



Die Gemeinden und ihr Geld





**Sebastian HERMANN, Dozent an der Hochschule für öffentliche Verwaltung
Rheinland-Pfalz in Mayen**

Die Gemeinden und ihr Geld

Die Städte und Gemeinden übernehmen vielfältige Aufgaben für unsere Gesellschaft. Der Großteil dieser Aufgaben besteht darin, die Gesetze von Bund und Ländern auszuführen (z.B. Ausstellung von Personalausweisen, Bewilligung von Sozialhilfen, Erteilung von Baugenehmigungen, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Schulen und Kindertagesstätten). Daneben können die Gemeinden eigenverantwortlich darüber entscheiden, welche weiteren eigenen Aufgaben Sie wahrnehmen (z.B. Dorfgemeinschaftshäuser, Sportanlagen, Kultur etc.). Gemein ist allen Aufgaben, dass durch deren Wahrnehmung erhebliche Kosten entstehen. Zur Deckung dieser Kosten müssen den Gemeinden daher eigene Einnahmequellen zur Verfügung stehen.

1. Welche Einnahmen erhält meine Gemeinde?

Die Gemeinden erhalten Einnahmen aus unterschiedlichsten Quellen. Dazu gehören die Steuern, Gebühren, Beiträge, Zuwendungen und sonstige Einnahmen.

Steuern

Die wichtigsten Steuereinnahmen der Kommunen sind die Grund- und Gewerbesteuer (sog. Realsteuern). Das Grundgesetz garantiert, dass das Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer den Gemeinden zusteht. Grundlage für die Besteuerung ist das Grundsteuergesetz (GrStG) bzw. das Gewerbesteuergesetz (GewStG). Durch das Recht, die Steuersätze vor Ort selbst festzusetzen (den sogenannten **Hebesatz**), haben die Gemeinden in einem gewissen Umfang unmittelbaren Einfluss auf die Höhe dieser Steuereinnahmen.

- Die **Grundsteuer** z.B. besteuert den Grundbesitz. Steuerschuldner sind damit die Eigentümer_innen von Grundstücken. Bei der Grundsteuer ist zwischen der *Grundsteuer A* (für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke) und der *Grundsteuer B* (für



sonstige bebaute und unbebaute Grundstücke) zu unterscheiden. Das zuständige Finanzamt vor Ort setzt für jedes Grundstück zunächst einen sog. Grundsteuermessbetrag fest. Dieser setzt sich aus dem sog. Einheitswert, der nach dem Bewertungsgesetz ermittelt wird und einer Messzahl, die im Grundsteuergesetz geregelt ist, zusammen. Der Einheitswert berücksichtigt z. B. eine angenommene Jahresmiete oder die Größe sowie die Bebauung des Grundstücks.

Auf dieser Grundlage ermitteln die Gemeinden danach die Grundsteuer, in dem sie diesen Grundsteuermessbetrag mit dem jeweiligen Hebesatz multipliziert. Jede Gemeinde setzt dazu ihre eigenen Hebesätze für die Grundsteuer A und B in der Haushaltssatzung fest.

Die Grundsteuer war allerdings auf dem Prüfstand, denn die Einheitswerte für den Grundbesitz werden in den "alten" Bundesländern noch heute auf der Grundlage der Wertverhältnisse zum 1. Januar 1964 ermittelt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 10.04.2018 entschieden, dass bis Ende 2019 eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen ist. Die neuen Regelungen sind dann spätestens ab 2025 anzuwenden.

- Die **Gewerbsteuer** ist die Steuerquelle der Gemeinde, die sich nach der Wirtschaftskraft der Unternehmen und Betriebe vor Ort richtet. Die Gemeinde hat hier, ebenso wie bei der Grundsteuer, das Recht einen eigenen Hebesatz festzusetzen. Die Höhe der Gewerbesteuer wird festgelegt mithilfe der Messbeträge, die das Finanzamt u.a. an den Gewinnen der Betriebe vor Ort misst (Gewerbsteuermessbetrag). Diese Messbeträge werden dann wiederum mit dem örtlichen Hebesatz multipliziert.

Für den Fall, dass der Gewerbebetrieb mehrere Betriebsstätten in unterschiedlichen Gemeinden unterhält, wird die Gewerbesteuer zerlegt. Das bedeutet, dass mehrere Gemeinden an der Gewerbesteuer des Unternehmens beteiligt werden.



Die Gewerbesteuer ist in der Regel die vom Aufkommen her bedeutendste Steuereinnahme der Gemeinde. Bei der Festsetzung des Hebesatzes muss die Kommune daher ihren eigenen Finanzbedarf mit der Attraktivität der Gemeinde als Wirtschaftsstandort abwägen.

