dezentrales Leistungsangebot als vorrangig.

Diese beiden wichtigen Prinzipien sind unter den kommunalen Aufgaben in Tabelle 1 beispielsweise weitestgehend eingehalten für Straßen, Abwasser und Abfall. Für den größten Posten, die Sozialausgaben, gilt das hingegen nicht oder nur in sehr geringem Maße. Die Sozialausgaben der Kommunen werden überwiegend auf der Basis von Gesetzen des Bundes getätigt, die nur in begrenztem Maße kommunale eigene Entscheidungen zulassen. Finanziert werden sie aber ganz überwiegend aus dem kommunalen Budget. Der Grund liegt darin, dass es ökonomisch sinnvoll ist, Verteilungsziele vor allem auf den oberen Ebenen des Staates entscheiden zu lassen, um größere regionale Unterschiede im Einkommen zwischen Personen und Gebietseinheiten zu vermeiden (Zimmermann 2016: 35 ff.).

Noch offensichtlicher ist diese Dominanz der oberen Ebenen und in diesem Fall sogar der zentralen Ebene im Hinblick auf das Konjunkturziel. Wenn eine Rezession den Gesamtstaat erfasst, ist es für die einzelne Kommune, aber auch das einzelne Bundesland nicht vorteilhaft, eigene Konjunkturpolitik zu betreiben. Die Kosten dieser Politik, beispielsweise für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen und entsprechende – konjunkturell angezeigte – Schuldaufnahme, liegen bei der einzelnen lokalen Gebietskörperschaft, während die Vorteile im Sinne der Rezessionsbekämpfung dem größeren Gebiet zugutekommen, weil die Erstellung der *Infrastruktur* zu Mehreinkommen führt, das nicht nur in der eigenen Kommune, sondern auch in umliegenden und sogar fernabliegenden Kommunen bzw. Regionen anfällt.

3 Das System der kommunalen Einnahmen

Die Einnahmearten der Kommunen weisen eine Hierarchie unter dem Aspekt der kommunalen Finanzautonomie auf. Um dies aufzuzeigen, sind die Einnahmearten in Tabelle 2 danach unterteilt, ob es sich um Einnahmen „aus eigenen Quellen“ oder um Zuweisungen von anderen öffentlichen Körperschaften (Einnahmen „von anderen Ebenen“) handelt. Damit werden stärker autonome und stärker fremdbestimmte Einnahmen unterschieden. Mit dem Begriff der Einnahmen „aus eigenen Quellen“ wird auf die wirtschaftliche Herkunft der Einnahmen aus dem Gebiet einer Kommune abgestellt, in der deutschen Literatur auch als Radizierbarkeit bezeichnet. Wenn diese vorliegt, hat die Kommune einen Anreiz, die Pflege der Einnahmequelle ernst zu nehmen, insbesondere wenn sie auch die Höhe der Einnahmen bestimmen kann.

Innerhalb der Einnahmen „aus eigenen Quellen“ sind an erster Stelle eigene Steuern in dem Sinne hervorzuheben, dass den Kommunen nicht nur der Ertrag der Steuer zugutekommt, sondern sie auch den Satz der Steuer bestimmen können. Dies gilt in Deutschland für die Grundsteuer, die Gewerbesteuer und die sogenannten örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern, wie beispielsweise die Hundesteuer oder die Zweitwohnungsteuer. Eine schon eingeschränkte Autonomie besteht, wenn die Kommune zwar den Steuersatz nicht bestimmen kann, ihr aber ein Anteil nach dem örtlichen Aufkommen zufließt. Dies gilt für den bedeutsamen kommunalen Anteil an der Einkommensteuer, der neben der Gewerbesteuer die größte steuerliche Einnahmequelle darstellt. Hingegen ist das, was in der amtlichen Statistik als gemeindlicher Umsatzsteueranteil ausgewiesen wird, in Wirklichkeit eine Zuweisung aus dem gesamtstaatlichen Umsatzsteueraufkommen, die nach wirtschaftlichen Indikatoren erfolgt und keineswegs nach dem örtlichen Zustandekommen der Umsatzsteuer. Daher wird diese Position unter den Zuweisungen ausgewiesen.

