

Wolfgang Scherf

Kommunale Finanzen und Finanzausgleich

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WISU – Das Wirtschaftsstudium](#) 2/2013, 228 – 233.

Kommunale Finanzen und Finanzausgleich

Prof. Dr. Wolfgang Scherf, Gießen

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat, in dem die öffentlichen Leistungen von Bund, Länder und Gemeinden bereitgestellt werden. Für einen wesentlichen Teil der Staatsaufgaben ist die kommunale Ebene zuständig, deren Anteil an den öffentlichen Ausgaben und Einnahmen bei ca. 25% liegt (ohne Stadtstaaten). Dieser Beitrag liefert einen Überblick über zentrale Elemente und Probleme der Kommunalfinanzen.

I. Die Gemeinden in der Finanzverfassung

Kommunale Aufgaben

In einem föderalen Staat übernehmen **Gemeinden** und Gemeindeverbände (insbesondere die Landkreise) öffentliche **Aufgaben**, die speziell ihre Einwohner und Unternehmen betreffen (z.B. Kindergärten, örtliche Versorgung mit Energie, Wasser, Müllabfuhr). Dem **Bund** obliegt die Bereitstellung nationaler öffentlicher Güter (z.B. Landesverteidigung, Außenpolitik, Währungspolitik, Wettbewerbspolitik, Soziale Sicherung). Für regional begrenzte Aufgaben, die den Wirkungskreis der Gemeinden überschreiten, sind die **Länder** kompetent (z.B. Schulen, Universitäten, Polizei, Justiz). Alle Gebietskörperschaften sollen **autonome Entscheidungen** über ihre öffentlichen Leistungen und deren Finanzierung treffen können.

Das **Grundgesetz** regelt die föderalen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Von außerordentlicher Bedeutung für die Stellung der **Gemeinden** in der Finanzverfassung ist Art. 28 (2) GG, der das kommunale **Selbstverwaltungsrecht** garantiert. Wichtig sind daneben die Art. 106 (5-9) GG. Den Gemeinden steht das Aufkommen der **Realsteuern** (Grund- und Gewerbesteuer) zu und sie haben ein Recht auf Teilhabe an den Ländereinnahmen aus den **Gemeinschaftsteuern**.

1. Kommunale Selbstverwaltung

Finanzautonomie

Art. 28 (2) GG bildet die Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Danach dürfen die Gemeinden alle **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** in eigener Verantwortung regeln. Der zu bewältigende Aufgabenkreis hängt von **strukturellen Faktoren** wie der Einwohnerzahl, Gebietsgröße, Wirtschaftsstruktur und finanziellen Leistungsfähigkeit ab. Aufgaben, die in größeren Städten noch von der lokalen Gemeinschaft wahrgenommen werden können, überfordern oftmals kleinere Gemeinden und werden dann zweckmäßigerweise auf die Landkreise übertragen.

Die selbständige, von staatlicher Einflussnahme weitgehend freie Erledigung kommunaler Aufgaben setzt nicht nur ein hohes Maß an **Aufgaben-**

autonomie, sondern auch eine entsprechende Flexibilität auf der Ausgaben- und Einnahmenseite voraus. Folgerichtig garantiert Art. 28 (2) GG auch die **kommunale Finanzhoheit** im Sinne der Befugnis zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.

2. Kommunale Aufgaben und Ausgaben

Aufgabenarten

Bei den Aufgaben sind zwei Gruppen zu differenzieren: die Selbstverwaltungsaufgaben und die Fremdverwaltungsaufgaben. Die **Selbstverwaltungsaufgaben** werden von den Kommunen in eigener Verantwortung wahrgenommen.