- Außerdem werden die Gemeinden am Aufkommen der **Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuer** beteiligt, die vom Bund festgelegt werden. Die Höhe der Beteiligung an der Einkommensteuer hängt von den Einkommensteuerleistungen aller Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde ab. Die Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer ist insbesondere in den strukturschwachen Regionen eine der wichtigsten Einnahmequellen.
- Darüber hinaus erheben die Kommunen **weitere Steuern**, wie die Hundesteuer, die Vergnügungsteuer sowie die Jagdsteuer als örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern. Die Erhebung der Jagdsteuer erfolgt dabei von den Kreisen. Im Rahmen der Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes (KAG) dürfen die Gemeinden auch weitere örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern (z.B. Zweitwohnungsteuer, Beherbergungssteuer) "erfinden".

Aus der Sicht der Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und der kreisangehörigen Städte wird ein Teil des o. g. Steueraufkommens über die kommunalen Umlagen (Kreis- und Verbandsgemeindeumlage) abgeschöpft. (Siehe hierzu Kapitel 4 weiter unten im Text.)

Neben den Einnahmen aus Steuern finanzieren sich die Gemeinden über

- **Beiträge** (z.B. für die erstmalige Herstellung sowie den Ausbau der Gemeindestraßen),
- **Gebühren** (z.B. für die Wasserversorgung und -entsorgung),
- **Zuwendungen** (siehe hierzu Kap. 3 weiter unten im Text.) und
- **sonstigen Einnahmen** (z.B. Konzessionen, Mieten, Pachten).

Im Bereich der Straßenausbaubeiträge ist es die Aufgabe der Gemeinde, darüber zu entscheiden, ob **einmalige oder wiederkehrende Beiträge** erhoben werden:



- Einmalige Beiträge werden für eine ganz konkrete Ausbaumaßnahme erhoben. Beitragspflichtig sind die Anlieger der jeweiligen Straße (einmaliger, aber hoher Beitrag).
- Beim wiederkehrenden Beitrag werden dagegen alle Ausbaumaßnahmen eines bestimmten Gebiets (z.B. einer Ortsgemeinde) zusammengefasst. Beitragspflichtig sind alle Anlieger der Ortsgemeinde (jährlicher, aber geringerer Beitrag).

2. Welche Ausgaben fallen im kommunalen Bereich an?

Durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben entstehen den Gemeinden erhebliche Ausgaben:

- Hierzu gehören zum Beispiel die Ausgaben für Gebäude, Grundstücke, Straßen, Personal, Sozialhilfe und vieles mehr. Diese Ausgaben sind von den Gemeinden im Wesentlichen selbst zu tragen.
- In einigen anderen Aufgabenbereichen erhalten die Gemeinden **Zuwendungen**.
- Reichen die Einnahmen insgesamt nicht aus, um diese Gesamtausgaben zu decken, ist unter Umständen die **Aufnahme von Krediten** erforderlich.

3. Arme und reiche Gemeinden - warum benötigen wir den kommunalen Finanzausgleich (KFA)?

Rheinland-Pfalz ist ein Flächenland. Einige Städte und Gemeinden haben sehr hohe Steuereinnahmen, während die Steuereinnahmen in anderen Kommunen deutlich niedriger sind. Warum? Weil z.B. in einigen Kommunen mehr Gewerbe- und Industriebetriebe angesiedelt sind, als in anderen. Durch den KFA werden diese unterschiedlichen Steuereinnahmen der Gemeinden ausgeglichen, oder besser gesagt angeglichen. Außerdem soll gewährleistet werden, dass jede Kommune eine finanzielle Mindestausstattung erhält. Der KFA ist bildlich gesprochen ein Topf. Jedes Jahr wird dieser Topf mit Geld gefüllt und an die rheinland-pfälzischen Kommunen ausbezahlt.



Woher kommt das Geld? Wer zahlt in den Topf ein?

Das Geld, das für den KFA benötigt wird, kommt ganz überwiegend vom Land Rheinland-Pfalz. Zu einem deutlich geringeren Teil zahlen auch die finanzstarken Kommunen in den Topf ein. Durch das Gesetz wird sichergestellt, dass der an die Kommunen insgesamt zu verteilende Betrag Jahr für Jahr ansteigt. Der KFA stellt damit eine verlässliche und planbare Größe in den Haushalten der Kommunen dar.

Wer bekommt das Geld? Wer erhält welche Zuweisungen aus dem Topf?

