

„Bürgerinformation zum Gemein-  
dehaushalt“

2012



Arbeitshilfe für die kommunale  
Verwaltung

## **A. Einleitende Erläuterung für die Verwaltung**

### **I. Zweck dieser Arbeitshilfe**

Die drastisch zurückgegangenen steuerlichen Einnahmen der Städte, Gemeinden und Landkreise führen allerorten zu einem erheblichen Konsolidierungsdruck in den öffentlichen Haushalten. Der Erlass betreffend Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2015 (Staatsanzeiger 2011, S. ...) beschreibt das wie folgt:

*„In den hessischen Kommunalhaushalten waren bis zum 31. Dezember 2009 Fehlbeträge des Verwaltungshaushalts/Ergebnishaushalts in Höhe von insgesamt rund 4,3 Milliarden Euro zu verzeichnen. Die Entwicklung hin zu Haushalten, die einen Fehlbedarf ausweisen, hat sich in 2010 fortgesetzt. Es sind zusätzliche Fehlbedarfe in Höhe von rund 1 Milliarde Euro entstanden. Weiter werden nach den zur Genehmigung vorgelegten Kommunalhaushalten für 2011 ebenfalls weitere erhebliche jahresbezogene Fehlbeträge erwartet. Damit ist die Haushaltswirtschaft vieler Kommunen nach wie vor erheblich belastet. Auch im Sinne intergenerativer Gerechtigkeit resultiert die Notwendigkeit der Gegensteuerung, es bestehen verstärkt hohe Konsolidierungsanforderungen (Haushalts- und Wirtschaftsführung)*

*Im engen Zusammenhang zum Ansteigen der Fehlbeträge steht der in den letzten Jahren progressiv steigende Bestand von Kassenkrediten. Kassenkredite sollen grundsätzlich nur in Anspruch genommen werden, um kurzfristige Zahlungsengpässe der Kommunen zu überbrücken. In den vergangenen Jahren sahen die Kommunen allerdings die Notwendigkeit, Kassenkredite dauerhaft zur Liquiditätssicherung zu nutzen und damit längerfristig die Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Das in Anspruch genommene Volumen beläuft sich per 31. Dezember 2010 auf rund 4,9 Milliarden Euro und hat sich damit innerhalb eines Jahres gegenüber dem Stand 31. Dezember 2009 nach der amtlichen Statistik um rund 1,2 Milliarden Euro erhöht. Bei ansteigenden Zinsen wird sich diese Entwicklung zum Nachteil der Kommunen in deren Ergebnishaushalten verstärkt auswirken.“*

Folge dieser Situation ist es, dass viele Kommunen gezwungen sind, Gebühren- und Steuersätze anzuheben und auch dort, wo bisher darauf verzichtet wurde, auf die Beitragsfinanzierung zurückzugreifen. Diese z. T. schmerzlichen Maßnahmen müssen die kommunalpolitisch Verantwortlichen vor Ort gegenüber der kritischen Öffentlichkeit vertreten.

Hierzu will die nachfolgende Arbeitshilfe eine gewisse Hilfestellung bieten. Die Kommunen sollten mit den erforderlichen Einschnitten und Einnahmesteigerungen insofern offensiv umgehen, als sie die Hintergründe offenlegen sollten.

Gerade auf kommunaler Ebene sollen die Einwohnerinnen und Einwohner in besonderer Weise an der Verwaltung mitwirken. Das kommt in der HGO an verschiedenen Stellen zum Ausdruck. Beispiel hierfür ist die Verpflichtung der Gemeinde, zur Unterrichtung der Bürger über wichtige Angelegenheiten mindestens einmal im Jahr eine Bürgerversammlung abzuhalten (§ 8a Abs. 1 Satz 1 HGO).

Die nachfolgende Arbeitshilfe für eine Bürgerinformation soll Anregungen dafür geben, wie – nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse – die aktuelle finanzielle Lage der Gemeinde besser kommuniziert werden kann. Dabei sollen im Wesentlichen folgende Punkte kommuniziert werden:

- Es soll die Pflicht der Gemeinde verdeutlicht werden, öffentliche Infrastruktur vorzuhalten. Diese Infrastruktur dürfen die Einwohner nutzen (§ 20 HGO).

Allerdings sieht die HGO ebenfalls in § 20 vor, dass die Einwohner die Gemeindelasten mittragen müssen. Der Zusammenhang zwischen **Nutzungsrecht** und **Lastentragungspflicht** sollte deutlich gemacht werden.

Im Kern geht es immer um drei – miteinander zusammenhängende – Fragen:

- a) Welche Einrichtungen/Leistungen gibt es?
  - b) Mit welcher Ausstattung/welchem Standard?
  - c) Wer trägt die Lasten?
- Weiter ist die Gemeinde gehalten, eine dezentrale und damit krisenfeste Infrastruktur vorzuhalten. Wichtige und kostenträchtige Bereiche wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sind hier zu nennen.

- Schließlich sollte anhand geeigneter Beispiele das Spannungsfeld beleuchtet werden, in dem sich die kommunale Selbstverwaltung aller Orten befindet:
  - Einerseits ist die kommunale Selbstverwaltung gerade dazu gedacht, die Städte und Gemeinden zu „Keimzellen der Demokratie“ zu machen und den Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Gemeindeglieder erhöhte Geltung zu verschaffen (so sagt es ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht, vgl. beispielsweise Bundesverfassungsgericht, NVwZ 1989, S. 347, 349). Schon Freiherr vom Stein versprach sich davon eine größere Lebensnähe der kommunalpolitischen Entscheidung, wenn diese in den Händen von Personen lägen, die aus dem „Gewirre des täglichen Lebens“ (so Freiherr vom Stein) gestaltet würden.
  - Dieser Selbstbestimmungsgedanke findet aber Grenzen, durch die Aktivitäten von Bundes- und Landesgesetzgeber, aber auch durch die allgemeine Entwicklung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Auch das sollte in geeigneter Weise aufgezeigt werden.
- Schließlich sind auch in kleinen Gemeinden die finanziellen Dimensionen, die die wichtigeren Positionen im kommunalen Haushalt erreichen, für viele Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar. Die großen Zahlenwerte, wie sie Haushaltspläne enthalten, müssen deshalb in geeigneter Weise heruntergebrochen und „übersetzt“ werden.

Die nachfolgende Arbeitshilfe soll dazu Anregungen bieten. Die Arbeitshilfe sollte, so der Grundgedanke, Strukturen für eine Bürgerinformation zum Gemeindehaushalt aufzeigen und darstellen, wie die recht komplexen rechtlichen Vorgaben für die kommunale Haushaltswirtschaft zumindest für interessierte und aufgeschlossene Bürger (gegen Krawallmacher ist kein argumentatives Kraut gewachsen) den rechtlichen Rahmen der aktuellen Kommunalpolitik deutlich macht. Das soll mit möglichst einfachen und klaren Worten erfolgen. Auch sollte der Umfang einer solchen Bürgerinformation nicht abschreckend groß sein.

## **II. Bürgerinformation, Bürgerhaushalt, Leitbild**

Der „Bürgerhaushalt“ ist in aller Munde. Ein rechtlich geschützter Begriff verbirgt sich dahinter nicht. In einigen Städten sollen Bürgerinnen und Bürger Sparvorschläge

machen und inhaltlich bewerten. Oft stehen dafür ausgefeilte webbasierte Werkzeuge zur Verfügung. Entsprechend kostspielig sind derartige Prozesse.

Von einem Bürgerhaushalt soll nur gesprochen werden können, wenn fünf Kriterien erfüllt sind (Eich, Der Bürgerhaushalt: Partizipation in der kommunalen Haushaltspolitik am Beispiel der Städte Freiburg und Köln, der gemeindehaushalt 2011, S. 253, 254):

- Das Verfahren betrifft finanzielle Angelegenheiten.
- Die Beteiligung findet auf Ebene der gesamten Kommune oder eines Bezirks mit eigenem politischem Vertretungsorgan statt.
- Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes Verfahren (nicht um ein einmaliges Referendum).
- Das Verfahren beinhaltet eine öffentliche Diskussion zu Haushaltsfragen.
- Über die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses wird schriftlich oder mündlich Rechenschaft abgegeben.

In der Praxis werden Bürgerhaushaltsprojekte verbreitet schon dann als (vergleichsweise) erfolgreich angesehen, wenn sich mehr als 1% der Wahlberechtigten beteiligen. Selbst in Projekten, die nach Angaben der Initiatoren als auf ein breites Echo gestoßen anzusehen sind, machten weit weniger als 10% der Wahlberechtigten Vorschläge (vgl. „Bürgersparen“, zum Beispiel Essens; FAZ v. 17.09.2011, „Mit Bürgerhaushalt lokale Demokratie stärken“, FAZ v. 10.11.11; „Immer mehr Bürger dürfen mitbestimmen“, WNZ v. 12.11.2011, zu den Plänen von Frankfurt am Main für einen „Bürgerhaushalt“, kritisch Rösmann, „Nonsens für den Bürger“, FAZ v. 22.02.2011). Diese Quote verbietet es, derartige Beteiligungsergebnisse zur *alleinigen* Grundlage weitreichender haushalterischer Entscheidungen zu machen. Allerdings kann das Ergebnis eines derartigen Verfahrens eine wertvolle Unterstützung sein, um ggfls. schmerzhaftes Einschnitte besser zu legitimieren (so für die Bürgerhaushaltsprozesse in Essen und Solingen Märker/Wehner, Bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung, der gemeindehaushalt 2011, S. 3, 5 f.).

Im Vergleich bietet das Ergebnis einer Kommunalwahl allerdings für die Gewählten die breitere Legitimation. Zwar war die Wahlbeteiligung bei den letzten Kommunalwahlen 2011 mit 47,7% nach wie vor niedrig (2006: 45,8%). Immerhin beteiligte sich aber fast jeder Zweite an den Wahlen zu den Vertretungskörperschaften und stattete deren Mitglieder mit den Zuständigkeiten nach der HGO aus. Auch die Direktwahlen

der Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte weisen eine durchweg höhere Beteiligung auf als die Beteiligungsprojekte einiger Kommunen. Die Beteiligungsprojekte können kurz gesagt also ergänzen und unterstützen, nicht aber ersetzen.

