

Martin Burgi

Subventions- bzw. Förderprogramme und Gemeindesteuern als Instrumente der Kommunalpolitik

1. Einleitung

Jörg Bogumil gehört zur (über die Jahre leider nicht größer gewordenen) Gruppe der Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, die sich schwerpunktmäßig für Verwaltung interessieren, Verwaltungsstrukturen und -abläufe immer wieder analysieren und danach trachten, sie zu verbessern. Dabei bleibt er nicht auf den Ebenen des Bundes oder einzelner Länder stehen, sondern beschäftigt sich insbesondere auch mit den Kommunen, wodurch er überdies zu der (eher noch kleineren) Gruppe der Kommunalwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler zählt; in beiden Fällen ist dadurch Interdisziplinarität geradezu vorprogrammiert. Als Politikwissenschaftler orientiert er sich im Ausgangspunkt an ggf. bestehenden juristischen Rahmenbedingungen, die er aber nicht lediglich zur Kenntnis nimmt, sondern in denen er u.U. einen relevanten Faktor für etwaige Missstände, aber auch einen etwaigen Hebel zu deren Überwindung sieht.

Der Verfasser dieser Zeilen konnte dies zuletzt in dem großen Gemeinschaftsprojekt „Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik“ in den Jahren 2017/2018 (Bogumil et al. 2018) erleben. Das Ziel der nachfolgenden Überlegungen ist es, ein weiteres, ganz anders gelagertes Aufgabenfeld für den interdisziplinären Zugriff zu erschließen, in der Hoffnung, nicht nur (aber auch!) das Interesse des Jubilars wecken zu können.

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, die Relevanz von Subventions- bzw. Förderprogrammen und Gemeindesteuern als Instrumente der Kommunalpolitik herauszustellen und Ansatzpunkte für die Praxis und Politikwissenschaft zu erarbeiten. Nach einer begrifflichen und phänomenologischen Präzisierung (Kap. 2) erfolgt ein Blick auf die Interdisziplinarität der Verwaltungswissenschaft und die thematischen Anknüpfungspunkte der Politikwissenschaft (Kap. 3). Anschließend wird die politikwissenschaftliche Forschung über die bisher juristisch gewonnenen Erkenntnisse informiert und sodann dazu angeregt, eigene, darüberhinausgehende Fragestellungen zu formulieren (Kap. 4). Zugleich unternimmt es der Beitrag, einige hierauf bezogene gemeinsam zu bewältigende Lösungsauf-

träge zu beschreiben (Kap. 5). Eine Schlussbetrachtung schließt den Beitrag ab (Kap. 6).

2. Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes

2.1 Begriffe

2.1.1 Subventions- und Förderprogramme

Subventionen sind nach überwiegendem Begriffsverständnis finanzielle Transferleistungen an Privatunternehmen der Realwirtschaft. Sie können in Gestalt vergünstigter Darlehen, Bürgschaften aber auch sog. verlorener Zuschüsse (also von nicht rückzahlbaren Geldleistungen) ausgestaltet sein. Mit der Vergabe einer Wirtschaftssubvention verbindet eine Gemeinde die Erwartung, dass die Empfänger eine sonst nicht von ihnen finanzierte oder auch gar nicht finanzierte Leistung erbringen. Das Gesamtvolumen der Wirtschaftssubventionen in der Bundesrepublik bewegt sich stabil auf einem hohen Niveau. Unter den Vorzeichen verschiedener Krisen und neuerdings vor allem auch im Angesicht des Klimawandels, der verschiedenste Schutz- und Anpassungsmaßnahmen auf allen staatlichen Ebenen aber eben auch in der Wirtschaft erfordert, weist der Subventionsbericht des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022 eine Verdoppelung von 24,6 Milliarden Euro auf 47,2 Milliarden Euro auf (Burgi/Promberger 2023: 882). Man geht davon aus, dass die von Kommunen verantworteten Subventionen jedenfalls deutlich über 3 Milliarden Euro liegen (BMF 2023). Strukturell damit verwandt sind „Förderprogramme“, die sich aber nicht an Wirtschaftsunternehmen, sondern an die Träger von Sozial-, Kultur- oder Wissenschaftseinrichtungen sowie die Träger einzelner Projekte in diesen Feldern richten (Müller et al. 2017: Kap. A, Rn. 166).