Tabelle 2: Einnahmen „aus eigenen Quellen“ und andere Einnahmearten, 2011

	Kommunen Mio. €	%
A. Einnahmen „aus eigenen Quellen“	107.732	58,8
1. Eigene Steuern (kommunale Ertragshoheit, z. T. auch Steuersatzrecht und kommunale Veranlagung)	41.665	22,7
1.1. Grundsteuer	10.321	5,6
darunter Grundsteuer (B)	9.954	5,4
1.2. Gewerbesteuer (netto) ¹⁾	30.507	16,6
1.3. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern sowie steuerähnliche Einnahmen	837	0,5
2. Anteile an Steuern (Verbundsteuern) nach örtlichem Aufkommen	24.607	13,4
Einkommensteueranteil	24.607	13,4
3. Einnahmen auf Basis des Äquivalenzprinzips (Entgeltabgaben)	41.460	22,6
3.1. Gebühren	23.567	12,9
3.2. Beiträge	1.411	0,8
3.3. Erwerbseinnahmen darunter Konzessionsabgabe	11.407 3.514	6,2 1,9
3.4. Veräußerungserlöse (Anlagevermögen)	5.075	2,8
B. Zuweisungen (Umlagen) von anderen öffentlichen Körperschaften (für die kommunale Ebene als Ganze: „von anderen Ebenen“)	79.747	43,5
1. „Zuweisungen“ aus der Umsatzsteuer	3.460	1,9
2. Zuweisungen/Umlagen im Verwaltungshaushalt ²⁾	66.045	36,0
3. Zuweisungen im Vermögenshaushalt ³⁾	10.242	5,6
C. Nettokreditaufnahme	- 207	- 0,1
D. Sonstige Einnahmen (als Differenz ermittelt)	- 3.929	- 2,1
Einnahmen insgesamt⁴⁾	183.343	100,0

Quelle: Destatis 2013

Die dritte Gruppe der Einnahmen „aus eigenen Quellen“ umfasst die Entgeltabgaben. Sie werden auf Basis des Äquivalenzprinzips erhoben, d. h., dass der kommunalen Einnahme eine speziell für diese Einnahme getätigte Leistung einer Kommune gegenübersteht. Hier machen die Gebühren den größten Anteil aus, die damit die drittgrößte Einnahmeart unter den Einnahmen „aus eigenen Quellen“ bilden, nicht zuletzt, weil sie in den letzten Jahren unter dem Druck der erforderlichen Konsolidierung der kommunalen Haushalte stark angehoben worden sind. Während Gebühren in der Regel für die Leistung an einen Empfänger für eine einzelne kommunale Leistung erhoben werden, dienen Beiträge der Finanzierung eines einmaligen öffentlichen Investitionsaufwands, wofür die Anliegergebühren das wichtigste Beispiel sind. Die Erwerbseinnahmen beruhen wiederum auf wirtschaftlicher Tätigkeit der Kommune. Der hierunter hervorgehobene Posten der Konzessionsabgabe kommt dadurch zustande, dass die Kommune für die Konzession, über ihr Gemeindegebiet eine Leitung legen zu lassen, eine Abgabe erheben darf. Schließlich entstehen Einnahmen auf Basis des Äquivalenzprinzips auch dadurch, dass die Kommune Teile ihres Anlagevermögens, beispielsweise ein nicht mehr genutztes Schulgebäude, veräußert.

Unter den in Tabelle 2 aufgeführten Einnahmearten sollten immer zuerst die Entgelte zur Finanzierung einer Ausgabe herangezogen werden. Sie werden für eine Gegenleistung erhoben, sodass für den Bürger die Abwägung von Ausgabenvorteil und Einnahmenachteil besonders leicht fällt. Erst wenn diese Möglichkeit ausgeschöpft oder aus Erhebungstechnischen Gründen nicht realisiert werden kann, sollten Steuereinnahmen und in weiterer Abstufung Zuweisungen für die Finanzierung kommunaler Leistungen eingesetzt werden.

4 Kommunale Steuern

Hinsichtlich der verschiedenen zuvor erörterten Einnahmearten seien die Probleme bei einzelnen Gemeindesteuern gesondert hervorgehoben. Für die Landkreise ist dies nicht erforderlich, weil sie praktisch keine Einnahmen aus Steuern beziehen.