Von diesen Beteiligungsprojekten zu unterscheiden ist der Versuch, eine Art Positionsbestimmung („Leitbild“) von Städten und Gemeinden zu beschreiben. Hierfür sind müssen sich in erster Linie die politisch Verantwortlichen, aber auch interessierte Bürger eine Vorstellung bilden:

- Standortfaktoren: Was macht das Besondere der eigenen Stadt bzw. Gemeinde aus? Was fehlt? (z. B. Lage, Bekanntheit, Erreichbarkeit, bestimmte Infrastrukturen, wichtige Arbeitgeber, Qualitäten als Wohnsitzgemeinde)
- Was ist für die Bevölkerung nach den örtlichen Verhältnissen wirklich wichtig? (hier ist ein Blick ausgehend vom Durchschnitt der Bevölkerung – welche Einkommen sind verfügbar? Wohnen die Einwohner eher zur Miete oder als Eigentümer? Pendeln sie zur Arbeit oder finden die meisten in der Wohnsitzkommune Arbeit? Wie ist die Alterszusammensetzung der Gemeinde? sinnvoll)

Nicht zu verkennen ist, dass es Sache verantwortlicher kommunalpolitischer Wettbewerbsteilnehmer ist, ihre politischen Vorstellungen und Programme auf Grundlage derartiger Überlegungen zu formulieren. Von daher ist eine Leitbilddiskussion in Städten und Gemeinden sicher nicht erforderlich, in denen die politisch Verantwortlichen auf Grundlage derartiger Vorstellungen ihr Handeln ausrichten.

Daher wird die folgende Darstellung zunächst Wege für eine kurze, bündige Information Interessierter aufzuzeigen. Also: Bürgerinformation statt Bürgerhaushalt.

### **III. Rechtlicher Rahmen**

Rechtlich gibt es für die Mitentscheidung der Bürger in Haushaltsdingen enge Grenzen. Die Rechtslage gibt klar vor, dass die Entscheidung über die Haushaltssatzung und den Haushaltsplan in der Vertretungskörperschaft fällt (§ 51 Nr. 7 HGO), Gemeindevertreter und Stadtverordnete können diese Entscheidung nicht delegieren. Sache des Magistrats bzw. Gemeindevorstands ist es, die Gemeindeabgaben nach den Gesetzen und den Beschlüssen der Gemeindevertretung auf die Verpflichteten zu verteilen, ihre Beitreibung zu bewirken und die Einkünfte der Gemeinde einzuziehen (so bestimmt es wortreich § 66 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 HGO).

#### **IV. Wichtig: Zielklärung!**

Eine Information der Öffentlichkeit, eine Einbeziehung der Bürger kann unter unterschiedlichen Zielsetzungen erfolgen. Nach den Beobachtungen der Geschäftsstelle suchen die kommunalpolitisch Verantwortlichen nach Wegen, wie schwierige Entscheidungen (Abgabenerhöhungen, Schließung von Einrichtungen, Zusammenstreichen von Zuschüssen bspw.) nachvollziehbar begründet und damit mit breiterer Akzeptanz versehen werden können. So war es beispielsweise im Fall der Stadt Alsfeld, als diese in einer Bürgerversammlung 2007 ein umfassendes Sanierungskonzept vorstellte, das praktisch für alle Einwohner spürbare Leistungsminderungen und Abgabenerhöhungen mit sich brachte.

Unabdingbar ist also eine Zielklärung:

- Soll für eine formulierte Konsolidierungsstrategie breiter kommuniziert werden?
- Soll eine Konsolidierungsstrategie auf Grundlage bestehender Leitbilder/Vorstellungen formuliert werden?
- Oder, der schlimmste und zeitaufwändigste Fall: Fehlen derartige – an sich für eine sachgerechte Kommunalpolitik zwingend erforderliche – Vorstellungen und Leitbilder, müssen diese formuliert werden, während die Haushaltslage bereits schwerwiegende Einschnitte nötig macht.

#### **V. Die Gestaltung von Bürgerinformationen**

Die vorstehenden Erwägungen tragen den nachstehenden Entwurf. Für Verbesserungsvorschläge ist die Geschäftsstelle selbstverständlich immer dankbar. Das gilt insbesondere für Vorschläge, die die eben erläuterten Anforderungen an den Bürgerhaushalt leichter erfüllbar machen, nämlich

- preiswert,
- fortschreibbar und
- ohne übermäßige Belastung der Verwaltung umsetzbar sein soll.

Das schließt natürlich nicht aus, dass die Gemeinde aktuell im Brennpunkt kommunalpolitischer Auseinandersetzungen stehende Themen aufgreift und sachlich darstellt.

Im Interesse dieser Zielsetzungen regen wir an, die Informationen in der Bürgerinformation aus ohnehin anzufertigenden Unterlagen wie Haushaltssatzung, Haushaltsplan, Vorbericht und Haushaltssicherungskonzept abzuleiten.

Hinzuweisen ist noch auf die Befugnis des Gemeindevorstands, die Öffentlichkeit in sachlicher Weise zu informieren. Rechtliche Grenzen findet diese Befugnis lediglich dort, wo die Grenze zur Wahlwerbung in Vorwahlzeiten überschritten wird. Zumindest die nachfolgende Musterdarstellung überschreitet diese Grenzen aber nicht.

**Wichtig:** Im Folgenden sind verschiedene wichtige Punkte eines jeden kommunalen Haushalts beispielhaft dargestellt. Je ein Absatz stellt eine thematische Einheit dar: Jeder Absatz soll also ermöglichen, bestimmte Sachverhalte mit den örtlichen Zahlen zu unterlegen. In geeigneten Fällen können diese mit Vergleichszahlen des Hessischen Statistischen Landesamts ergänzt werden (abrufbar unter [www.statistik-hessen.de](http://www.statistik-hessen.de), Rubrik „Finanzen, Personal, Steuern“/ Rubrik „Regionaldaten“/Unterrubrik „Ausgewählte Daten über Gemeinden“/ „Vergleichszahlen zum Landkreis und zum Land“). Selbstverständlich können die Daten der Gemeinde auch als Zeitreihe beliebig ergänzt werden.

**Erläuterungen der Geschäftsstelle** sind in [*eckige Klammern*] gesetzt und *kursiv* gedruckt.

#### **Ein Hinweis zur sprachlichen Gestaltung:**

- Verwenden Sie möglichst wenige Fremdwörter („Der usus an xenotermini ist auf ein minimum zu reduzieren“).
- Vermeiden Sie lange Sätze.
- Vermeiden Sie Passivkonstruktionen und Substantivierungen (also nicht: „Die Aufwendungen für die Verwendung von Aushilfskräften im städtischen Schwimmbad konnte 2009 um 10% zurückgeführt werden“, sondern z. B.: Die Stadt/Gemeinde ... konnte die Kosten für Aushilfskräfte im städtischen Schwimmbad 2009 um 10% senken.“)

#### **B. Rahmen für Bürgerinformationen**

Viele Mitgliedsstädte und –gemeinden des HSGB informieren im Rahmen von Bürgerversammlungen über die Haushaltslage der Gemeinde. Daneben können auch gedruckte oder im Internet bereit stehende Informationen verteilt werden. Hierfür stellen wir folgend zunächst zwei Praxisbeispiele dar (Punkt C). Abschnitt D bringt dann nähere Erläuterungen zu Verfahrensfragen und wichtigen Einzelpositionen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft.

Wichtig ist: Die Darstellung sollte einige wichtige Grundüberlegungen beachten. Zur sprachlichen Gestaltung haben wir oben schon Ausführungen gemacht. Zum anderen ist die Haushaltswirtschaft auch kleiner Gemeinden von Zahlen geprägt, die – zumindest in den großen Positionen – für Ottilie und Otto Normalverbraucher nicht zum Alltag gehören. Deshalb sollten die in Haushaltssatzung und Haushaltsplan ausgewiesenen Zahlen heruntergebrochen werden – insbesondere auf Prozentwerte und Pro-Kopf-Werte (Praxisbeispiel C1). Alternativ können Informationen, die mit absoluten Zahlen arbeiten, chronologisch aufgebaut werden. Auch so lässt sich ein gewisser Spannungsbogen beschreiben (Praxisbeispiel C2).

## **C. Die Darstellung im Einzelnen**

### **I. Einleitung und Hinführung zum Thema**

Mögliche Formulierungen für eine Einleitung ins Thema: *„Die Städte und Gemeinden stellen jährlich einen Haushaltsplan auf und legen für jedes Jahr Rechenschaft darüber ab, wofür die Gelder verwendet werden, die bei den Einwohnerinnen und Einwohnern als Abgaben erhoben werden. Was unsere Stadt/ Gemeinde 20... mit Ihrem Geld macht, welche Regeln sie dabei beachten muss und wie die Regeln wirken, möchten wir Ihnen hiermit vorstellen.*

*Unsere Stadt/Gemeinde .... ist verpflichtet, für ihre Bürger lebenswichtige Einrichtungen stetig, also ununterbrochen und krisenfest vorzuhalten. So müssen etwa Wasserversorgung und Kindergartenplätze zur Verfügung stehen. Die Gemeinden stehen dabei immer dann in der Verantwortung, wenn die Bürger auf einen Ansprechpartner vor Ort angewiesen sind. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, eine rund um die Uhr einsatzbereite und gut ausgestattete Feuerwehr, Kindergärten, Friedhöfe: Diese Leistungen haben die Gemeinden für Sie, die Einwohnerinnen und Einwohner unserer Stadt/Gemeinde sicher zu stellen – rund um die Uhr, 365 Tage im Jahr.“*

## **II. Praxisbeispiel C1**

Das Praxisbeispiel ist für eine mittelhessische Gemeinde konzipiert worden, die dieses im Rahmen der jährlichen Bürgerversammlung einsetzte.

,

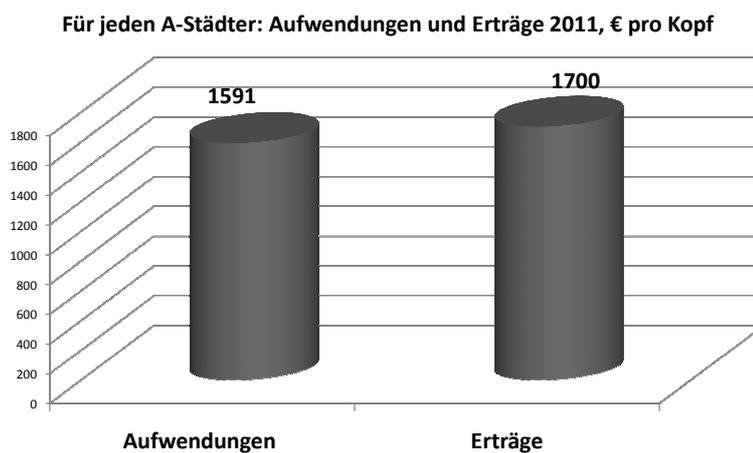
### **Was macht A-Stadt mit Ihrem Geld?**

Haushaltslage der Gemeinde  
Bürgerversammlung am ...