2.1.2 Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

Spiegelbildlich zu den Subventions- und Förderzahlungen betreffen die Gemeindesteuern die Einnahmeseite der Kommunen und bewirken jedenfalls einen Zuwachs finanzieller Mittel zugunsten des jeweiligen kommunalen Haushaltes. Dadurch, dass ihre Erhebung an bestimmte sachliche Voraussetzungen geknüpft ist (z.B. Verbrauch von Mehrwegverpackungen im Gemeindegebiet), entfalten sie oftmals aber auch eine darüberhinausgehende Steuerungswirkung (im Beispiel: in Richtung einer Vermeidung von Mehrwegverpackungen). Dabei konzentrieren sich die nachfolgenden Überlegungen auf die Gemeindesteuern im Sinne von

Art. 105 Abs. 2a des Grundgesetzes (örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, die nicht bundesgesetzlich geregelt sind); außer Betracht bleiben die Grund- und die Gewerbesteuer, die grundsätzlich zwar auch von den Gemeinden festgesetzt und erhoben werden, die aber dem Grunde nach in vielfacher Hinsicht durch gesetzliche Vorgaben auf Bundes- bzw. Landesebene determiniert sind (zu ihnen Röhl 2023: Rn. 210).

Der Kreis der sog. örtlichen Aufwandsteuern (durch die gleichsam der Luxus, einen bestimmten Aufwand betreiben zu können, besteuert wird) reicht von der Vergnügungs- bzw. Spielautomatensteuer, über die Zweitwohnungsteuer und die Hundesteuer, bis zur Jagdsteuer und zur Schankerlaubnissteuer, während als örtliche Verbrauchsteuern (durch die ein im Gemeindegebiet erfolgender „Verbrauch“ bzw. „Verzehr“ erfasst wird) die Getränkesteuer, die Speiseeissteuer und die soeben erwähnte Verpackungssteuer zu qualifizieren sind (ausführlich Waldhoff 2023: § 13 vor Rn. 1; Schmidt 2022, C III:42ff.). In neuerer Zeit sind bei den Gerichten weitere „Erfindungen“ von Gemeindesteuern aufgetaucht, die belegen mögen, wie groß die hier offenbar bestehenden politischen Spielräume und die Hoffnungen der Gemeinden, bestimmte Steuerungszwecke erreichen zu können, sind: Wettbürosteuer (Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 20.9.2022 – 9 C 2.22, siehe Deutsches Verwaltungsbuch 2023: 412), „Sexsteuer“ (die erhoben wird für den Besuch eines Bordells; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 09.09.2014 – 14 A 662/14, siehe Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter 2015: 109) oder Übernachtungsteuer (die den „Aufwand“ des Übernachtens in einem Beherbergungsbetrieb einer (typischerweise) anderen Stadt besteuert; mit dieser hat sich sogar das Bundesverfassungsgericht befasst, Beschl. v. 22.3.2022, siehe Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2022: 1038). Über die Sinnhaftigkeit und die etwaigen tourismuspolitischen Konsequenzen der Erhebung dieser Übernachtungsteuer durch die Landeshauptstadt München ist im Freistaat Bayern ein so intensiver politischer Streit entstanden, dass sich der Landesgesetzgeber dazu entschlossen hat, die Einführung einer derartigen Steuer landesweit generell zu verbieten (Hoben 2023).

2.2 Phänomenologie

Die hier interessierende Gemeinsamkeit der Subventions- bzw. Förderprogramme einerseits und der Gemeindesteuern andererseits besteht darin, dass jenseits des in beiden Fällen verfolgten Finanzierungszwecks bestimmte sachpolitische Zwecke verfolgt werden. Dies sei an drei aktuellen Beispielen aus neuerer Zeit illustriert: Im ersten Fall hat eine deutsche Großstadt die Anschaffung von sog.

Pedelecs (elektronische Fahrräder mit Motorunterstützung für Geschwindigkeiten bis 25 km/h) durch eine Wirtschaftssubvention gefördert. Voraussetzung für deren Erlangung war nicht nur der Einsatz eigener Geldmittel der Antragsteller für den Erwerb eines solchen Fahrzeugs. Vielmehr musste überdies eine Erklärung darüber abgegeben werden, dass keine Beziehung zu „Scientology“ bestehe. Hier wurden mithin gleich zwei politische Zwecke, ein klimapolitischer und ein religionspolitischer Zweck verfolgt (nach Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 06.04.2022 – 8 C 9.21, siehe Die öffentliche Verwaltung 2023: 36 ff.). Der zweite Fall betrifft ein Förderprogramm zugunsten der Träger von Kindertageseinrichtungen. Auch hier wurden zahlreiche Anforderungen an die Empfänger der Förderleistungen geknüpft (insbesondere betreffend den Qualitätsstandard und den Personalschlüssel der geförderten Einrichtungen). Zusätzlich wurde nach dem Charakter der jeweiligen Einrichtung differenziert, was insbesondere zulasten privater Kindertageseinrichtungen außerhalb der kommunalen bzw. karitativen Trägerschaft ging (damit hatte sich das Verwaltungsgericht München zu befassen, Urteil vom 22.09.2021, M 18 K 20.737). Der dritte Fall betrifft die bundesweit diskutierte Einführung einer Steuer auf Einwegverpackungen durch die Stadt Tübingen. Diese Steuer betraf circa 440 Betriebe und insbesondere den sog. To-Go-Verkauf. Am Ende einer wechselvollen (bis in die 1990er Jahre zurückgreifenden) Prozessgeschichte hat das Bundesverwaltungsgericht im März 2023 diesen Typ einer Gemeindesteuer im Grundsatz akzeptiert und die dagegen gerichtete Klage des Betreibers der Tübinger McDonalds-Filiale zurückgewiesen (Homann 2023: 278). Selbstverständlich war es der Gemeinde nicht „nur“ um die Erzielung von Einnahmen, sondern um die Setzung von Anreizen zur Abfallvermeidung gegangen.