4.1 Die Grundsteuer

Eine besondere Problematik weist in Deutschland die Grundsteuer auf. Sie ist an sich eine hervorragend geeignete Kommunalsteuer, weil sie als allgemeines Äquivalent für gemeindliche Nutzungen angesehen und zugleich wegen der Bindung der Steuer an Grundstücke nur begrenzt überwältigt werden kann. Leider ist die deutsche Grundsteuer derzeit in einem desolaten Zustand. Die Bemessungsgrundlage beruht auf Wertermittlungen aus dem Jahre 1964 und in den neuen Bundesländern sogar 1936. Die Relationen zwischen den Grundstückswerten haben sich in der Zwischenzeit sehr stark verändert, weshalb das Verfassungsgericht diese Steuer als nur noch begrenzt verfassungsgemäß ansieht. Es wurden verschiedene Reformoptionen diskutiert (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2010), unter denen ein Modell vielleicht am sinnvollsten ist, dass auf dem leicht ermittelbaren Bodenwert plus einer eher überschlüssigen Einbeziehung der Wohnfläche beruht. Dieses Modell liegt auch dem Gesetzentwurf zugrunde, dem der Bundesrat am 24.09.2016 zugestimmt hat.

4.2 Die Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer sichert zusammen mit dem Einkommensteueranteil das, was der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen den Interessenausgleich innerhalb einer Kommune zwischen den Interessen der Unternehmen und der privaten Haushalte genannt hat (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 1982: 30). Eine Kommune sollte weder vorwiegend an Unternehmen noch vorwiegend an privaten Haushalten interessiert sein, denn beide Elemente müssen – aufeinander abgestimmt – durch die Kommunen gut versorgt werden, wenn das regionale Wachstum gesichert sein soll. Daher ist eine gewichtige und mit eigenem Hebesatz versehene Unternehmensteuer der Gemeinde unverzichtbar. Zwar ist die Gewerbesteuer keine ideale Gemeindesteuer, weil sie als reine Gewinnsteuer sehr starken Schwankungen unterliegt. Aber alle Ersatzvorschläge sind bisher politisch gescheitert (vgl. für eine Diskussion der verschiedenen Reformvorschläge auch Döring/Feld 2005; Döring 2007).

4.3 Der Einkommensteueranteil

Der Einkommensteueranteil der Gemeinden ist eine gewichtige Einnahmeposition, nicht nur der Höhe nach, sondern auch als Element des Interessenausgleichs. Allerdings fehlt dieser Steuer das kommunale Hebesatzrecht, obwohl es in Art. 106 Abs. 5 GG vorgesehen und daher im Wege eines einfachen Gesetzes einföhrbar ist. Dies ist neben der reformbedürftigen Grundsteuer das zweite Element des deutschen Gemeindesteuersystems, das unbedingt geändert werden sollte (vgl. Döring 2003; Färber/Kühl/Alt 2014). Ohne dieses Hebesatzrecht sind Elemente der direkten Demokratie wie Volksbefragungen oder -entscheide wenig nützlich, weil den begehrten zusätzlichen Ausgaben nicht die Rechnung in Form höherer Steuersätze beigefügt werden kann.

Schließlich sei erwähnt, dass die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern und steuerähnlichen Einnahmen nicht besonders ins Gewicht fallen und hier die Gefahr besteht, dass solche geringfügigen Steuern den Steuerwiderstand von Bürgern und Unternehmen insofern unnötig hervorrufen, als dass sie insgesamt einen erheblichen Beitrag zur kommunalen Finanzierung leisten könnten.

5 Zuweisungen als ergänzende Einnahmeart

Wenn eine Gemeinde Zuweisungen vom Land oder – in Deutschland nur indirekt – vom Bund erhält, so kann sie deren Volumen nicht direkt beeinflussen, und die Mittel werden auch nicht innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaft aufgebracht. Das Interesse der Kommune besteht überwiegend also nur darin, im Wege der Lobbyarbeit möglichst viele dieser Einnahmen an sich zu ziehen. Doch gelangen Zuweisungen häufig nur unter Auflagen an den kommunalen Empfänger. Oft sind die Zwecke genau vorgegeben, beispielsweise früher für den Schwimmbadbau, mit dem Ergebnis, dass in Deutschland mehr Schwimmbäder gebaut worden sind, als die Kommunen aus ihren eigenen Einnahmen finanziert hätten. Die Auflage kann auch bedeuten, dass die Kommune einen Teil der Kosten selbst finanzieren muss (Mitfinanzierung). Dadurch werden gemeindliche Einnahmen in Verwendungszwecke gelenkt, die die Kommune aus eigenem Antrieb nicht gewählt hätte. Auch dies bedeutet einen Eingriff in die kommunale Finanzautonomie.