- Bei den **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** sind die Kommunen zur Wahrnehmung gesetzlich verpflichtet, doch steht ihnen die Art der Aufgabenerfüllung prinzipiell frei. Hierzu zählen insbesondere die Sozialhilfe, die Grundschulen, die Bauplanung oder die Abfall- und Abwasserbeseitigung.
- Bei den **freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben** entscheiden die Gemeinden auch darüber, ob sie eine Aufgabe überhaupt übernehmen wollen. Beispiele sind vor allem kulturelle und soziale Einrichtungen, wie Theater, Museen, Sozialstationen, aber auch die kommunale Wirtschaftsförderung.
- **Fremdverwaltungsaufgaben** sind primär **Auftragsangelegenheiten**, die Bund oder Land auf die Gemeinden übertragen, oft verbunden mit Detailregelungen, die das eigenverantwortliche kommunale Handeln beeinträchtigen.

Ausgaben 2011

Die Erfüllung kommunaler Aufgaben ist mit Ausgaben verbunden. Im Jahr 2011 belaufen sich die gesamten **Ausgaben** der Gemeinden auf 185,3 Mrd. Euro (vgl. zu den Daten: BMF, S. 68 ff.). Bei der Ausgabenstruktur dominieren die **Personalausgaben** (46,4 Mrd. Euro). Es folgen die **Sozialleistungen** (43,3 Mrd. Euro) und der laufende **Sachaufwand** (39,2 Mrd. Euro). Die Ausgaben für **Sachinvestitionen** sind relativ gering (22 Mrd. Euro). Zinsen (4,2 Mrd. Euro) und sonstige Ausgaben (30,2 Mrd. Euro) machen den Rest aus.

Frage 1: Erläutern Sie die kommunalen Aufgabenarten.

II. Die Einnahmen der Gemeinden

Einnahmen 2011

Zur Deckung der Ausgaben stehen den Kommunen verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. Die gesamten **Einnahmen** (ohne Kreditaufnahme) betragen im Jahr 2011 ca. 183,6 Mrd. Euro. Hauptsächlich erfolgt die Finanzierung aus **Steuern** (69,7 Mrd. Euro) und **Finanzzuweisungen** (65,3 Mrd. Euro), in deutlich geringerem Umfang aus **Gebühren und Beiträgen** (18 Mrd. Euro) sowie sonstigen Einnahmen (30,5 Mrd. Euro). Der

Finanzierungssaldo (-1,7 Mrd. Euro) zeigt, dass die **Verschuldung** im Vergleich zu Bund und Ländern eine eher untergeordnete Rolle spielt. Allerdings greifen die Kommunen in starkem Maße auf **Kassenkredite** zurück (44,7 Mrd. Euro), die eigentlich nur zur Liquiditätssicherung dienen sollen und rechtlich nicht zur Verschuldung zählen (vgl. Herrmann, S. 8).

1. Gebühren und Beiträge

Leistungsentgelte

Gebühren werden für die individuelle Inanspruchnahme bestimmter kommunaler Leistungen erhoben. Sie lassen sich untergliedern in preisähnliche Benutzungsgebühren (z.B. Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung) und steuerähnliche Verwaltungsgebühren (Gebühren für Amtshandlungen). Auch **Beiträge** stellen ein Entgelt für spezielle Leistungen dar, die aber nicht einzelnen Personen, sondern nur Nutzergruppen zugerechnet werden können. Beiträge werden vor allem zur Finanzierung von Erschließungsmaßnahmen in Baugebieten erhoben (Erschließungsbeiträge).

Gebühren und Beiträgen sind das **originäre Instrument** zur Finanzierung kommunaler Ausgaben. **Grenzen der Gebührenfinanzierung** ergeben sich insbesondere aus den realisierten Kostendeckungsgraden der einzelnen Gebührenhaushalte. Sofern eine volle Kostendeckung erreicht ist, sind weitere Gebührenerhöhungen unzulässig, weil grundsätzlich keine Gebührenüberschüsse erwirtschaftet werden dürfen.