3. Interdisziplinarität in der Verwaltungswissenschaft

3.1 Verwaltungswissenschaft als Forschungsplattform

Die Verwaltungswissenschaft ist bekanntlich keine eigene Wissenschaftsdisziplin (gleichsinnig Burgi 2017: 42; Bogumil/Jann 2020: 52 ff.), aber man kann in ihr eine Art „Forschungsplattform“ (Burgi 2017: 42) sehen, die in Jahrzehnten gewachsene personelle, institutionelle, monographie- wie zeitschriftenbasierende und teilweise auch auf die Lehre bezogene Kommunikationszusammenhänge (Bauer/Becker 2017: 3) bündelt. Dabei hat die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung sich in den siebziger Jahren in Richtung einer „auf Voraussetzungen und Folgen der politischen Problemverarbeitung spezialisierten Steuerungs-

wissenschaft“ (Bogumil/Jann 2020: 37) entwickelt, die neben und jenseits der bis dahin im Vordergrund stehenden organisatorischen Perspektive („public administration“) primär auch „public policies“ fokussiert. Ab Mitte der 1990er Jahre ist diese Perspektive dadurch erweitert worden, dass nicht mehr „nur“ Steuerungs-impulse von oben (vom Government), sondern auch ökonomische Anreize und die Regeln, Institutionen und Strukturen, innerhalb derer der Staat, aber auch andere Akteure agieren („Governance“), in den Mittelpunkt des Interesses gerückt sind (ebd.: 42 f.).

Wenngleich das sich daraus ergebende Forschungssetting seinen Ausgangspunkt bei einzelnen, thematisch charakterisierten Politikfeldern nimmt (beispielsweise der kommunalen Klimapolitik oder der Kinder- und Jugendpolitik), während die Verwaltungsrechtswissenschaft stärker vom Allgemeinen Teil herkommt und nach übergreifend eingesetzten Instrumenten, Verfahrensarrangements etc. fragt, ist doch ein Ausgangspunkt gefunden, von dem aus die wechselseitige Öffnung (der politikwissenschaftlichen wie der rechtswissenschaftlichen) Forschung in Angriff genommen werden kann.

3.2 Wechselseitige Öffnung

In Anknüpfung an die im Jahr 2017 erstmals entfalteten Überlegungen zur Intradisziplinarität und Interdisziplinarität als Perspektiven der Verwaltungsrechtswissenschaft (Burgi 2017: 52 ff.) ist hierbei zwischen den beiden ersten Stufen der wechselseitigen Kenntnisnahme von Erkenntnissen und sodann der Reflexion über diese, und der sich daran ggf. (und je nach Eignung und thematischer Fragestellung) anschließenden dritten Stufe der gemeinsamen Erarbeitung von Problemlösungsaufträgen, zu unterscheiden.

Die hier vorliegende Darstellung möchte zunächst die bisherigen Erkenntnisse der Rechtswissenschaft zu den Subventions- und Förderprogrammen bzw. den Gemeindesteuern als kommunalpolitische Instrumente beschreiben. Umgekehrt wären für die Rechtswissenschaft bereits formulierte Fragestellungen oder gar Lösungsansätze zum nämlichen Themenfeld in der Politikwissenschaft von Interesse.