Das Grundproblem der Zuweisungen im Vergleich mit eigenen Steuern liegt mithin in der Anreizproblematik. Jede Zuweisung führt zu Mehrausgaben, die die Kommune sonst nicht getätigt hätte. Zudem werden oft spezielle Anreize vom Land gesetzt, die die Kommune auch in einzelnen Aufgabenbereichen beeinflussen. Es bedarf aber guter Gründe, um als ergänzende Einnahmeart Zuweisungen zu gewähren. Am besten lassen sich Zuweisungen mit dem regionalen Verteilungsziel begründen. Demnach soll dem Bürger in allen Regionen ein ähnliches Niveau an öffentlichen Leistungen zur Verfügung stehen. Hierfür sind solche Zuweisungen geeignet und üblich, die ohne irgendwelche Auflagen an die Gemeinde gelangen. Die Details zu den Aufgaben und die Struktur solcher Zuweisungen finden sich im kommunalen Finanzausgleich (▷ *Kommunaler Finanzausgleich*).

Während die bisher erörterten Zuweisungen „von oben nach unten“ fließen, ist es bei Zuweisungen zwischen Landkreis und kreisangehörigen Gemeinden umgekehrt. Die Kreisumlage fließt von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden an den Landkreis und bildet dort die bei Weitem größte Einnahmeart. Auch wenn die Kreisumlage damit dem Kreisgebiet entstammt, stellt sie jedoch keine oder nur sehr begrenzt eine Einnahme aus eigenen Quellen dar, da unklar ist, woraus die Umlage letztlich finanziert wird und gegenüber wem fiskalische Äquivalenz besteht (Zimmermann 2016: 185 f.).

6 Die Schuldaufnahme als kontroverse Einnahmeart

Alle bisher aufgeführten Einnahmearten bedeuten eine endgültige Übertragung der Kaufkraft vom privaten Sektor zur öffentlichen Hand. Demgegenüber stellt die kommunale Schuldaufnahme ökonomisch keine endgültige Übertragung von Kaufkraft auf die Kommune dar, sondern eine kreditäre und damit lediglich vorläufige. Für die Kommune bedeutet dies, dass zum Zeitpunkt der Einnahmezielung die politischen Kosten einer zusätzlichen Einnahme auf dem Kreditwege niedriger sind, als wenn der gleiche Betrag über erhöhte Besteuerung, heraufgesetzte Entgelte oder eine andere eigene Einnahmequelle beschafft würde. Sofern sich Bürger und vielleicht auch kommunale Entscheidungsträger über diese Folgebelastung nicht ausreichend im Klaren sind, spricht man von der sogenannten Schuldenillusion (vgl. Buchanan/Wagner 1977). Sie wird als einer der Gründe angeführt, warum es ständig zur Schuldaufnahme und somit oft zur Überschuldung kommt.

Unproblematisch sind diesbezüglich echte Kassenkredite, die während des laufenden Haushaltsjahres zur Überbrückung aufgenommen und an dessen Ende entweder zurückgezahlt oder in eine haushaltsmäßige Schuldaufnahme überführt werden. Problematisch ist in Deutschland jedoch, dass die kommunalen Kassenkredite in hohem Maße zur Finanzierung über das Haushaltsjahr hinweg verwendet werden. Die Kassenkredite haben sich von unter 5 Mrd. € 1992 auf beinahe 50 Mrd. € 2013 erhöht (Deutscher Städtetag 2014: 5).

Oft wird angeführt, dass eine größere Investition in einer kleinen Kommune in einem Haushaltsjahr nicht ohne Schuldaufnahme finanziert werden könne. Hierzu besteht allerdings die Möglichkeit der Rücklagebildung. In größeren Städten sind ohnehin in jedem Jahr auch größere Investitionen im Budget vorgesehen und wären insoweit ohne Schuldaufnahme zu finanzieren. Eine Ausnahme kann man in solchen kommunalen Investitionsobjekten sehen, die einzelwirtschaftlich

Kommunal финанzen

rentabel sind, da sie absehbar durch spätere Entgelte voll finanziert werden können. Erfolgt hier eine Schuldaufnahme, dann sollte dies in einer Form geschehen, die vom laufenden Haushalt vollständig getrennt ist. Dieses Argument ist insofern wichtig, als dass solche Investitionen häufig wachstumsfördernd sind und ohne eine solche Möglichkeit der Schuldfinanzierung entsprechende Investitionen tendenziell in einem zu geringen Umfang getätigt werden.