Das Geld wird an die Kommunen in Rheinland-Pfalz ausgezahlt. Diese Auszahlungen erfolgen in Form von Landeszuwendungen. Die rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und Städte sowie die Verbandsgemeinden und Landkreise erhalten aufgrund Ihrer Aufgaben sowie ihrer Steuerkraft unterschiedlichste Zuweisungen. Die Zuweisungen aus dem KFA lassen sich in die allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen einteilen.

Allgemeine Zuweisungen

- Die allgemeinen Zuweisungen werden den Kommunen als allgemeine Deckungsmittel für den Haushalt zur Verfügung gestellt. Hierzu gehören die **Schlüsselzuweisungen**, die das Kernstück des Finanzausgleichs darstellen:
- Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft erhalten so z.B. die *Schlüsselzuweisung A*, damit auch für diese Gemeinden eine finanzielle Mindestausstattung sichergestellt ist.
- Die *Schlüsselzuweisung B* erhalten die Kommunen für die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben, die das Land auf die kommunale Ebene übertragen hat (z.B. das Pass- und Meldewesen). Außerdem gleicht die Schlüsselzuweisung B den Unterschied zwischen dem Finanzbedarf ("Wieviel Geld benötigt die Kommune?") und der Finanzkraft ("Wieviel Geld hat die Kommune?") anteilig aus.
- Letztlich schafft die *Schlüsselzuweisung C* einen Ausgleich für die enormen Ausgaben der kreisfreien Städte und Landkreise im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe.



Zweckgebundene Zuweisungen

Unter den zweckgebundenen Zuweisungen sind die Fördermittel des Landes zu verstehen, die die Kommunen für die **Umsetzung ganz konkreter Maßnahmen und Projekte** erhalten. Das Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) kennt unterschiedlichste Fördertöpfe: z.B. für

- den Schulbau
- die Dorf- und Stadterneuerung
- Bau von Sportanlagen und
- viele weitere Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur.

Anders als die allgemeinen Zuweisungen werden die zweckgebundenen Zuweisungen für eine ganz konkrete Baumaßnahme gewährt. Um zweckgebundene Zuweisungen zu erhalten, müssen die Kommunen also selbst zunächst eigenes Geld in die Hand nehmen. Das Land fördert dann diese kommunalen Projekte (z.B. die Erweiterung eines bestehenden Schulgebäudes), um die erheblichen Kosten der Kommunen teilweise zu kompensieren.

Streitpunkt LFAG: Über die Frage, ob den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung gewährt wird, bestanden und bestehen unterschiedlichste Auffassungen. Die Fortentwicklung des KFA ist daher ständig Teil der politischen Debatte. Das Gesetz wurde zuletzt im Herbst 2018 reformiert.

4. Wie finanzieren sich die Verbandsgemeinden und Landkreise?

Als Gemeindeverband, also dem Zusammenschluss von mehreren Gemeinden, verfügen die Verbandsgemeinden und Landkreise nur über ein geringes eigenes Steueraufkommen (Vergnügungsteuer, Jagdsteuer). Aber auch bei den Verbandsgemeinden und Landkreisen entstehen durch die umfangreichen Aufgabenwahrnehmungen Ausgaben, die selbst unter Berücksichtigung der Zuweisungen aus dem KFA nicht gedeckt werden können:



- Zur Finanzierung ihrer Ausgaben erheben die Gemeindeverbände (Landkreise, Verbandsgemeinden) daher die sogenannte **Kreis- bzw. Verbandsgemeindeumlage**.
- Die Umlagen werden von den Gemeinden gezahlt, die zur Verbandsgemeinde bzw. zum Landkreis gehören.
- Die Verbandsgemeinden und Landkreise setzen dazu in ihren Haushaltssatzungen Hebesätze für die Verbandsgemeinde- bzw. die Kreisumlage fest. In die Umlagegrundlagen werden z.B. die gewichteten Einnahmen der Ortsgemeinde aus der Grund- und Gewerbesteuer sowie die Zuweisungen aus dem KFA einbezogen.
- Die Ermittlung der Kreisumlage, die von allen Kommunen des Landkreises zu zahlen ist, erfolgt auf die gleiche Weise.

Für die Kommunalpolitiker_innen ist daher die Beschäftigung mit dem Geld der Gemeinde (Haushalt) eine ganz zentrale und bedeutende Angelegenheit. Wer im Gemeinderat sowie im Haupt- oder Finanzausschuss sitzt, wirkt entscheidend dabei mit, wieviel Geld wofür in der Gemeinde ausgegeben werden kann: z.B. für Spielplätze, Parkplätze, Kulturereignisse. Und sie wirken dabei mit, wie ihre Gemeinde als Standort für Betriebe und Unternehmen attraktiv gestaltet werden kann.



Weitere Informationen erhalten Sie hier:

<http://www.fes-online-akademie.de/kommunalpolitik>