3.3 Blick in das politikwissenschaftliche Spektrum

Die wechselseitige Öffnung stößt im hier betrachteten Bereich allerdings bislang erst auf vereinzelte Ansätze. Das dürfte daran liegen, dass die Themen Subventionen und Steuern eher als Thema der Verwaltungswissenschaft zugeordneten

Finanzwissenschaft, im Hinblick auf Erstere auch der Betriebswirtschaftslehre (Wruck 2013: 14 ff.), angesehen werden. Immerhin sind Konjunkturprogramme als Instrument der Krisenbewältigung beschrieben und im größeren Zusammenhang politischer Krisentheorien analysiert worden (Klenk/Nullmeier 2010: 273 ff.) und werden Steuerthemen nicht lediglich unter dem deskriptiven Aspekt der (meist als defizitär charakterisierten) staatlichen bzw. kommunalen Finanzausstattung verstanden, sondern etwa auch als Föderalismusthema (Behnke 2023). In einer (bereits an den Grenzen von Finanz- und Politikwissenschaft verorteten) Untersuchung unter dem Titel „Gefördert und überfordert?“ geht es um „Belastungsschwerpunkte und Reformvorschläge für das kommunale Förderwesen“ (Frankenberg/Junkernheinrich 2022: 389 ff.). Im Jahr 2013 hat sich ein Symposium mit dem „Gebührenstaat“ beschäftigt (einführend Knill 2013: 127 f.) und dabei gleich mehrere, für einen interdisziplinären Diskurs anschlussfähige Fragestellungen formuliert: Wie viel Spielraum wird politischen Steuerungsüberlegungen (in der Praxis neben der Erzielung von Einnahmen) gegeben? Besteht Spielraum und wie wird dieser genutzt? Wie lässt sich die Ausgestaltung von Gebühren vor dem Hintergrund politischer und administrativer Interessen verstehen? Warum variieren Gebühren zwischen Gebietskörperschaften, obwohl die exakt identischen öffentlichen Leistungen erhoben werden?

Die genau gleichen Fragen könnten auch in Hinblick auf Subventions- und Förderprogramme sowie selbstverständlich in Hinblick auf die Gemeindesteuern formuliert werden. Es sind allesamt Fragen, die sich von dem Zugriff der Rechtsprechung und der primär um diese Kreise ziehenden Rechtswissenschaft unterscheiden, über deren Erkenntnisinteresse hinausgehen, umgekehrt aber im Interesse einer möglichst vollständigen Beantwortung die Vorarbeiten des rechtswissenschaftlichen Zugriffs nutzen sollten. Diese bestehen primär in der (begrifflich-systematisierenden) Charakterisierung des Gegenstands und sodann in der Klärung der Statthaftigkeit des jeweiligen Einsatzes als Steuerungsinstrument.

4. Charakterisierung

4.1 Finanztransfer und Zweckverfolgung

Subventions- und Förderprogramme bewirken ebenso wie die Erhebung von Steuern einen Finanztransfer, wenngleich in unterschiedliche Richtungen. Durch diesen Finanztransfer erweitert sich der finanzielle Spielraum bei den jeweiligen Empfängern. Bei den Subventions- und Förderprogrammen sind dies Wirtschaftsunternehmen, Einzelpersonen oder private Institutionen, bei den Steuern

profitiert der kommunale Haushalt im Bereich der Verbrauch- und Aufwandsteuern freilich nur zu einem vergleichsweise geringen Teil, weswegen diese teilweise auch als „kleine Gemeindesteuern“ (Waldhoff 2023: § 13 Rn. 1.I) bezeichnet werden. Mit jedem Finanztransfer (gleich in welche Richtung) verbindet sich eine Umverteilung, sowohl in der vertikalen Richtung (zwischen Staat bzw. privatem Sektor) als auch in der horizontalen Richtung, d.h. im Verhältnis der durch Subventions- bzw. Förderprogramme Begünstigten und den Nichtbegünstigten bzw. bei den Steuern im Verhältnis zwischen den Steuerpflichtigen und den von der Steuer Verschonten.

Darin erschöpfen sich beide Instrumente aber nicht. Vielmehr liegt ihnen jeweils mindestens ein öffentlicher, d.h. politisch vorformulierter Zweck zugrunde. Dieser besteht bei Subventions- und Förderprogrammen typischerweise im Erhalt von Arbeitsplätzen, der Anregung zu sonst unterlassenen Investitionen, der Anschaffung umweltfreundlicher Produkte, der Aufrechterhaltung bzw. Neuettablierung kultureller bzw. sozialer Angebote etc. (weiter ausdifferenzierend und illustrierend Nischwitz 2024: 181). Wie in der Verwaltungsrechtswissenschaft schon längerer diagnostiziert (Wolff 2021: 69 ff.; Voßkuhle 2022: § 1 Rn. 20 ff.), handelt es sich hier um eine Form der indirekten Steuerung, die dadurch gekennzeichnet ist, dass (anders als im Ordnungsrecht) nicht regelförmig vorprogrammiert wird, sondern eine größere Offenheit für die Erreichung der jeweiligen Zwecke besteht. Damit einher geht freilich eine größere Unsicherheit betreffend die Zweckerreichung, weil diese ja jeweils davon abhängig ist, dass der Subventions- bzw. Förderempfänger die erhofften „Leistungen“ auch erbringt.

