

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 IIm-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 brächte 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 freibewegen, 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: Gemeindefinanzbericht 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.