2. Anteile an den Gemeinschaftsteuern

Steuerarten

Während das **Grundgesetz** die kommunalen Aufgaben nur allgemein regelt, legt Art. 106 die Steuereinnahmen der Gemeinden genau fest. Sie erhalten seit 1969 einen **Anteil an der Einkommensteuer** (aber nicht an der Körperschaftsteuer) sowie seit 1998 einen **Anteil an der Umsatzsteuer**. Darüber hinaus stehen ihnen die Einnahmen aus **Gewerbsteuer** und **Grundsteuer** zu (Realsteuergarantie), deren Höhe die Gemeinden über Hebesätze beeinflussen können. Auch das Aufkommen der fiskalisch unbedeutenden **örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern** geht an die Gemeinden (z.B. Hundesteuer, Jagd- und Fischereisteuer).

Beteiligung an der Einkommensteuer

Quantitativ ist die **Beteiligung an der Einkommensteuer** (24,6 Mrd. Euro) 2011 die zweitwichtigste kommunale Steuer nach der Gewerbesteuer (30,5 Mrd. Euro). Die Gemeinden erhalten 15% des jeweiligen Landesaufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12% des Aufkommens der Teile der Abgeltungsteuer, die früher dem Zinsabschlag unterlagen. Die **Zerlegung** des kommunalen Anteils auf die Gemeinden eines Bundeslandes richtet sich nach der Einkommensteuer der Gemeindeinwohner. Dabei werden jedoch nur Steuereinnahmen bis zu einem Höchstbetrag des zu versteuernden Einkommens berücksichtigt (30.000 Euro für Ledige, 60.000 Euro für Ehegatten). Folglich erhalten einkommensteuerschwache Gemeinden mehr und einkommensteuerstarke Gemeinden weniger Einkommensteuer, als ihnen bei einer Verteilung

nach dem örtlichen Aufkommen zustehen würde. Die horizontale **Streuung** des Steueraufkommens wird vermindert.

Beteiligung an der Umsatzsteuer

Seit 1998 sind die Kommunen am **Umsatzsteueraufkommen** beteiligt (3,5 Mrd. Euro). Ihre Quote von 2,2% bezieht sich auf das Aufkommen nach Abzug der Vorweganteile des Bundes und macht ca. 2% des Gesamtaufkommens aus. Die **Verteilung** auf die Länder sowie innerhalb der Länder auf die Gemeinden erfolgt derzeit nach einem Übergangsschlüssel, der ab dem Jahr 2018 endgültig durch einen nicht weniger komplizierten neuen **Schlüssel** ersetzt wird. Dieser besteht zu 25% aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2001 bis 2006, zu 50% aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst) jeweils am 30. Juni der Jahre 2004 bis 2006 und zu 25% aus der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (ohne öffentlichen Dienst) der Jahre 2003 bis 2005.

3. Realsteuern mit Hebesatzrecht

Gewerbsteuer

Unter Autonomiegesichtspunkten ist die **Gewerbsteuer** die wichtigste Kommunalsteuer. Ihr Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen liegt 2011 bei 44% (nach Gewerbesteuerumlage), ist allerdings starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Der Besteuerung unterliegt der Ertrag der inländischen Gewerbebetriebe. Der **Gewerbeertrag** wird mit der **Steuermesszahl** (3,5%) multipliziert. Das führt zum **Steuermessbetrag**, auf den die Gemeinde ihren **Hebesatz** anwendet. Hat ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden, wird der Steuermessbetrag nach den Arbeitsentgelten zerlegt. Schon seit der Gemeindefinanzreform 1969 sind Bund und Länder über die **Gewerbsteuerumlage** am Aufkommen beteiligt, im Jahr 2011 mit ca. 17%.

Grundsteuer

Zu den Realsteuern zählt neben der Gewerbsteuer die **Grundsteuer** (10,3 Mrd. Euro), bei der die Gemeinden ebenfalls über ein Hebesatzrecht verfügen. Der Besteuerung unterliegt der **Einheitswert** des Grundbesitzes. Er wird mit einer nach Grundstücksarten differenzierten **Steuermesszahl** multipliziert. Auf den so berechneten **Steuermessbetrag** wendet die Gemeinde ihren **Hebesatz** an, der für land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz (Grundsteuer A) in der Regel deutlich geringer ist als für Betriebs- und Wohngrundstücke (Grundsteuer B).