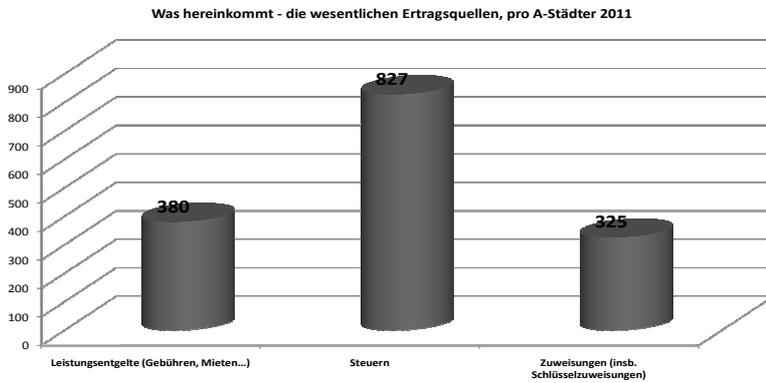
## Es geht um viel:

- Ordentliche Erträge 2011: 15.745.944 €
- Ordentliche Aufwendungen 2011: 14.660.833 €
- Macht einen Überschuss 2011: 1.085.111 €
- Das sah noch letztes Jahr anders aus:
  - Ordentliche Erträge 2010: 12.624.397 €
  - Ordentliche Aufwendungen 2010: 13.899.584 €
  - Macht einen Fehlbedarf 2010 von: 1.275.187 €

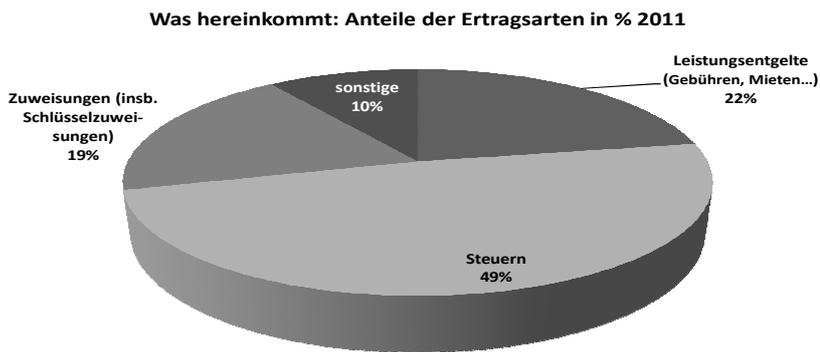
## Rein und raus: Aufwendungen und Erträge



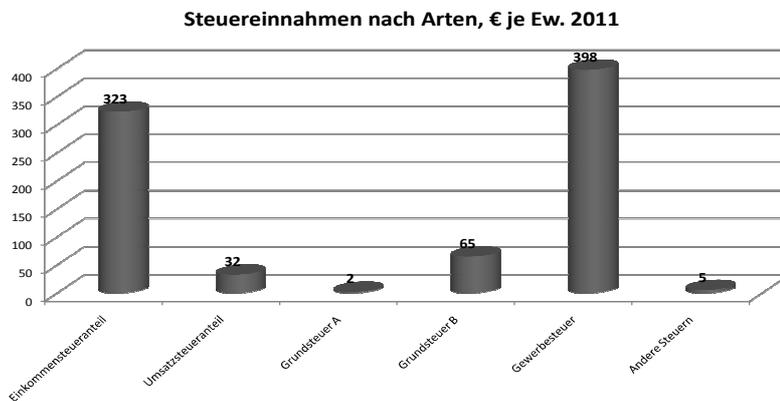
## Was hereinkommt: Die Erträge...



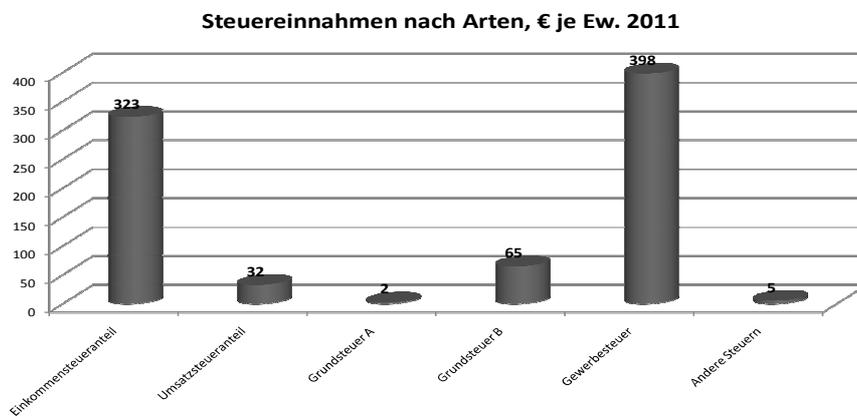
## Was die Gemeinde trägt: Steuern



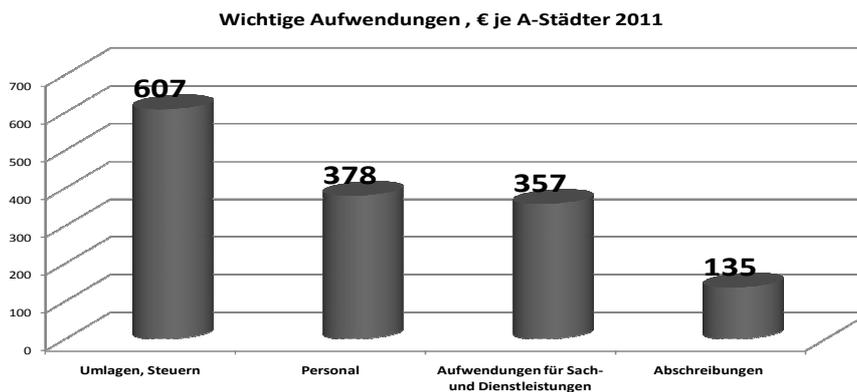
## Die Steuereinnahmen nach Arten...



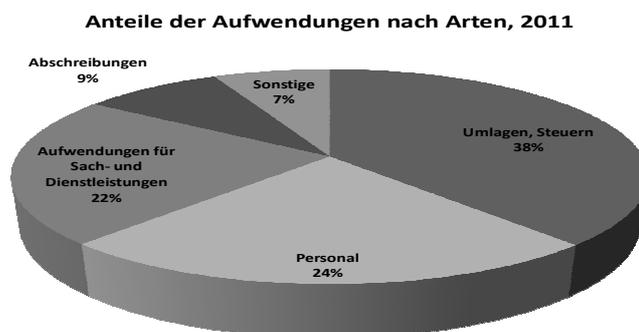
## Die Steuereinnahmen nach Arten...



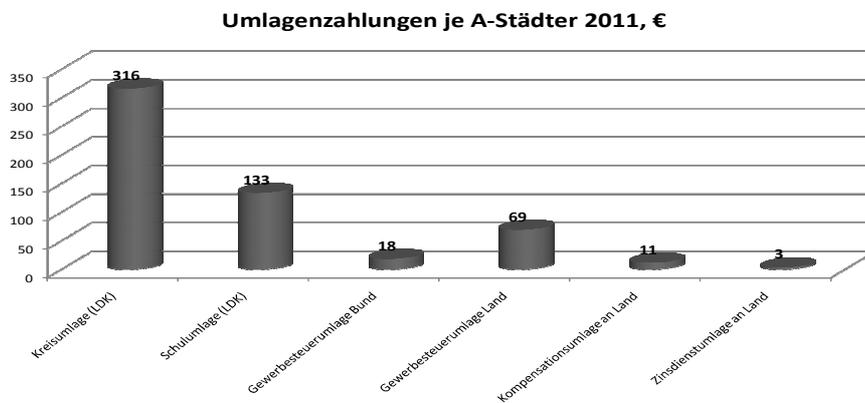
## Was herausgeht: Die Aufwendungen...



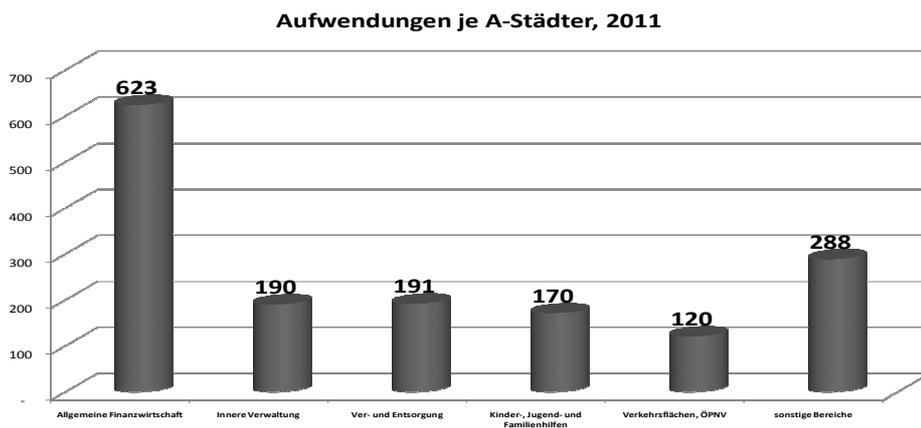
## Hauptlast für die Gemeinde: Umlagen...



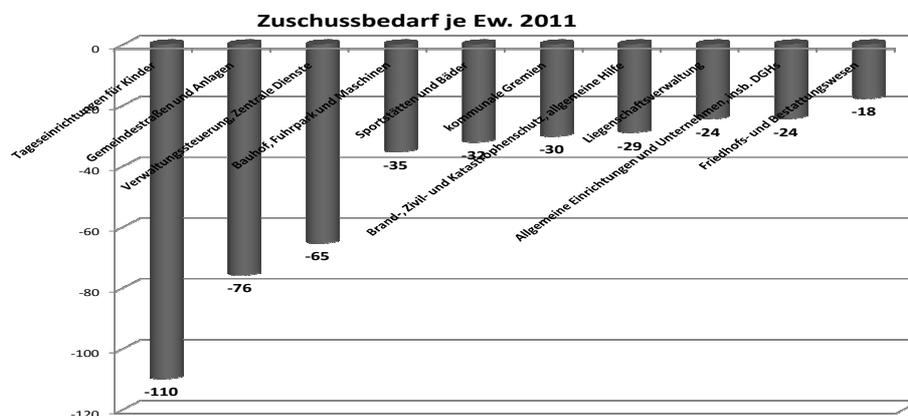
## Bund, Land, Kreis – jedem seine Umlagen:



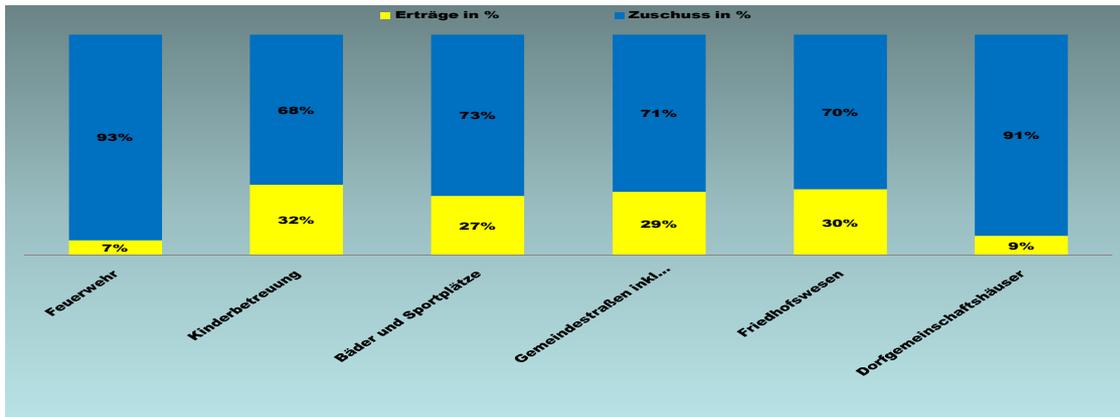
## Was passiert mit den Aufwendungen?



