

A Grundbegriffe der Kommunalverfassung

Finanzhoheit der Kommunen

Wer sich mit Kommunalpolitik befasst, stößt immer wieder auf den Begriff der sogenannten „*kommunalen Selbstverwaltung*“. Im Grundgesetz ist den Städten und Gemeinden auch eine „*eigene Finanzhoheit*“ zugesichert, die in den einzelnen Landesverfassungen geregelt ist. Tatsächlich ist den Kommunen aber die finanzielle Basis für eine Selbstverwaltung entzogen. Es gibt für sie keine verfassungsrechtlich garantierten und verbindlichen Einnahmestrukturen. Selbst die Gewerbesteuer, die bisher hauptsächliche kommunale Steuer, kann jederzeit ohne Zustimmung und auch gegen den Willen der Kommunen durch eine „*alternative Steuerquelle*“ ersetzt werden. Den Kommunen wird lediglich „*das Recht auf eine wirtschaftsbezogene Einnahmequelle mit Hebesatzrecht*“ als „*Instrument der Standortpolitik*“ zugestanden. Auf der einen Seite verpflichtet das Grundgesetz die Kommunen zur „*finanziellen Eigenverantwortung*“, das heißt sie müssen selber sehen wo sie das Geld her bekommen. Auf der anderen Seite werden ihnen aber immer mehr Aufgaben übertragen, ohne dass ihnen dafür auch die notwendigen Einnahmemöglichkeiten zugestanden werden.

Die Kommunen verfügen über zwei hauptsächliche Einnahmequellen, das sind die Gewerbesteuer und die Grundsteuer. Dazu kommen sogenannte „*Bagatellsteuern*“ wie Hundesteuer, Getränkesteuer, Vergnügungsteuer und Jagdsteuer, die deutlich weniger einbringen. Von der Einkommensteuer, die die Bundesverwaltung erhebt, erhalten die Kommunen nur einen Gemeindeanteil, über den sie aber nicht selbst entscheiden. Dazu kommen noch Finanzausgleichszuweisungen aus dem sog. kommunalen Finanzausgleich (siehe unten). In Ostdeutschland machten 2001 die Finanzausgleichszuweisungen rund 55% der kommunalen Verwaltungshaushalte aus, was die besondere Abhängigkeit zum Ausdruck bringt. Eigene Entscheidungen können die Kommunen im Wesentlichen über die Festlegungen der Hebesätze der Gewerbesteuern und der Grundsteuern treffen. Diese unterliegen keiner Kontrolle durch Aufsichtsbehörden. Dennoch können auch sie nicht beliebig gesteigert werden. Denn sind die Gewerbesteuern und Grundsteuern im Vergleich zu Nachbarstädten zu hoch, dann wandern mögliche Investoren oder Eigenheimbauer mit der Ansiedlung von Gewerbebetrieben oder dem Grundstückserwerb für den Bau von Wohnungen zu anderen Kommunen ab.

Hebesatz der Gewerbesteuer

Die Höhe der Gewerbesteuer berechnet sich aus einem sogenannten Steuermessbetrag, der mit einem Hebesatz multipliziert wird. Der Steuermessbetrag wird vom Finanzamt für jeden einzelnen Betrieb (bisher zählen Landwirte und freiberuflich Tätige nicht dazu) festgelegt. Der Stadtrat beschließt in einer Haushaltssatzung jährlich bis spätestens zum 30.6. den Hebesatz einheitlich für alle Betriebe. Die Grobformel für die Berechnung der Gewerbesteuer für einen Konzern lautet: 5% der Körperschaftsteuer (das ist der Steuermessbetrag), multipliziert mit dem örtlichen Hebesatz. Der durchschnittliche Hebesatz liegt zur Zeit bei 389%, die Spannweite reicht dabei von 220% in einigen Städten in Brandenburg bis 470% in Hamburg.

Hebesätze der Grundsteuer A und B

Diese wird nach der Beschaffenheit und dem Wert eines Grundstücks berechnet, nicht nach den Vermögensverhältnissen der Grundstückseigentümer. Die Grundsteuer A wird für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, die Grundsteuer B für die übrigen bebauten und unbebauten Grundstücke erhoben. Die Berechnung erfolgt in drei Stufen. Das Finanzamt legt den Einheitswert der Grundstücke fest und multipliziert diesen mit Steuermesszahlen (je nach Grundstücksart) zum Grundsteuermessbetrag. Die Kommune legt

den Hebesatz fest, der multipliziert mit dem Grundsteuermessbetrag den zu zahlenden Grundsteuerbetrag ergibt. Die Grundsteuern werden in der Regel in den Mietnebenkosten an die Mieter weitergegeben.