Bei den Gemeindesteuern besteht die Zweckverfolgung ebenfalls auf der nachgelagerten Ebene des Empfängers, hier der Gemeinde als Inhaberin der sog. Ertragshoheit. Indem diese die vereinnahmten Steuergelder nach ihrer eigenen politischen Schwerpunktsetzung für die Verwirklichung aller möglichen öffentlichen Zwecke im Gemeindegebiet (soziale, kulturelle, ökonomische etc. Zwecke) einsetzen kann und darf, erweitert sich ihr Handlungsspielraum nicht nur in finanzieller, sondern eben auch in politischer Hinsicht. Dabei wird konkret den Gemeindesteuern bescheinigt, dass sie einen besonders hohen „Autonomiegehalt“ aufweisen (Waldhoff 2023: § 7 Rn. 7), weil sie anders als etwa Gebühren und Beiträge nicht an die Erbringung bestimmter Gegenleistungen seitens der Gemeinde gebunden sind und weil sie im Unterschied zu Ertragskompetenzen an Bundes- oder Landessteuern nicht lediglich an abstrakte Kriterien wie die Einwohnerzahl geknüpft sind, sondern eben nach ihren tatbestandlichen Erhebungsvoraussetzungen vollständig von der Gemeinde definiert werden dürfen. Dies

ermöglicht es den Kommunen auch, beispielsweise durch niedrige Steuersätze Wettbewerbsvorteile bei der Ansiedlung von Unternehmen zu generieren.

4.2 Primärzwecke und politische Zusatzzwecke

Vielfach erschöpfen sich Subventions- und Förderprogramme bzw. Gemeindesteuern in der soeben beschriebenen Verbindung des Finanztransfers mit einem öffentlichen Zweck. Zu beobachten ist aber, dass neben diesem, den Finanztransfer überhaupt legitimierenden (dann als Primärzweck zu bezeichnenden) Zweck, politisch definierte Zusatzzwecke treten. Auf diese Weise versucht die Gemeinde, den einmal in die Hand genommenen Hebel eines Subventions- bzw. Förderprogramms sowie einer Gemeindesteuer gleichsam ein weiteres Mal zu nutzen:

Bei *Subventions- und Förderprogrammen* entstammen Zusatzzwecke dieser Art regelmäßig politischen Programmen außerhalb des kommunalen Haushaltswesens, indem beispielsweise ökologische, soziale oder (wie im Beispiel Scientology) religiopolitische Zielsetzungen, die etwa Teil des gemeindlichen Umwelt-, Sozial- oder Jugendschutzprogramms sind, mitverfolgt werden. Um eine Subvention bzw. Förderung zu erhalten, müssen die Empfänger beiden Erwartungen (denen des Primär- wie denen des politischen Zusatzzwecks) entsprechen. Lassen sie sich hierauf nicht ein, entfällt der Anspruch auf Förderung (näher analysiert bei Burgi/Promberger 2023: 883 f.). Beispiele hierfür gibt es selbstverständlich nicht nur auf der kommunalen Ebene, sondern noch prominenter auf der Ebene des Bundes, etwa in Gestalt der Lufthansarettung 2020, die primär zur Überwindung der Coronakrise erfolgt ist, dann aber mit dem Zusatzzweck, die künftige Geschäftspolitik an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten, aufgeladen wurde (näher ebd.: 884).

Auch bei den *Gemeindesteuern*, den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, sind solche politischen Zusatzzwecke erkennbar. So wird mit der Zweitwohnungssteuer stets auch die Hoffnung verbunden, dass ihre Erhebung dämpfend auf die Nachfrage nach Zweitwohnungen in einer möglicherweise in Wohnungsnot befindlichen Gemeinde beiträgt. Bei der Erhebung der Kampfhundesteuer ist selbstverständlich neben der Erzielung von Einnahmen für den Gemeindehaushalt das weitere Ziel, das Halten dieser Hunde wirtschaftlich unattraktiver zu machen und die Allgemeinheit vor gefährlichen Vorfällen zu schützen (so explizit Bundesverwaltungsgericht, Beschl. v. 25.04.2013 – 9 B 41/12, siehe Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2013: 1426). Entsprechendes gilt für Gewalt- und Gewinnspielautomatensteuern und insbesondere auch für die in neuerer Zeit vermehrt Gegenstand juristischer Auseinandersetzungen gewordene Verpa-

ckungssteuer: Mit ihr wird explizit der öffentliche Zweck der Abfallvermeidung verfolgt; durch die zusätzliche Besteuerung insbesondere von To-Go-Produkten soll ein Anreiz dahingehend gesetzt werden, die nämlichen Lebensmittel in herkömmlicher Weise, d.h. mit Teller, Löffel und Gabel, zu verzehren.