Frage 2: Welche Steuereinnahmen stehen den Gemeinden zu?

Die **Struktur der Einnahmen** variiert deutlich zwischen den Kommunen der alten und neuen Länder. Aufgrund der immer noch geringeren Wirtschaftskraft haben die **Kommunalsteuern** im Osten ein sehr viel geringeres Gewicht als im Westen, während die **Finanzzuweisungen** dominieren. Das bedeutet eine viel stärkere Abhängigkeit der Gemeinden von der Landesebene, die durch den Länderfinanzausgleich gut ausgestattet ist.

III. Der kommunale Finanzausgleich

Die Finanzausweisungen tragen im Jahr 2011 mit 36% etwa soviel zu den Gemeindeeinnahmen bei wie die Steuern mit 38%. Dies unterstreicht die **enorme Bedeutung** des kommunalen Finanzausgleichs für die Finanzierung der Gemeinden und Gemeindeverbände.

1. Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Hauptziele

Mit dem kommunalen Finanzausgleich (vgl. Scherf, 2011, S. 508 ff.) werden hauptsächlich zwei Ziele verfolgt. (1) Die **fiskalische Funktion** besteht darin, die ursprüngliche Finanzausstattung der kommunalen Ebene insgesamt soweit aufzustocken, dass sie ihre Fremd- und Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen kann. (2) Die **distributive Funktion** betrifft den Abbau interkommunaler Unterschiede in der Finanzausstattung, soweit sie nicht durch freie Entscheidungen der Gemeinden verursacht werden (Hebesatzpolitik). Damit soll bei allen Gemeinden eine möglichst gute Übereinstimmung zwischen **Finanzkraft** und **Finanzbedarf** erreicht werden.

Instrumente

Um die genannten Ziele zu erfüllen, sind vertikale **Zuweisungen** der Länder an die Gemeinden nicht zwingend nötig. Das fiskalische Ziel könnte auch durch einen höheren Gemeindeanteil an den **Gemeinschaftsteuern** erreicht werden. Die horizontalen Ausgleichseffekte müssten dann aber mittels direkter **Zahlungen zwischen armen und reichen Gemeinden** herbeigeführt werden, analog zum Länderfinanzausgleich. Bei der Vielzahl der Gemeinden wäre dies zu aufwendig.

Neben den beiden Hauptzielen unterstützt der kommunale Finanzausgleich **raumordnungspolitische** Zwecke. Dies äußert sich z.B. in der besonderen Berücksichtigung zentraler Orte. Schließlich erfüllt der kommunale Finanzausgleich **stabilitätspolitische** Aufgaben, sofern die Länder die Einnahmen der Gemeinden im Konjunkturverlauf via Finanzausweisungen verstetigen.

2. Steuerverbund zwischen Land und Gemeinden

Verbundmasse

Der kommunale Finanzausgleich ist in den Bundesländern unterschiedlich organisiert. Die nachfolgend dargestellte Vorgehensweise stimmt jedoch in allen Ländern prinzipiell überein. Basis des kommunalen Finanzausgleichs ist die **Verbundmasse** (Finanzausgleichsmasse). Die Bundesländer sind nach Art. 106 (7) GG dazu verpflichtet, ihre Gemeinden am Länderanteil an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zu beteiligen (**obligatorischer Steuerverbund**). Zudem können sie die Einnahmen aus den Landessteuern oder aus dem Länderfinanzausgleich in den Steuerverbund einbeziehen (**fakultativer Steuerverbund**).

Verbundquote

Die Höhe der prozentualen Beteiligung der Gemeinden – die **Verbundquote** – wird von den Bundesländern festgelegt. Sie sollte primär von der

Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und Kommunen abhängen. Der Kooperationswillen des Landes äußert sich übrigens nicht im fakultativen Steuerverbund, denn die Verbreiterung der Verbundmasse kann durch eine entsprechend geringere Verbundquote leicht kompensiert werden.