Insgesamt besteht aber immer die Gefahr, dass Kommunen sich überschulden. Dies geschieht heute häufig dadurch, dass durch Bundesgesetze Sozialausgaben auf die Gemeinde zukommen, denen keine entsprechende Einnahmesteigerung gegenübersteht. Um der stets drohenden Überschuldung zu begegnen, wurde im Grundgesetz eine Schuldenbremse verankert, die auch für die Länder gilt. Da die Länder für die Finanzen ihrer Kommunen verantwortlich sind, müssen sie auch dafür sorgen, dass die Gesamtverschuldung eines Landes und seiner Kommunen das vorgesehene Volumen nicht überschreitet. Da viele deutsche Kommunen wegen der zunehmenden Sozialausgaben und nicht ausreichender Einnahmen so stark verschuldet sind, dass eine Entschuldung aus eigener Kraft unwahrscheinlich ist, haben die Länder zunehmend Entschuldungsprogramme für ihre Kommunen aufgelegt, die gegen Sparauflagen gewährt werden (Deutscher Städtetag 2013: 6 ff.; vgl. zudem Frischmuth 2013).

7 Kommunal финанzen und Stadtentwicklung

Abschließend sei hier eine übergreifende Aussage zur Bedeutung der kommunalen Haushalte für die Kommunalpolitik und insbesondere die Stadtentwicklung versucht. Wenn *Stadtentwicklung* in ihren verschiedenen Ausprägungen eigenständig betrieben werden soll, müssen die entsprechenden finanziellen Spielräume vorhanden sein. Dazu gehört ein hoher Anteil an Einnahmen aus eigenen Quellen, weil die Ergebnisse der Politik sich dann wieder in den eigenen Finanzen zeigen.

Allerdings bestehen die kommunalen Haushalte heute in erheblichem und über die Zeit wachsendem Teil aus Transferzahlungen an private Haushalte. Hingegen sind die Ausgaben für den Ausbau der städtischen Infrastruktur und sonstige öffentliche Güter im bereits erörterten Sinne anteilig stark zurückgegangen. Sozialausgaben helfen gewiss der sozialen *Nachhaltigkeit*, aber der Konflikt mit der ökonomischen Nachhaltigkeit wird mit Blick insbesondere auf den demografischen Wandel bedeutsam (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2013). Zudem ist sicher, dass die ökonomische Leistungsfähigkeit der modernen Ballungsgebiete für das zukünftige Wachstum der Region und der Gesamtwirtschaft von zunehmender Bedeutung ist (vgl. Zimmermann 2003).

Nicht zuletzt deshalb sind schon zuvor die Finanzautonomie und der Entscheidungsspielraum der Kommunen wiederholt deutlich hervorgehoben worden. Wenn in Deutschland eine leistungsfähige kommunale Ebene erwünscht und unter Wachstumsaspekten nötig ist, müssen Kommunen einen Anreiz haben, sich bessere Lösungen zu erarbeiten und von Beispielen anderer Kommunen zu lernen, d. h., dass sie untereinander in einem gewissen Wettbewerb stehen müssen.

Literatur

- Blankart, C. B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2016): Finanzbericht 2017. Berlin.
- Buchanan, J. M.; Wagner, R. E. (1977): Democracies in deficit. New York.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2013): Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2011. Wiesbaden. = Fachserie 14, Reihe 3.3.1.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2014): Gemeindefinanzbericht 2014. Berlin.
- Döring, T. (1994): Subsidiaritätsprinzip. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 23 (5), 243-246.
- Döring, T. (2003): Optionen zur Reform des kommunalen Einnahmesystems – Überblick und ökonomische Bewertung. In: Der Gemeindehaushalt 104 (9), 193-198.
- Döring, T. (2007): Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 56 (1), 25-53.
- Döring, T.; Feld, L. P. (2005): Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 6 (2), 207-232.
- Färber, G.; Kühl, C.; Alt, D. (2014): Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer. In: Wirtschaftsdienst 94 (4), 267-274.
- Frischmuth, B. (2013): Bestehende Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gemeindefinanzbericht 2013. Berlin, 32-36.
- Olson, M. (1969): The principle of “fiscal equivalence”. The division of responsibilities among different levels of government. In: American Economic Review 59 (2), 479-487.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 31.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2011): Reform der Grundsteuer. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System. Berlin.
- Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Thüringer Innenministerium (Hrsg.): Thüringer Raumordnungskonferenz 5. September 2003. Erfurt, 19-38.
- Zimmermann, H. (2016): Kommunalfinanzen. Berlin.

Weiterführende Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): Kommunaler Finanzreport 2013 – Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Gütersloh.

Rehm, H.; Matern-Rehm, S. (2010): Kommunal финанzen. Wiesbaden.

Schwarting, G. (2010): Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik. Berlin.

Bearbeitungsstand: 02/2017