5. Vorrangige rechtswissenschaftliche Problemstellung: Statthaftigkeit?

Auch in der Rechtswissenschaft stand der Einsatz von Finanztransfers als Instrumente der Kommunalpolitik bislang nicht im Mittelpunkt des Interesses. Das liegt vor allem daran, dass Subventionsthemen primär in wirtschaftsrechtlichen und Steuerthemen in steuerrechtlichen Kontexten erörtert werden. In jüngerer Zeit haben verschiedene aktuelle Anlässe, die zu Gerichtsentscheidungen geführt haben, aber eine ganze Reihe von Erkenntnissen zur Statthaftigkeit zutage gefördert, die nachfolgend skizziert werden sollen. Um das Ergebnis gleich vorwegzunehmen: Bemerkenswerterweise handelt es sich sowohl bei den Subventions- und Förderprogrammen als auch bei den Gemeindesteuern um Instrumente, die innerhalb eines recht weiten Spielraums von der Kommunalpolitik eingesetzt werden könnten.

Der Rechtsrahmen ist selbstverständlich für sämtliche Gemeinden gleich, dennoch gibt es Gemeinden, die von den Spielräumen intensiv Gebrauch machen und andere, die sowohl auf politische Zusatzzwecke bei Subventions- und Förderprogrammen als auch auf die Erhebung von Gemeindesteuern mit lenkenden Elementen weitgehend verzichten. Die Gründe hierfür lassen sich mit juristischen Mitteln nicht aufhellen; hier bestünde ein interessantes Feld für die politikwissenschaftliche Forschung: Liegt die unterschiedliche Inanspruchnahme eines potenziell interessanten, rechtlich in weitem Umfang statthaften Instruments an expliziten politischen Präferenzen oder eher an Unkenntnis über die Zusammenhänge? Was müsste geschehen, um diesem Instrument zu größerer Bekanntheit/Anerkennung zu verhelfen? Bietet der Ausbau von einer „Gelegenheitsstrategie“ (ebd.: 887) zu einem festen Bestandteil des kommunalen Handlungssystems eine interessante Perspektive und sollte daher beispielsweise das jeweilige Bundesland durch eine entsprechende Erweiterung der von ihm bereits bislang formulierten sog. „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen“ hierzu einen Beitrag leisten (dies schlägt Nischwitz 2024: 277 ff. vor); bislang erschöpfen sich diese „ANBest“ darin, die Modalitäten bei der Auszahlung und Verwendung der Finanzmittel (bezogen auf Subventions- und Förderprogramme) zusammenzustellen.

5.1 Zur Statthaftigkeit bei Subventions- und Förderprogrammen

Ein weiter Spielraum besteht sowohl im Hinblick auf das Ob eines Subventions- und Förderprogramms als auch im Hinblick auf die dabei erfolgten Primärzwecke. Die einzige verfassungsrechtlich belastbare Vorgabe besteht darin, dass überhaupt ein öffentlicher Zweck als Primärzweck des Programms zugrunde gelegt werden muss (grundlegend Rodi 2000: 51). Besonders „attraktiv“ für die Kommunen ist sodann die seit Jahrzehnten anerkannte verfassungsrechtliche Erkenntnis, dass die Schaffung eines Subventions- und Förderprogramms keinem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt (zuletzt und mit zahlreichen Nachweisen Nischwitz 2024: 126 ff.). Als Instrumente der sog. Leistungsverwaltung gehe mit ihnen grundsätzlich kein Eingriff in Grundrechte einher, weswegen die Verwaltung aus eigenem Recht, d.h. ohne auf den Gesetzgeber angewiesen zu sein (wie bei Grundrechtseingriffen), Subventionen festlegen kann. Dies kann mit Fug und Recht als „ständige Rechtsprechung“ bezeichnet werden (Nachweise bei Nischwitz 2024: 127 f.). Ein sehr eingespieltes Instrumentarium stellt sodann das Verwaltungsverfahrensrecht für die Implementierung dieser Finanzhilfen (durch Verwaltungsakt bzw. durch Verträge) sowie für den Fall des Nichteinhaltens von Förderbedingungen (regelmäßige Konsequenz: Rückruf nach § 49 VwVfG des jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetzes) bereit.