Schlüssel- und Zweckzuweisungen der Länder

Die Kommunen erhalten Zuweisungen von den Ländern. Diese werden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleich gezahlt. Dieser enthält eine Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen von Bund und Ländern (Einkommen- und Mehrwertsteuer) und soll die unterschiedlichen Einnahmen der Städte und Gemeinden ausgleichen. So sind relativ finanzstarke Kommunen verpflichtet in den kommunalen Finanzausgleich einzuzahlen, aber keine Kommune hat einen Anspruch auf eine bestimmte Höhe der Zuweisungen. Diese wird nach sogenannten Bedarfsindikatoren vom Land für jede einzelne Kommune festgelegt. Es wird unterschieden in allgemeine Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen) und zweckgebundene Zuweisungen. Über die Verwendung der Schlüsselzuweisungen können die Kommunen selbst verfügen. Mit der Höhe der Schlüsselzuweisungen bestimmen die Länder aber indirekt über die Finanzierung sozialer Aufgaben der Kommunen. Zweckgebundene Zuweisungen für „*eindeutig bestimmte Aufgaben*“ sind ein Instrument der direkten Einflussnahme auf die Kommunalpolitik. Sie erfolgen meist als Zuschüsse zur Finanzierung von Investitionen und ziehen entsprechende eigene Ausgaben der Kommune nach sich. Der Gesamtanteil der Kommunen an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer beträgt 15%, an der Mehrwertsteuer 2,08%.

Umlageverfahren der Gewerbesteuer

Städte und Gemeinden müssen ihrerseits einen Teil ihrer Gewerbesteuereinnahmen an Bund und Länder abführen. Eine Erhöhung der Umlagen bedeutet also eine Senkung der Finanzkraft der Kommunen. Das sogenannte Umlageverfahren erhöht die Unsicherheit bei der kommunalen Haushaltsplanung und verstärkt die finanzielle Abhängigkeit von der Landes- und Bundespolitik. Die Kommunen sind nicht direkt an der Festsetzung der Umlagesätze beteiligt. Mit dem „*finanzpolitischer Stellhebel*“ verschaffen sich Bund und Länder zusätzliche Finanzmittel und knebeln gleichzeitig die Politik der Kommunen. Mussten diese 2001 rund 22% des gesamten Gewerbesteueraufkommens abführen, so betrug der Umlagesatz 25,9% im Jahr 2002 und steigt bis 2004 auf mehr als 28%.

Kreisumlage

Landkreise erheben von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine Kreisumlage. Diese berücksichtigt deren unterschiedliche Finanzkraft. Sie bildet die Haupteinnahmequelle der Kreise und wird in Form von Hebesätzen in der Haushaltssatzung durch den Kreistag beschlossen. In Neukirchen-Vluyn machte im Jahr 2003 die Kreisumlage 20,7% der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der Stadt aus. Mit 11,0 Millionen Euro lag sie wesentlich höher als die Einnahmen der Stadt aus Schlüssel- und Bedarfszuweisungen von Bund und Land in Höhe von 6,2 Millionen Euro.

Die Kommunalpolitischen Blätter der GSA erscheinen in unregelmäßigen Abständen. Sie sollen ein Grundwissen in kommunalpolitischen Fragen vermitteln und durch die Erläuterung von Gesetzen oder Regierungsbeschlüssen eine aktuelle Orientierung geben. Sie behandeln auf 1 bis 2 DIN A 4-Seiten jeweils ein abgeschlossenes Thema und können zum Nachschlagen in einer Loseblattsammlung zusammengeheftet werden.

Rubriken: A – Allgemeines; B – Finanzen; C – Politik; D – Wirtschaft; E – Kultur; F – Parlamentarismus

Preis: Fördermitglieder der GSA können die Kommunalpolitischen Blätter unter ihrem Passwort von der Homepage abrufen. Für Nichtmitglieder beträgt der Preis 2,50 Euro je Einzelexemplar; 12 Exemplare im Abo kosten 25,00 Euro.