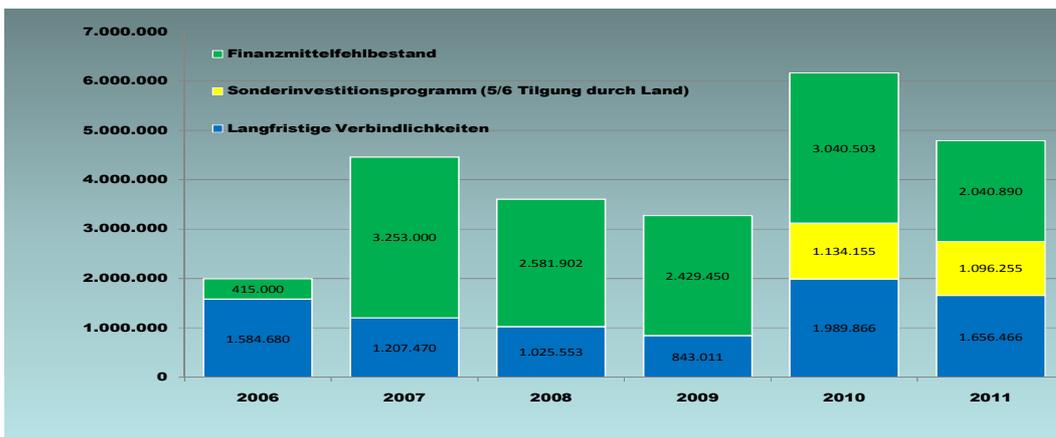
## Die Zuschussbetriebe der Gemeinde...



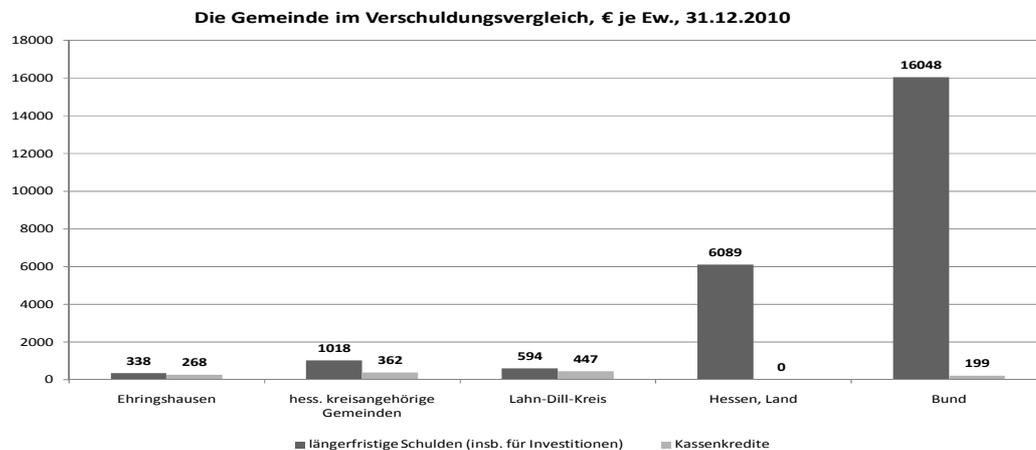
## Die Zuschussbetriebe der Gemeinde...



## Und was ist mit den Schulden...?



## Wer hat die höchsten Schulden im Land?

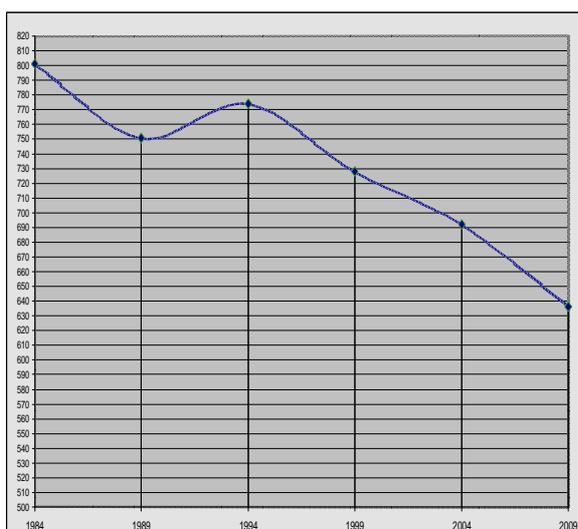


### III. Praxisbeispiel C2

Eine andere Gemeinde, Hesseneck im Odenwaldkreis, ging einen anderen Weg. Hier werden in der Darstellung zunächst die Erträge der Gemeinde addiert und dann die Aufwandsseite dargestellt. So wird die Ursache der schlechten Haushaltslage deutlich – die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben.

#### Ausgangssituation / Rahmenbedingungen:

- Flächengemeinde / 30 qkm
- 3 Ortsteile
- Kontinuierlich zurück gehende Einwohnerzahl  
Hessenweit geringste Einwohnerzahl + Einwohnerdichte
- Seit 2002 Fehlbeträge in lfd. Betrieb (Verwaltung bzw. Ergebnishaushalt)  
Kontinuierliche Steigerung feststellbar!
- Rücklagen **0 € (01.01.10)**
- Schuldenstand **1.720.000 € (01.01.10)**
- Schuldendienst Flurbereinigung **260.000 € (01.01.10)**
- Kassenkreditbedarf **650.000 € aktuell**



31.12.1984	<b>801</b>
31.12.1989	<b>751</b>
31.12.1994	<b>774</b>
31.12.1999	<b>728</b>
31.12.2004	<b>692</b>
31.12.2009	<b>636</b>

## Art. 137 Hessische Verfassung

....

- (5) Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.
- (6) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

### Theorie und Praxis gehen aber auseinander!

---

#### Wie setzen sich die laufenden Einnahmen und Ausgaben zusammen?

<u>Einnahmen</u>	<u>Ausgaben</u>
- <u>Verwaltungs- und Benutzungsgebühren</u>	- <u>Personalaufwendungen</u>
- <u>Verkaufserlöse</u>	- <u>Sach- und Dienstleistungen</u>
- <u>Steuern</u>	- <u>Zuweisungen und Zuschüsse</u>
- <u>Zuweisungen und Zuschüsse</u>	- <u>Umlagen</u>
- <u>sonstige Erträge</u>	- <u>Zinsausgaben</u>

#### Wie viele Einnahmen stehen für den laufenden Betrieb zur Verfügung?

##### Steuern:

+ Grundsteuer A	9.000 €
+ Grundsteuer B	45.000 €
+ Gewerbesteuer	20.000 €
+ Einkommensteueranteile	220.000 €
+ Umsatzsteueranteile	4.500 €
+ Hundesteuer	2.600 €
+ <u>Ausgl. Familienleistungsgesetz</u>	<u>15.750 €</u>
<b>Zwischensumme Steuern</b>	<b>317.000 €</b>

**Wie viele Einnahmen  
stehen für den laufenden Betrieb zur Verfügung?**

**Einnahmen:**

<b>Zwischensumme Steuern</b>	<b>317.000 €</b>
<b>+ Schlüsselzuweisungen</b>	<b>121.000 €</b>
<b>+ Konzessionsabgaben Strom</b>	<b>20.000 €</b>
<b>+ <u>Überschuss Forstwirtschaft</u></b>	<b>10 .000 €</b>
<b>Frei verfügbare Einnahmen:</b>	<b>468.000 €</b>

**Welche Ausgaben/Aufgaben hat die Gemeinde Hesseneck im laufenden Betrieb?**

<b><u>Vorhandene Mittel:</u></b>	<b><u>468.000 €</u></b>
<b><u>./.</u> Kreisumlage</b>	<b><u>152.000 €</u></b>
<b><u>./.</u> Schulumlage</b>	<b><u>108.000 €</u></b>
<b><u>./.</u> Gewerbesteuerumlage</b>	<b><u>4.500 €</u></b>
<b><u>Zwischensumme</u></b>	<b><u>203.500 €</u></b>
<b><u>./.</u> Brandschutz</b>	<b><u>29.000 €</u></b>
<b><u>./.</u> Kindergarten</b>	<b><u>51.000 €</u></b>
<b><u>./.</u> Gemeindestraßen</b>	<b><u>50.000 €</u></b>
<b><u>./.</u> Winterdienst</b>	<b><u>28.000 €</u></b>
<b><u>./.</u> Anteil Flurbereinigungsverfahren</b>	<b><u>15.000 €</u></b>
<b><u>./.</u> Zinsausgaben (ohne Veranschlagung in Gebührenhaushalten)</b>	<b><u>45.000 €</u></b>
<b><u>Zwischensumme</u></b>	<b><u>- 14.500 €</u></b>

**Fazit:**

Das Konto ist bereits überzogen, es sind aber bei weitem noch nicht alle Ausgaben getätigt!

**Beispiele:**

Fehlbeträge in Gebührenhaushalten:

Wasserversorgung	./. 14.000 €
Abwasserbeseitigung	./. 55.000 €
Friedhöfe	<u>./. 10.000 €</u>
	./. 79.000 €

**Folge:**

Fehlbetrag bewegt sich auf 100.000 € zu !

**Aber:**

Es fehlen noch weitere Ausgabeblöcke !

---

**Beispiele:**

Verwaltung insgesamt ./. 200.000 €

- Heimatpflege + öffentl. Anlagen
  - Seniorenveranstaltung
  - Spielplätze
  - Sport- und Bolzplätze
  - DGH Hesselbach
  - Tourismus
  - Landwirtschaftl. Wege
- 

**Beispiele für Aufgabenfinanzierung**

**Kindergarten**

eingruppige Einrichtung, 7.30 – 13.00 Uhr, max. 20 Plätze;  
derzeit 12 Kinder angemeldet,

Zwischenzeitlich ein Defizit von über 50.000 €/Jahr!