Finanzzuweisungen

Aus der Verbundmasse werden **allgemeine und zweckgebundene Finanzzuweisungen** an Gemeinden und Landkreise gezahlt. Allgemeine Finanzzuweisungen, zu denen insbesondere die **Schlüsselzuweisungen** zählen, sind ungebundene Finanzmittel, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dienen. Mit ihrer Vergabe sind **horizontale Ausgleichswirkungen** zwischen den Kommunen verbunden und beabsichtigt. Durch Zweckzuweisungen werden bestimmte Aufgaben und konkrete Bedarfe der Kommunen dotiert. Der größte Teil entfällt auf **Investitionszuweisungen**. Daneben werden aber auch Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten gewährt. Die Mittel für die Zweckzuweisungen werden in der Regel vorweg aus der Finanzausgleichsmasse entnommen.

Frage 3: Skizzieren Sie die Funktionen des Finanzausgleichs.

3. Horizontaler Ausgleich durch Schlüsselzuweisungen

Schlüsselmasse

Der Stärkung der kommunalen Finanzkraft sowie dem Abbau von Finanzkraftdifferenzen dienen vor allem die Schlüsselzuweisungen. Sie bilden das **Kernstück** des kommunalen Finanzausgleichs. Dotiert werden die Schlüsselzuweisungen aus der **Schlüsselmasse**, die sich aus der Verbundmasse nach Abzug der Zweckzuweisungen ergibt. Die Schlüsselmasse wird häufig in einem ersten Schritt nach Quoten auf die **Gemeindeguppen** (1) kreisfreie Städte, (2) kreisangehörige Gemeinden und (3) Landkreise separiert.

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die einzelnen Gemeinden orientiert sich an ihrem Finanzbedarf relativ zu ihrer Finanzkraft. Diese Größen werden durch eine **Bedarfsmesszahl** bzw. eine **Steuerkraftmesszahl** zum Ausdruck gebracht. Die Vergabe der Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte und an die Landkreise erfolgt nach demselben Muster. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass auf der Kreisebene die **Umlagekraftmesszahl** (Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen der Gemeinden) an die Stelle der Steuerkraftmesszahl tritt.

Finanzbedarf

Die **Bedarfsmesszahl** einer Gemeinde (BMZ) ergibt sich als Produkt aus dem **Gesamtansatz** und dem **Grundbetrag**. Der Gesamtansatz entspricht der Summe aus **Hauptansatz** und Ergänzungsansätzen. Der Hauptansatz basiert auf der Einwohnerzahl der Gemeinden. Durch eine **Hauptansatzstaffel** versucht man, mit der Gemeindegröße steigende Kosten der Leistungserstellung und besondere Bedarfe zentraler Orte zu berücksichtigen. Die **Ergänzungsansätze** sollen bestimmte Sonderbedarfe einzelner Ge-

meinden einbeziehen (z.B. Sozialhilfebelastung, Schülerzahl, Bevölkerungsentwicklung).

Finanzkraft

Die **Steuerkraftmesszahl** einer Gemeinde (SMZ) ergibt sich im Wesentlichen aus den Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage). Allerdings geht nicht das tatsächliche, sondern das mithilfe **normierter Hebesätze** ermittelte Realsteueraufkommen in die Steuerkraftmesszahl ein. Auf diese Weise wird gesichert, dass die **Hebesatzpolitik** keinen Einfluss auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen einer Gemeinde hat.

Schlüsselzuweisungen

Übersteigt die Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl ($BMZ > SMZ$), so wird die Differenz gemäß **Ausgleichstarif** durch Schlüsselzuweisungen (SZ) abgebaut. Im einfachsten Fall eines proportionalen Ausgleichstarifs mit dem Ausgleichssatz a gilt also: $SZ = a (BMZ - SMZ)$. Oftmals beinhaltet der Tarif neben dem allgemeinen Ausgleichssatz auch eine **Mindestfinanzkraftgarantie**. Übersteigt die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl ($SMZ > BMZ$), spricht man von **abundanten Gemeinden**. Sie erhalten keine Schlüsselzuweisungen. Ihre Überschüsse werden bisweilen durch eine **Finanzausgleichsumlage** teilweise abgeschöpft und der Verbundmasse zugeschlagen.