Entscheidet sich eine Gemeinde zur Formulierung politischer Zusatzzwecke, so bedarf sie auch hierfür keiner gesetzlichen Grundlage und grundrechtliche Schranken greifen nur im Ausnahmefall der Formulierung zusätzlicher Verhaltensanforderungen an spezifisch geschützte unternehmerische oder private Aktivitäten ein; regelmäßig lassen sich solche Anforderungen mit dem jeweils verfolgten politischen Zweck rechtfertigen. Der eingangs geschilderte Scientology-Fall bildet insofern eine Ausnahme, weil hier ein Eingriff in das besonders stark geschützte Grundrecht der negativen Bekenntnisfreiheit vorliegt und andererseits keinerlei sachlicher Zusammenhang zwischen der Förderung der Anschaffung von Pedelecs und dem Bekenntnis des sodann auf dem Pedelec fahrenden Subventionsempfängers besteht. Subventions- und Förderprogramme, die demgegenüber mit ökologischem Zusatzzweck oder mit vergleichsweise unproblematischeren Zusatzzwecken wie etwa der Förderung von Diversity verbunden werden, sind grundsätzlich keinen grundrechtlichen Einwänden ausgesetzt (zum Ganzen Burgi/Promberger 2023: 883). Lässt sich zumindest ein Bezug des Subventions- bzw. Förderprogramms zu den der Gemeinde allein anvertrauten „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Sinne von Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes herstellen (auch dies musste freilich im Scientology-Fall verneint werden), ist

auch der Konditionalisierung des Subventions- und Förderprogramms mit politischen Zusatzzwecken regelmäßig die Statthaftigkeit zu bescheinigen.

5.2 Zur Statthaftigkeit bei Gemeindesteuern

Die Statthaftigkeit der Erhebung von Gemeindesteuern als solche (d.h. noch ohne Lenkungszweck) hängt davon ab, ob es sich um eine *örtliche* Verbrauch- und Aufwandsteuer handelt, die nicht mit Bundes- oder landesrechtlichen Steuern „gleichartig“ ist. Diese Voraussetzung ist in Art. 106 Abs. 6, 105 Abs. 2a Grundgesetz formuliert und lässt sich vergleichsweise leicht erfüllen. Bei der näheren Ausgestaltung müssen dann allgemeine, für die Steuererhebung festgelegte gesetzliche Rahmenbedingungen im Kommunalabgabengesetz des jeweiligen Bundeslandes beachtet werden. Ferner muss die Ausgestaltung im Einzelnen den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG genügen (zum Ganzen Röhl 2023: Rn. 211).

An die Formulierung politischer Zusatzzwecke sind keine zusätzlichen Anforderungen gestellt. Dies bedeutet, dass weiterhin die soeben geschilderten Anforderungen beachtet werden müssen, weswegen bei der Verpackungssteuer im Einzelfall danach zu fragen ist, ob sie wirklich nur für einen Verbrauch von verpackten Lebensmitteln im Gemeindegebiet (wiederum bei typisierender Betrachtung) erhoben wird oder auch für überörtliche Vorgänge; trifft Letzteres zu, kann eine Verpackungssteuer nicht erhoben werden. Lange Zeit bestand darüber Streit, ob der politische Zusatzzweck im Einklang mit bundes- oder landespolitischen Vorgaben stehen muss (so unter der früheren Rechtslage Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 07.05.1998 – 2 BvR 1991/95, 2 BvR 2004/95, siehe Amtliche Sammlung 98, 106; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil v. 29.03.2022 – 2 S 3814/20, siehe Zeitschrift für Umweltrecht 2022, 560), oder ob ein solches Erfordernis der Verfassung gar nicht entnommen werden kann und stattdessen das Primat der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG eingreift (hierfür Burgi 2024: § 6 Rn. 17 f.). Im konkreten Fall der Tübinger Verpackungssteuer hat das Bundesverwaltungsgericht mittlerweile entschieden, dass aufgrund erfolgter Änderungen im Bundesabfallrecht jedenfalls kein Widerspruch bestehe, wenn die Gemeinde mit dem politischen Zusatzzweck der Abfallvermeidung eine Verpackungssteuer nach Art. 105a Abs. 2 GG erhebe (Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 24.05.2023 – 9 CN 1.22, siehe Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2023, 1406).