**Finanzierung:**

Gemeinde über 3.000 €/Kind und Jahr

Eltern 1.200 €/Kind und Jahr

Land 80 €/Kind und Jahr regulär

**Sonderregelungen bei 2 – 3jährigen und Schulanfängern!**

---

## Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

- **Kontinuierlich zurückgehende Verbrauchsmengen**
  - **seit 2000 rund 6 Mio. € Investitionen**
  - **Daher:           hohe Abschreibungen ca. 150.000 €/Jahr**  
**Verzinsung Anlagekapital ca. 39.000 €/Jahr**
  - **Bereiche geprägt von hohem Anteil verbrauchsunabhängiger Kosten**
  - **Fixkostenanteil Wasser geht Richtung 100 %**
  - **Bereits sehr hohe Gebühren festgesetzt**
  - **Sondersituation: Wasserverkauf an Stadt Eberbach**
  - **Grundsatz Kostendeckung von Kommunalaufsicht eingefordert (gilt auch für Friedhofswesen)**
- 

## Ausblick

**Wie geht es weiter?**

**Wie können wir selbst aktiv werden?**

**Kann geforderte Konsolidierung gelingen?**

**Alle Aufgaben- und Ausgabenbereiche müssen unter rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Gesichtspunkten durchleuchtet werden! Bürgerservice soll gewährleistet bleiben!**

**Aber: ohne grundlegende Änderung des kommunalen Finanzausgleichs keine Behebung des Grundproblems!**

**Bei dauerhafter Unterfinanzierung ist kommunale Demokratie in Gefahr!  
Das Leben spielt sich in unseren Orten ab!**

---

## Welche Möglichkeiten gibt es?

- 1) Interkommunale Zusammenarbeit weiter ausbauen**
  - 2) Aufgabenerfüllung durch Private prüfen**
  - 3) Abbau von Ausgaben / ggf. Aufgaben**
  - 4) Entlastung durch weitere bürgerschaftliche Mithilfe**
  - 5) Erhöhung der Einnahmen**
-

## Ziele

- **Mischung aus verschiedenen Möglichkeiten muss gefunden werden, um vorhandene Infrastruktur und letztlich die Einwohner zu halten.**
  - **Gemeindliche Gremien stehen hier vor schwierigen Entscheidungen, bei denen die Einbindung der Einwohnerschaft und die Vermittlung der Hintergründe und Notwendigkeiten sehr wichtig sind!**
  - **Einladung an alle, sich einzubringen und sich Gedanken über die zukünftige Entwicklung in Hesseneck zu machen.**
- 

### **D. Möglicherweise hilfreiche Hintergrundinformationen**

#### **I. Leistungsspektrum und Ausgaben der Gemeinde**

##### **Was macht die Gemeinde mit ihrem Geld?**

Die Städte und Gemeinden stellen jährlich einen Haushaltsplan auf und legen für jedes Jahr Rechenschaft darüber ab, wofür die Gelder verwendet werden, die bei den Einwohnerinnen und Einwohnern als Abgaben erhoben werden. Was unsere Stadt/ Gemeinde 20... mit Ihrem Geld macht, welche Regeln sie dabei beachten muss und wie die Regeln wirken, möchten wir Ihnen hiermit vorstellen.

Auch die Stadt/Gemeinde .... ist verpflichtet, für ihre Bürger lebenswichtige Einrichtungen stetig, also ununterbrochen und krisenfest vorzuhalten. So müssen etwa Wasserversorgung und Kindergartenplätze zur Verfügung stehen. Die Gemeinden stehen dabei immer dann in der Verantwortung, wenn die Bürger auf einen Ansprechpartner vor Ort angewiesen sind. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, eine rund um die Uhr einsatzbereite und gut ausgestattete Feuerwehr, Kindergärten, Friedhöfe: Diese Leistungen haben die Gemeinden für Sie, die Einwohnerinnen und Einwohner unserer Stadt/Gemeinde sicher zu stellen – rund um die Uhr, 365 Tage im Jahr.

Die Gemeinden haben für ihre Haushalte Vorgaben von Land und Bund einzuhalten. Diese Vorgaben betreffen die Darstellung der kommunalen Haushalte. Sie ist für alle Städte, Ge-

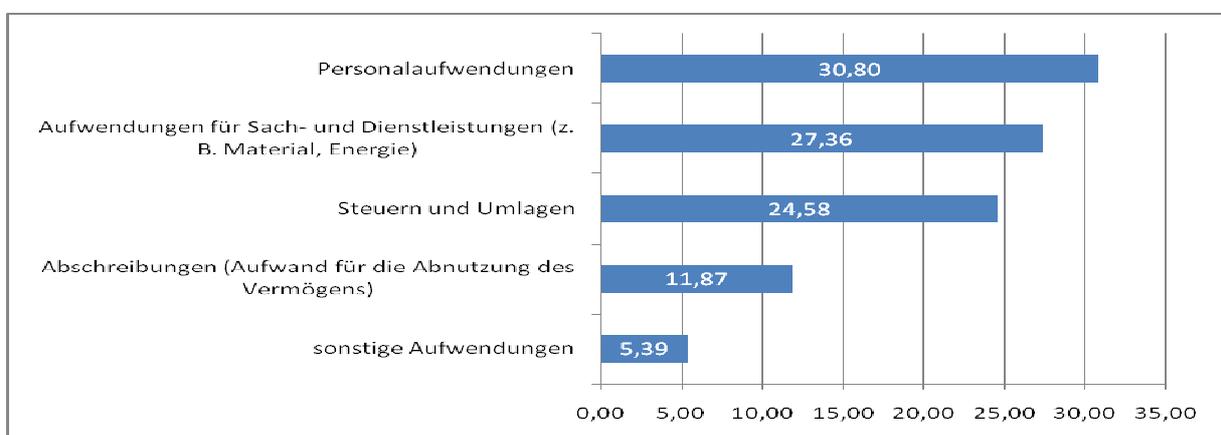
meinden und Landkreise in Hessen in gleicher Weise vorgeschrieben. Aber auch inhaltliche Vorgaben müssen die Gemeinden einhalten. Sie beziehen sich auf das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben (den Haushaltsausgleich), die Einnahmebeschaffung der Kommunen und stellt Grundsätze wie die Sparsamkeit und die Wirtschaftlichkeit in den Vordergrund. Die Vorgaben des Landes verpflichten die Kommunen weiter, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen und auf die Erfordernisse der Wirtschaftslage (Konjunkturentwicklung) Rücksicht zu nehmen. Die Gemeinden sind weiter verpflichtet, ihre laufenden Ausgaben („ordentliche Aufwendungen“) grundsätzlich durch laufende Einnahmen („ordentliche Erträge“) zu finanzieren.

Gerade das ist in Krisenzeiten schwierig. *[Kann nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse konkreter und näher ausgeführt werden]*

Was macht die Gemeinde mit ihrem Geld? – 20[...] belaufen sich in unserer Stadt/ Gemeinde die Ausgaben für den laufenden Betrieb, die so genannten ordentlichen Aufwendungen, auf [Betrag] €. Das sind pro Einwohner [Pro-Kopf-Betrag] €.

*[hier sollte zunächst eine Aufstellung der Aufwandsarten erfolgen, und zwar in absoluten Beträgen und mit Angaben je Einwohner; denkbar ist auch, prozentuale Werte auszuweisen, z. B.: von 100 Euro Aufwendung waren 25 Euro Personalaufwendungen. Die einschlägigen Positionen ergeben sich aus § 2 Abs. 1 Nrn. 10 – 19 GemHVO-Doppik bzw. Zeile 11 – 22 (mit Ausnahme von Zeile 21) des Musters 7 zu § 2 GemHVO-Doppik). Allerdings sollten insoweit geeignete Positionen zusammengefasst und nur die wichtigsten Bereiche genannt werden.]*

Beispiel: „Von 100 € Aufwendungen verwendet die Stadt/Gemeinde ... im Haushaltsjahr 20... (in €)



*[Anmerkung: Im Beispiel sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen zusammengefasst und nur Positionen eigenständig ausgewiesen, die mehr als 10 v. H. aller Aufwendungen im Haushaltsjahr ausmachen.*

*Zu den einzelnen Aufwandsarten können folgende Erläuterungen gegeben werden:]*

**Personalaufwendungen** betreffen den finanziellen Aufwand, den die aktuell aktiv bei der Stadt/Gemeinde ... Beschäftigten (z. B. durch Arbeitnehmerentgelte, Beamtenbezüge, Sozialabgaben) sowie die nicht mehr aktiv Beschäftigten (z. B. durch Versorgungsbezüge) verursachen.

**Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** gehen auf die Kosten für den Einkauf von Material, Energie oder auch für Reparaturen, Wartungen und Instandhaltungen zurück.

**Steuern und Umlagen** betreffen Steuern und andere Abgaben, die die Gemeinde im Rahmen ihrer Tätigkeit zahlt (z. B. Grunderwerbsteuer) und Zahlungen, die sie an Bund, Land und Landkreis auf ihre eigenen Einnahmen zahlt (die so genannten Umlagen). Umlagen sind in der Sache so etwas wie Steuern auf das „Einkommen“ der Gemeinde. Die Gemeinde erzielt Einnahmen, aber Bund, Land und Landkreis verdienen mit.

In den kreisangehörigen Gemeinden machen so genannte Umlageverpflichtungen einen großen Teil dieser Aufwendungen aus. Mit den Umlageverpflichtungen hat es Folgendes auf sich:

Die Gemeinde behält nicht alle Steuereinnahmen, die ihr zufließen. Ein großer Teil davon wird in Form von Umlagen an den Landkreis, Bund und Land weitergegeben.