Ausgleichseffekte

Die **Ausgleichsansprüche** der Gemeinden sind nicht fixiert, sondern werden über den Grundbetrag an die Schlüsselmasse angepasst. Eine Zunahme des Finanzbedarfs erhöht nicht die Ausgleichszahlungen an die Gemeinden, sondern vermindert nur den Grundbetrag. Ein Anstieg der Schlüsselmasse erhöht dagegen den Grundbetrag. Alle zuweisungsberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten dann gleiche zusätzliche Beträge pro (veredeltem) Einwohner, was die relativen Abstände zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften verringert. Das **Volumen der Schlüsselmasse entscheidet** also über die Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen.

Darüber hinaus spielen die recht unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs sowie der jeweilige Ausgleichstarif eine erhebliche Rolle für die **Nivellierungsintensität** des Gemeindefinanzausgleichs in den einzelnen Ländern. Der Gesetzgeber muss bei der Gestaltung dieser Parameter beachten, dass die **Umverteilung** in latentem Konflikt zur **Selbstverantwortung** und Finanzautonomie der Gemeinden steht. Das fiskalische Interesse der Gemeinden an der Ausschöpfung und Pflege der eigenen Steuerquellen darf durch den Finanzausgleich nicht allzu drastisch reduziert werden.

Frage 4: Wie werden die Schlüsselzuweisungen verteilt?

4. Aufgaben und Finanzierung der Landkreise

Aufgaben

Im kreisangehörigen Raum stellt sich das Problem der Verteilung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben auf die Kreis- und Gemeindeebene. Das Grundgesetz garantiert auch den **Landkreisen** (und anderen Gemeindeverbänden) das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Allerdings haben die Gemeinden bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben Vorrang. Die Kreise sollen nur **übergemeindliche, ergänzende** sowie **ausgleichende Aufgaben** übernehmen (vgl. Zimmermann, S. 87 ff.).

Kreisumlage

Die Kreise sind mangels eigener **Steuereinnahmen** auf Einnahmen aus Gebühren und Finanzaufweisungen sowie auf die Kreisumlage angewiesen. Mit der **Kreisumlage** greifen die Landkreise auf die Finanzkraft ihrer Gemeinden (Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen) zurück. Der Umlagesatz ist in der Regel für alle Gemeinden gleich. Über die sachlich erforderliche Höhe der Umlage entscheidet vor allem die faktische **Aufgabenteilung** zwischen Kreis und Gemeinden, die kreisintern geregelt werden muss. Die Höhe der Umlage erzeugt immer wieder **Konflikte** zwischen Kreis- und Gemeindeebene.

IV. Reformoptionen

Kritikpunkte

Das **System der kommunalen Finanzen** steht in der Kritik. Die Kommunen monieren die Übertragung und Intensivierung von Aufgaben, die nicht immer mit einem finanziellen Ausgleich durch Bund und Länder nach dem Konnexitätsprinzip (wer bestellt, bezahlt) einhergeht. Die Einnahmen stehen auf konjunkturell schwankender Basis und verteilen sich ungleichmäßig auf die Gemeinden. Eine **Reformperspektive** könnte folgende Elemente umfassen (vgl. Scherf, 2010, S. 382 ff. und 2012, S. 36 ff.):

Reformansätze

- **Verbreiterung der Steuerbasis:** Hierzu beitragen würden (1) der Ersatz der konjunkturell anfälligen und im Aufkommen stark streuenden Gewerbesteuer durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer sowie (2) die Erhöhung des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftsteuern bei Rückführung der Finanzaufweisungen.
- **Stabilisierung der Einnahmen:** Gegen starke Einnahmeschwankungen würden (1) die Orientierung des kommunalen Anteils an mehrjährigen Durchschnittswerten des Gemeinschaftsteueraufkommens und (2) die antizyklische Variation der Finanzaufweisungen durch die Bundesländer helfen.
- **Stärkung der Finanzautonomie:** Die Handlungsspielräume der Gemeinden ließen sich verbessern durch (1) die Umwandlung der Einkommensteuerbeteiligung in ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer und (2) die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen zulasten der Zweckzuweisungen.

- **Reduktion der Ausgaben:** Auf der Ausgabenseite bedarf es (1) der strikteren Anwendung des Konnexitätsprinzips, insbesondere bei den Sozialausgaben. Hinzukommen muss (2) das regelmäßige Ausloten von Effizienzreserven und der Verzicht auf nicht zwingend notwendige freiwillige Leistungen.

Es gibt also eine Reihe von **Reformoptionen**. Die Maßnahmen sollen der Kommunalpolitik einen **verlässlichen Rahmen** geben und die kommunalpolitischen Entscheidungen zugleich stärker an den Bedürfnissen und der **Zahlungsbereitschaft der Steuerzahler** ausrichten.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen (BMF): Bund/Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Berlin 2012.

Herrmann, K.: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 108, Berlin 2011.

Scherf, W.: Die kommunalen Finanzen in Deutschland. In: Kost, A., Wehling, H.-G. (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 367 - 388.

Scherf, W.: Öffentliche Finanzen. 2. Aufl., Konstanz/München 2011.

Scherf, W.: Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung. In: Remmert, B., Wehling, H.-G. (Hrsg.): Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung. Stuttgart 2012, S. 27 - 40.

Zimmermann, H.: Kommunalfinanzen. 2. Auflage, Berlin 2009.

Frage 1: Erläutern Sie die kommunalen Aufgabenarten.

Die Gemeinden erfüllen Selbstverwaltungsaufgaben und Fremdverwaltungsaufgaben. Selbstverwaltungsaufgaben werden von den Kommunen eigenverantwortlich erledigt, während Fremdverwaltungsaufgaben vor allem Auftragsangelegenheiten umfassen. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben müssen die Kommunen wahrnehmen, doch steht ihnen die Art der Aufgabenerfüllung prinzipiell frei. Bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben befinden die Gemeinden auch darüber, ob sie die Aufgaben übernehmen wollen.

Frage 2: Welche Steuereinnahmen stehen den Gemeinden zu?

Die Gemeinden sind an den Gemeinschaftsteuern prozentual beteiligt: Lohn- und Einkommensteuer: 15%, Abgeltungsteuer: 12%, Umsatzsteuer: ca. 2%. Darüber hinaus steht ihnen das Aufkommen der Gewerbesteuer und der Grundsteuer zu. Sie sind mit einem Hebesatzrecht ausgestattet und stärken daher die kommunale Finanzautonomie. Auch das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern fließt an die Gemeinden. Die wichtigsten Steuerquellen sind Einkommensteuerbeteiligung und Gewerbesteuer.

Frage 3: Skizzieren Sie die Funktionen des Finanzausgleichs.

Der kommunale Finanzausgleich ist ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt. Die kommunale Ebene hat zu wenig eigene Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben. Die Länder müssen diese Lücke mit Finanzzuweisungen schließen, welche die Finanzkraft der kommunalen Ebene insgesamt stärken (fiskalische Funktion). Zum anderen sollen die horizontalen Finanzkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden abgebaut werden (distributive Funktion). Ergänzend soll der Finanzausgleich raumordnungs- und stabilitätspolitischen Zwecken dienen.

Frage 4: Wie werden die Schlüsselzuweisungen verteilt?

Die Schlüsselzuweisungen dienen der Anpassung von Finanzkraft und Finanzbedarf. Ausgleichsberechtigt sind Gemeinden, deren Bedarfsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übersteigt. Der Finanzbedarf wird auf der Basis der (veredelten) Einwohnerzahl bestimmt (Hauptansatz) und durch Ergänzungsansätze modifiziert. Der Grundbetrag sorgt für eine Anpassung der Ausgleichsansprüche an die vorrätige Schlüsselmasse, deren Volumen über die Ausgleichsintensität entscheidet. Der Ausgleichstarif ist in der Regel proportional und umfasst eine Mindestfinanzkraftgarantie.