So sind Land und Bund am **Gewerbesteueraufkommen** durch die so genannte Gewerbesteuerumlage beteiligt.<sup>1</sup> Aber auch unser Landkreis, der ...-Kreis, ist an dem Gewerbesteueraufkommen beteiligt. Von den Gesamteinnahmen an Gewerbesteuer werden der Stadt/Gemeinde ... also verbleiben:

*Berechnungsschritte:*

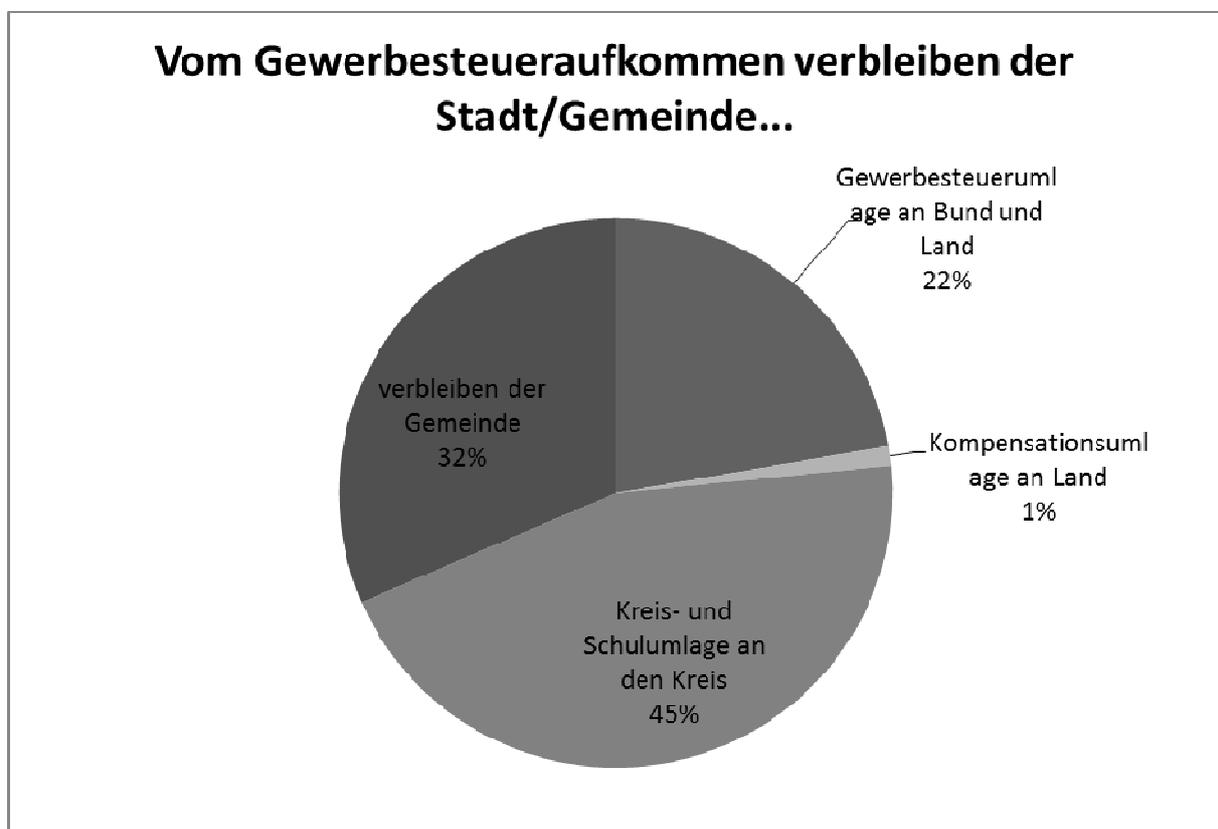
---

<sup>1</sup> Berechnung: Gewerbesteueraufkommen geteilt durch Gewerbesteuerhebesatz der Gemeinde mal Vervielfältiger § 6 GFRG; 2012 beträgt der Vervielfältiger für den Bund 14,5; für das Land 49,5 + 5 = 54,5 (Bund und Land zusammen also 69).

Gewerbesteueraufkommen brutto geteilt durch lokalen Hebesatz mal Gesamtvervielfältiger ergibt die Gewerbesteuerumlageschuld.

Gewerbesteueraufkommen brutto geteilt durch lokalen Hebesatz mal 310 ergibt die in die Umlagegrundlagen einfließende Steuerkraftmesszahl der Gewerbesteuer, von der die Gewerbesteuerumlage abzuziehen ist. Auf den verbleibenden Betrag wird der Hebesatz von Kreis- und Schulumlage angewendet.

Umgesetzt in eine prozentuale Betrachtung, ergäbe sich – bei einem Hebesatz von 320 v. H.- folgendes Bild:



Über die Kreisumlage und die Schulumlage ist auch der Landkreis an den Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden in gewissem Umfang beteiligt. Auf diese Weise erhält der Landkreis die Einnahmen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht. Der Landkreis selbst verfügt nämlich nicht über eigene steuerliche Einnahmequellen. Seine Aufgaben liegen schwerpunktmäßig in den Bereichen Bildung (Schulträgerschaft) und soziale Sicherung Jugendhilfe. Insgesamt bleiben der Stadt/Gemeinde ... von 100 € Gewerbesteuereinnahmen nur gut ... €. Die Gemeinde kann ihren Anteil aber vergrößern, wenn sie den Gewerbesteuerhebesatz erhöht. [hier könnte näher ausgeführt werden, ob dies in den kommenden Jahren beabsich-

*tigt ist und wie dadurch das Aufkommen erhöht wird oder aufgrund welcher kommunalpolitischen Zielsetzungen von einer Hebesatzerhöhung abgesehen werden soll]*

Neben der Gewerbesteuer erhält die Stadt/Gemeinde ... auch Anteile am Einkommen- (... €) und Umsatzsteueraufkommen (... €), zusammen ... €. Auf diese Einnahmen zahlt die Stadt/Gemeinde ... Kreis- und Schulumlage. *[Bei einem Hebesatz der Kreis- und Schulumlage von 58 v. H.]* gehen also ... € an den Kreis<sup>2</sup>, ... € bleiben bei unserer Stadt/Gemeinde.

Schließlich zahlt die Gemeinde noch Kreis- und Schulumlage auf das Aufkommen der Grundsteuer A und B *[wäre ggfls. näher auszuführen und mit Zahlen zu unterlegen, zur Berechnung der auf die Grundsteuern entfallenden Kreis- und Schulumlagezahlungen gilt: Ist-Aufkommen Grundsteuer durch Hebesatz der Gemeinde mal 220<sup>3</sup> ergibt die Umlagegrundlage, also die Bemessungsgrundlage, auf den der Hebesatz der Kreis- bzw. Schulumlage angewendet wird].*

*[An die Darstellung nach Aufwandsarten angelehnt sollte dann dargestellt werden, **für welche Aufgabenbereiche welche Aufwendungen getätigt werden. Hier wäre an die vorgegebenen Produktbereiche nach Muster 11 GemHVO-Doppik anzuknüpfen.** Auch hier sollten u. E. nur die besonders „aufwandsstarken“ Bereiche aufgezeigt und fiktiv 100 € ausgegeben werden]*

**Abschreibungen** belasten unseren kommunalen Haushalt ganz erheblich. Auch das Vermögen der Stadt bzw. Gemeinde nutzt sich ab. Diese Wertminderung führt zu einem Aufwand, der den Haushalt unserer Stadt/Gemeinde belastet. *[Dies sollte am Beispiel einer wichtigen öffentlichen Einrichtung verdeutlicht werden. Hat z. B. der Bau einer massiv ausgeführten Mehrzweckhalle 2009 Investitionskosten von 4.000.000 € verursacht, wäre dieser massive Hallenbau nach der NKRS-AfA-Tabelle 2008 (veröffentlicht u.a. bei Amerkamp/Kröckel/Rauber, Gemeindehaushaltsrecht Hessen, Anhang 15) auf 80 Jahre abzuschreiben, weshalb dieses Bauwerk Abschreibungsbelastungen von 50.000 € jährlich verursacht; Achtung: Die Auswahl des „Beispielbauwerks“ verlangt nach Fingerspitzengefühl, es dürfte nicht zweckmäßig sein, besonders umstrittene Projekte als Beispiel anzuführen]*

---

<sup>2</sup> Beide Gemeindeanteile fließen vollständig in die Umlagegrundlagen für die Kreis- und Schulumlage ein (§§ 12 Abs. 2, 37 Abs. 2 FAG), d. h. die Summe beider Hebesätze wird auf das vollständige Aufkommen angewendet.

<sup>3</sup> § 12 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 FAG.

## II. Abgaben der Gemeinde

### 1. Wo bekommt die Gemeinde ihr Geld her?

In verschiedenen Aufgabenbereichen erhebt die Gemeinde Entgelte für ihre Leistungen, also Gebühren oder Preise. Dazu kommt die Möglichkeit, Beiträge zu erheben. Diese Gebühren, Preise und Beiträge dürfen nur in bestimmten Bereichen und höchstens kostendeckend erhoben werden. Bei anderen Aufgaben kommt eine Kostendeckung schon unter sozialen Gesichtspunkten nicht in Frage. So zahlen die Eltern für den Kindergarten beispielsweise nur bestimmte Kostenbeiträge, die in der Praxis bei weitem nicht kostendeckend sind.

Damit bleibt eine Einnahmelücke. Sie füllt die Gemeinde durch die Erhebung von Steuern und aus den Anteilen, die sie nach festen Regeln am Aufkommen an Einkommensteuer und Umsatzsteuer erhält. In wirtschaftlich guten Zeiten ist es leichter, bei den Steuern hohe Einnahmen zu erzielen. Das schafft die Möglichkeit, mit Steuereinnahmen die durch Gebühren oder ähnliche Entgelte nicht gedeckten Finanzlücken großzügig zu stopfen. Gehen die Steuereinnahmen zurück, stehen häufig Gebührenerhöhungen im Raum – eben weil der Gemeinde dann weniger Steuern zur Verfügung stehen, um die Verluste aus der nicht kostendeckenden Gebührenerhebung abzufangen.

Städte und Gemeinden können über die Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuern Einfluss auf die Höhe der Steuerlast nehmen – aber nur bei diesen beiden Steuern. Die Stadt/ Gemeinde ... erhebt im Haushaltsjahr ... die Steuern nach folgenden Hebesätzen:

<b>Steuerart</b>	<b>Grundsteuer A</b>	<b>Grundsteuer B</b>	<b>Gewerbesteuer</b>
<b>Stadt/Gemeinde ...</b>			
<b>Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden in Hessen (30.06.2010)*</b>			

[\*Die Angaben werden jeweils im Eildienst veröffentlicht, sobald die entsprechende amtliche Statistik vorliegt, Daten für 2010 nach Gemeindegrößenklassen sind im Eildienst Nr. 10 – ED 89 – vom 24.08.2011 – veröffentlicht.]

Einkommensteueranteil, Gewerbesteuer, Grundsteuern A und B und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer machen den Löwenanteil der Einnahmen unserer Stadt/Gemeinde aus Steuern aus. Dazu kommen noch die so genannten „kleinen Gemeindesteuern“. Auch mit ihnen erzielt die Kommune Einnahmen. Sie machen aber nur einen kleinen Teil der Steuereinnahmen der Stadt/Gemeinde aus. Deswegen liegt ihr Zweck nicht allein in der Einnahmebeschaffung. Mit den „kleinen Gemeindesteuern“ verfolgen die Kommunen vielmehr Lenkungsziele. Gemeinsam ist diesen Steuern der rechtliche Ausgangspunkt. Hundehaltung und Glücksspiel oder auch eine Zweitwohnung – alles Dinge, die man zum Leben und Überleben in aller Regel nicht zwingend braucht. Wer für solche Dinge Geld aufwendet, ist leistungsfähiger als andere: Das ist der Grundgedanke dieser so genannten Aufwandssteuern.

Aus der Hundesteuer erzielt die Stadt/Gemeinde ein Einkommen von ... €. Zugleich verteuert die Steuer die Hundehaltung. Das ist gewollt, weil die Hundehaltung nicht unkontrolliert wachsen soll. Gerade in Wohngebieten brächte eine ungezügelt wachsende Hundeschar große Probleme mit sich – von der Lärmbelästigung angefangen über die Verschmutzung von Straßen, Gehwegen, Grünanlagen und Spielplätzen durch Hundekot bis hin zur Gefahr von schweren Verletzungen durch Hundebisse.

Deshalb sieht die Hundesteuersatzung der Stadt/Gemeinde auch vor, dass je Hund eine höhere Hundesteuer fällig wird, wenn mehrere Hunde gehalten werden.

Die Spielapparatesteuer wird auf das Spiel an Spielgeräten erhoben. Sie sorgt 2010 voraussichtlich für Einnahmen von ... €. Ihr Zweck liegt auch darin, die Ausbreitung von Spielhallen über das planungsrechtlich Mögliche hinaus einzudämmen und so auch einen Beitrag zur Suchtbekämpfung zu leisten.

Auch die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinde reichen noch nicht, um alle Aufgaben zu finanzieren. Deswegen gewährt das Land aus seinen Steuerreinnahmen weitere Zuweisungen an die Gemeinden, die so genannten Schlüsselzuweisungen. Im Haushaltsplan sind vor allem sie als „Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen“ ausgewiesen. Wie viel Schlüsselzuweisungen eine Gemeinde erhält, hängt wesentlich davon ab, wie viele eigene Steuereinnahmen sie hat. Städte und Gemeinden mit hohem eigenem Einkommen erhalten nur geringe, „ärmere“ Städte und Gemeinden höhere Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen dienen also dazu, das eigene Einkommen der

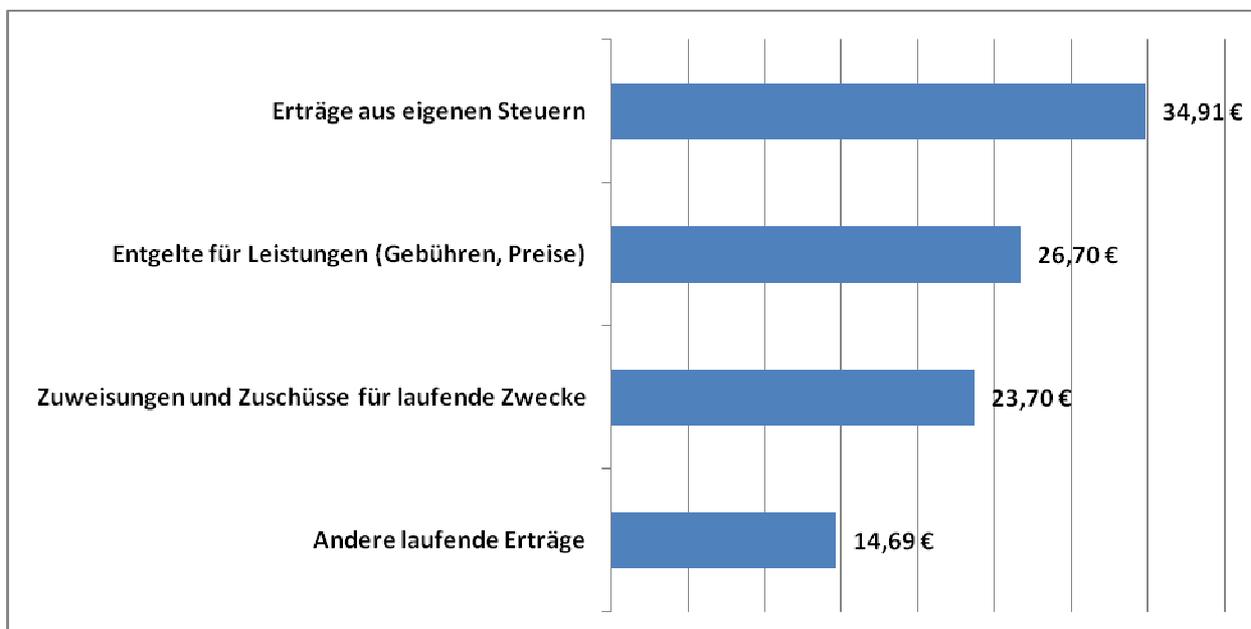
Stadt/Gemeinde aufzustocken. Diese Schlüsselzuweisungen sind aber von den Steuereinnahmen des Landes abhängig. Sinken diese, gehen auch die Schlüsselzuweisungen zurück, ohne dass die Stadt/Gemeinde mehr eigene Steuereinnahmen hätte.

Schlüsselzuweisungen sind für die Stadt/Gemeinde auch deshalb nicht verlässlich vorherzusagen, weil sie nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes Hessen verteilt werden. Hierüber entscheidet der Hessische Landtag in Wiesbaden jährlich mit dem Haushaltsplan des Landes. Stellt der Landtag weniger Mittel für die Kommunen zur Verfügung, steht weniger Geld für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung.

Aus diesen unterschiedlichen Zutaten bestehen die laufenden, ständig wiederkehrenden Einnahmen unserer Stadt/Gemeinde:

*[Auch hier kann an den Gesamtergebnishaushalt, namentlich die ordentlichen Erträge nach § 2 Abs. 1 Nrn. 1-9, 18 GemHVO-Doppik angeknüpft werden, hieraus ergibt sich – wiederum bezogen auf 100 € folgendes Bild (auch hier sind Positionen zusammengefasst und ist eine Bagatellgrenze eines Anteils von mind. 10 v. H. eingezogen)]:*

Von 100 € Einnahmen erzielt unsere Stadt/Gemeinde



Neben diesen Hintergrundinformationen, die bei Bedarf eingebaut werden können, könnte auch auf folgende Darstellung zurückgegriffen werden:

## 2. Oder eine Kurzfassung:

### **Erhebung von Abgaben (insb. Gebühren und Steuern)**

Zum Recht der Selbstverwaltung gehört auch die Finanz- und Abgabehoheit. Das bedeutet, dass die Gemeinden eine eigenverantwortliche Haushaltswirtschaft führen und in diesem Rahmen über die Lastenverteilung bestimmen. Also ein unpopulärer Aspekt der Selbstverwaltung.

Das Haushaltsrecht gibt vor, dass die Gemeinden ihre Einnahmen in erster Linie aus „Entgelten für ihre Leistungen“, insbesondere Gebühren und Beiträge, beschaffen (§ 93 Abs. 2 Nr. 1 HGO).

Dabei haben sie die Gebühren kostendeckend zu erheben, die für Leistungen anfallen, die alle brauchen: Abfall, Abwasser, Bestattungswesen Straßenreinigung (soweit die Bürger das nicht selbst machen) und Wasserversorgung.

Kostendeckend heißt: Erstens sind die laufenden Betriebskosten zu decken. Zweitens: Die Kosten für den Substanzerhalt müssen erwirtschaftet werden – also Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen. In der Praxis werden diese Kosten aber so gut wie nirgends vollständig gedeckt.

Nicht alle Gebühren dürfen die Gemeinden kostendeckend erheben. Bundesrecht gibt das für den Elternbeitrag im Kindergarten vor. Die Rettung aus Lebensgefahr durch die Feuerwehr ist ebenfalls gebührenfrei. Die Straßenunterhaltung kann man auch nicht über Gebühren finanzieren – eine „Maut für Gemeindestraßen“ ist unzulässig. In anderen Bereichen muss die Gemeinde die Kosten tragen, die auf eigene Einrichtungen entfallen, z. B. die Entwässerung des gemeindlichen Straßennetzes.

Hier kommen die Steuern ins Spiel. Sie dienen der Einnahmebeschaffung und sind an keine konkrete Gegenleistung gebunden. Wichtigste eigene Steuerquellen der Gemeinden sind Gewerbe- und Grundsteuer. Die Grundsteuer trifft die Allgemeinheit insgesamt. Daneben können die Gemeinden – Stichwort Lastenverteilung – Akzente mit kleinen Gemeindesteuern setzen. Diese so genannten Verbrauch- und Aufwandsteuern knüpfen entweder an den Verbrauch von Gütern vor Ort an – etwa die Getränkesteuer – oder an Gegebenheiten, die finanziellen Aufwand verlangen und deshalb typischerweise für finanzielle Leistungsfähigkeit sprechen: Hundehaltung, Spielen am einarmigen Banditen, das Ferienhäuschen am Edersee, im Odenwald, Taunus oder Vogelsberg oder vielleicht auch Pferdehaltung. Gemeinsamer Nenner dieser Aufwandsteuern ist, dass hier Geld für etwas verwendet wird, was man

für den normalen Lebensbedarf nicht braucht. Kleine Gemeindesteuern haben also was mit sozialer Gewichtung zu tun: Leistungsfähigere sollen etwas mehr zum Allgemeinwohl beitragen als die Allgemeinheit über die Grundsteuer oder die Unternehmen über die Gewerbesteuer.

Die Haushalte der Kommunen sind nach wie vor in einer dramatischen Schieflage. Die Gemeinden müssen große Haushaltslöcher schließen. Die Aufsichtsbehörden verlangen nach kostendeckenden Gebühren. Das ist in Ordnung, denn in Bereichen wie Abfall, Abwasser, Bestattungswesen und Wasserversorgung besteht ein riesiges Interesse der Allgemeinheit an einer stetigen und krisenfesten Ver- und Entsorgung. Deshalb muss hier die Finanzierung unabhängig von Schwankungen der Steuereinnahmen gesichert sein. Die Kommunen stehen hier für Versorgungssicherheit. Beispiel Wasser: 365 Tage im Jahr steht rund um die Uhr ein Lebensmittel von extrem hoher und laufend geprüfter Qualität zur Verfügung. Je Kubikmeter kostete Trinkwasser in Hessen 2010 im Schnitt 1,99 je m<sup>3</sup> - mit großen lokalen Unterschieden je nach Struktur, Wasserverfügbarkeit und Bevölkerungsdichte. Das bedeutet je Liter: 0,002 Cent. Im Vergleich: Der Liter Licher Bier kommt mit – je nach Angebot – rund 1,70 € ca. 860-mal teurer (!). Auch ein Vollbad kostet also viel weniger als eine Flasche Bier (0,5 l, dafür kann man also ca. drei Vollbäder à 150 l nehmen!).

### **3. Mögliche Folge der Entwicklung der Steuereinnahmen: Gebühren und Preise steigen**

Dieser Rückgang der Einnahmen der Gemeinden aus dem Steueraufkommen, das sie selber und das das Land Hessen haben, führt dazu, dass die Gemeinden rechtlich verpflichtet sind, anderweitige Einnahmequellen auszuschöpfen und/oder Ausgaben drastisch zu kürzen. Gehen die Einnahmen aus Steuern zurück, geraten deshalb zwangsläufig Gebührenerhöhungen und Ausgabenkürzungen in den Blick.

So ist nach dem so genannten Konsolidierungserlass des Innenministeriums darauf zu achten, dass die Gebühren für Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Bestattungswesen, Abfallbeseitigung und Straßenreinigung in der Regel kostendeckend sind. Überschüsse zugunsten des Haushalts dürfen bei Gebühren nicht erzielt werden. *[Es ist also falsch, wenn in der kommunalpolitischen Diskussion gelegentlich derartige Gebührensätze mit Vorhaben in anderen Bereichen, beispielsweise dem Bau öffentlicher Einrichtungen o. ä. in Verbindung gebracht werden.]*

Richtig ist allein, dass gute steuerliche Einnahmen die Gemeinden in die Lage versetzen, mit diesen Steuereinnahmen Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten abzufedern und den Bürgern höhere Gebühren zu ersparen. Brechen die Steuereinnahmen weg, ist ihnen das nicht mehr möglich mit der Folge, dass die Gebühren auf breiter Front erhöht werden müssen.

#### **4. Komplex Gesamtbelastung der Einwohner**

(Nach der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – ÜP, 17. Zusammenfassender Bericht 2007, LTDrucks. 16/7537, S. 129 f.).

Städte und Gemeinden erheben zur Einnahmebeschaffung Steuern, Gebühren und Beiträge. So bestimmt es die Hessische Gemeindeordnung (HGO) in § 93. Städte und Gemeinden werden gelegentlich durch den Landesrechnungshof vergleichend geprüft. Dabei wird eine Modellfamilie als Maßstab genommen. Die so ermittelte Belastung bezieht sich auf einen Vierpersonenhaushalt, ist also nicht pro Kopf bezogen!

*[Die Modellfamilie bestand aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern, von denen eines halbtags einen Kindergarten besuchte. Sie wohnte in einem Einfamilienhaus. Sie verbrauchte*

- *150 m<sup>3</sup> Wasser,*
- *in gleichem Umfang war Abwasser zu entsorgen,*
- *es fielen 60 l Müll monatlich an.*

*Im Betrachtungsjahr übernahm die Familie außerdem*

- *die Kosten einer Bestattung (die statistisch alle 10 Jahre anfällt und daher mit einem 1/10 angesetzt wird) und*
- *bezahlte die jährliche Miete für ein Grab.*
- *Das Haus der Modellfamilie wurde mit einem Messbetrag von 100 € vom Finanzamt veranschlagt.*

**Mittelwerte:** *Im Mittel lagen die Gebühren in kleinen Gemeinden etwas geringer als in größeren Gemeinden (2.108 € gegenüber 2.156 €), dabei war allerdings die Grundsteuer in kleineren Gemeinden mit 280 € etwas höher als in größeren (250 €).*

*Die Belastungen der Modellfamilie aus der Grundsteuer B können anhand der gewogenen Durchschnittshebesätze, die das Statistische Bundesamt jährlich zum Stichtag 30.06. des Vorjahres ermittelt und veröffentlicht, fortgeschrieben werden. Bei den Gebühren fehlen vergleichbare, landesweit in regelmäßigem Abstand erhobene Daten. Auch die Stichprobe der Überörtlichen Prüfung ist insoweit nicht repräsentativ, bietet aber aufgrund der größeren Anzahl an der Erhebung beteiligter kleinerer und größerer Kommunen im Jahr 2005 einen gewissen Anhaltspunkt für die seinerzeitigen Verhältnisse.]*

### **III. Komplex Verschuldung**

20... weist die Stadt/Gemeinde ... einen Schuldenstand von ... € aus, das sind pro Kopf ... €. Gemeinden dürfen solche längerfristigen Kredite nur für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen aufnehmen. Verschulden darf sie sich mit anderen Worten nur, wenn sie selber einen grundlegend neuen Vermögensgegenstand schafft, der über längere Zeit nutzbar bleibt. Nur in diesem Fall ist die Belastung kommender Haushaltsjahre gerechtfertigt, die sich aus der Kreditaufnahme mit den Folgen von Zins- und Tilgungslasten ergibt.

Auch hier können die Werte für die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt bzw. Gemeinde entsprechenden geeigneten Vergleichswerten gegenübergestellt werden.

Das Land Hessen hat gegen die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2008 ein eigenes Konjunkturprogramm, das so genannte „Sonderinvestitionsprogramm“, auf den Weg gebracht. Im Zuge dieses hessischen Konjunkturprogramms konnte die Stadt/Gemeinde Darlehen aufnehmen. Diese Kredite tilgt das Land zu 5/6, 1/6 tilgt die Stadt/Gemeinde selbst. Die Zinsen für die 30 Jahre laufenden Darlehen trägt ebenfalls die Stadt/Gemeinde. Diese Verbindlichkeiten werden in voller Höhe als Schulden der Kommune ausgewiesen. In Höhe von fünf Sechsteln liegt aber eine Tilgungszusage des Landes vor. Wirtschaftlich betrachtet, ist der ausgewiesene Schuldenstand deshalb überhöht.

Im Unterschied zu dem Kreditprogramm des Landes Hessen erhielten die Städte und Gemeinden aus dem Konjunkturpaket II des Bundes Zuschüsse gezahlt, wobei sie einen Eigenanteil von wenigsten  $\frac{1}{4}$  der Kosten der Maßnahme selber tragen mussten. Das Land Hessen hat seinerzeit angeboten, diesen Eigenanteil der Städte und Gemeinden ebenfalls über Darlehen zu finanzieren. Diese Möglichkeit hat die Stadt/Gemeinde in Anspruch genommen. Die Hälfte dieses Darlehens hat unsere Kommune dabei zu tilgen, die andere Hälfte der Tilgung

übernimmt das Land. Auch die auf diesen Darlehensanteil entfallenden Zinsen trägt die Stadt bzw. Gemeinde selbst.

#### **IV. Komplex Haushaltsausgleich/Bilanzen**

*[Anm.: Nach Einschätzung der Geschäftsstelle dürften Fragen des Jahresabschlusses/ der kommunalen Bilanz für die Öffentlichkeit von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung sein. Allerdings könnte dieser Punkt für Bürgerinnen und Bürger mit kaufmännischer Vorbildung eben doch von Interesse sein. Gerade für diesen Personenkreis lohnt es sicher, auch ein paar Worte zu den Besonderheiten einer kommunalen Bilanz zu verlieren!]*

*Aufschlussreich dazu der Aufsatz von Mühlenkamp/Magin, Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften – populäre Irrtümer und Missverständnisse, Gemeindehaushalt Nr. 1/2010, S. 8-10]*

Zu Beginn des Haushaltsjahres müssen die Kommunen Haushaltspläne vorlegen. Wie die Haushaltslage sich tatsächlich entwickelt hat, darüber muss die Kommune im Jahresabschluss Rechenschaft ablegen.

Kernstück des Jahresabschlusses der Gemeinde ist eine Bilanz. Wie bei einem privaten Unternehmen ist diese in einer Aktivseite und eine Passivseite gegliedert. *[Sollte für die Stadt/Gemeinde wiedergegeben werden]* Auf der Aktivseite ist das (längerfristige) Anlagevermögen *[ggfls. konkrete Beispiele benennen]* ebenso nachgewiesen wie das (in der Regel kurzfristigere) Umlaufvermögen. Auf der Passivseite ist zum einen das Eigenkapital der Gemeinde, daneben das nach Fristigkeit – länger- oder kurzfristige Verbindlichkeiten – gegliederte Fremdkapital dargestellt.

Allerdings lassen sich aus der Bilanz einer Gemeinde nicht ohne weiteres dieselben Schlüsse ziehen wie bei einem Unternehmen. So wäre etwa die so genannte Eigenkapitalquote der Gemeinde eine Kennzahl von nur sehr begrenzter Aussagekraft. Die Eigenkapitalquote errechnet sich aus dem Verhältnis von Eigenkapital zur Bilanzsumme, also der Addition aller Aktiva oder Passiva. Eine "Mindestkapitalausstattung" für kommunale Gebietskörperschaften lässt sich aber nicht sinnvoll bestimmen. Die Ziele des Gemeindehaushaltsrechts werden dadurch erreicht, dass die verbrauchten Ressourcen (der Aufwand) durch das im Haushalts-

jahr erzielte Ressourcen aufkommen (die Erträge) gedeckt werden. Ist das der Fall, bleibt das Eigenkapital stabil.

Unsere Stadt/Gemeinde hat große Teile ihres Vermögens unentgeltlich erhalten, beispielsweise Ländereien Gewässer. Zudem hat jede Kommune eine Reihe von Vermögensgegenständen in ihrer Bilanz stehen, die sie aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen niemals veräußern kann (zum Beispiel Friedhofshallen, Friedhöfe oder Kläranlagen).

Anders als bei einer unter Unternehmensbilanz trifft die Bilanz der Gemeinde also keine auch nur annähernd genaue Aussage über Mittelherkunft und Mittelverwendung der Gemeinde.<sup>4</sup> Zudem erlaubt die Bilanz der Kommune keine tragfähige Aussage darüber, inwieweit die Schulden der Gemeinde durch Vermögenswerte gedeckt sind. Das liegt zum einen daran, dass - wie gesehen - wichtige Teile des Vermögens der Städte und Gemeinden nicht verkäuflich sind.

Zum anderen ist anerkannt, dass die Schuldendeckungsfähigkeit von Städten, Gemeinden und Landkreisen wie allgemein bei der öffentlichen Hand davon bestimmt wird, ob der Schuldendienst und die Tilgung aus dem künftig zu erwartenden Steueraufkommen noch bedient werden können. Die Bedeutung der kommunalen Bilanz liegt vielmehr darin, Veränderung der einzelnen Vermögenspositionen in gestraffter Form darzustellen.

---

<sup>4</sup> Vielleicht ein wenig irreführend deshalb die Verwaltungsvorschrift Ziff. 1, 2. Satz zu § 49 GemHVO-Doppik.