6. Gemeinsam zu bewältigende Problemlösungsaufträge

Basierend auf den bisher gewonnenen Erkenntnissen der Rechtswissenschaft würde eine Erweiterung um die politikwissenschaftliche Forschungsperspektive und vor allem der Einsatz deren methodischen Arsenals weiterführende Einsichten und sodann Empfehlungen für den Umgang mit den beschriebenen kommunalpolitischen Instrumenten erwarten lassen. Diese können die Kreation und Implementation sowie die Evaluation (nicht der eindeutigen finanziellen Effekte, sondern der politischen Wirkungen; juristisch gesprochen: der Zweckverfolgung), oder auch weitere Aspekte betreffen, die hier nicht thematisiert werden können.

6.1 Kreation und Implementation

Die juristischen Vorgaben für die *Organisationsstruktur* (Zuständigkeit) bei der Schaffung von Subventions- und Förderprogrammen sowie bei der Einführung von Gemeindesteuern legen regelmäßig eine Entscheidungskompetenz des Gemeinderats nahe. Impulse und vor allem konzeptionelle Leistungen werden aber regelmäßig von der Verwaltung erbracht. In diesem Zusammenhang ist hochspannend, warum bestimmte öffentliche Zwecke in bestimmten Gemeinden aufgegriffen werden, in anderen nicht. Auch die etwaige (notwendige?) Abstimmung mit Förderprogrammen auf Landes- und Bundesebene sowie möglicherweise innerhalb der eigenen Gemeinde bzw. das Verhältnis zu bereits bestehenden Steuern bildet einen weiteren organisatorischen Problemlösungsauftrag (dazu bereits Frankenberg/Junkernheinrich 2022: 398).

Während die *Verfahrensabläufe* bei den Steuern klar festgelegt sind und wenig Spielräume bieten, sind mit der Implementation von Subventions- und Förderprogrammen umfangreiche Bewilligungs-, Prüf- und Nachweislästen verbunden, die sich verstärken, wenn vergaberechtliche Anforderungen hinzutreten. Verfahrensanforderungen bestehen aber nicht nur im Verhältnis zu den Empfängern, sondern auch im Verhältnis zwischen der die politischen Zwecke verantwortenden Fachstelle innerhalb der Verwaltung und der für den Mittelabruf zuständigen Stellen und nachfolgend zu den für die Verwendungskontrolle verantwortlichen Stellen (jeweils innerhalb der Gemeindeverwaltung). Insoweit existieren vereinzelt rechtliche Regelungen, vieles hängt aber von der praktischen Ausgestaltung innerhalb der jeweiligen Gemeinde ab, wobei ein Lernen von den Besten wenig verbreitet sein dürfte (in diese Richtung lassen sich auch die Überlegungen von Frankenberg und Junkernheinrich (2022: 397 mit 396) interpretieren).

Über all dem schwebt das politisch (und auch von der Sache her) mittlerweile ubiquitäre Gebot der Vereinfachung. Stichworte sind hier Pauschalisierung statt einzelmaßnahmenbezogener Verfahren, Verzicht auf Nachweise zugunsten von sog. Eigenerklärungen (mit ggf. nachfolgender Sanktionierung bei Fehlverhalten des Empfängers) etc. (erste Ansätze wiederum bei ebd.: 400 f.).

6.2 Evaluation

Im Streit um die Evaluation geht es aus juristischer Perspektive darum, welche Sanktionen für den Fall der Verfehlung der politischen Zwecksetzung eingreifen sollen bzw. ob überhaupt Sanktionen vorgesehen werden sollen. Während das bestehende Zuwendungsrecht ein etabliertes Sanktionsarsenal für Fehlverhalten bei der Verausgabung der Mittel enthält (in den auf § 44 der Bundeshaushaltssordnung bzw. den entsprechenden Bestimmungen der Landeshaushaltssordnungen beruhenden Verwaltungsvorschriften, ausführlich hierzu Müller et al. 2017: Kap. B, Rn. 220 ff.), liegen die Sanktionen, die im Falle der Verfehlung der intendierten politischen Steuerungswirkungen eingreifen sollen, im Unklaren. Diese Unklarheiten bestehen sowohl auf Seiten der Gemeinden als auch auf Seiten der Empfänger und sodann auf Seiten der Aufsichtsbehörden.

Bei den Gemeindesteuern ist bislang eine Art Erfolgskontrolle dahingehend, ob die intendierten Steuerungswirkungen erreicht worden sind, vollkommen unbekannt. Mit der Vereinnahmung der jeweiligen Steuern endet typischerweise das Interesse in der Gemeindeverwaltung; die Zweckerreichung (jenseits der Finanztransfers) bleibt dem Prinzip Hoffnung überlassen. Das kann zur Aufrechterhaltung sachlich gar nicht gerechtfertigter Gemeindesteuern führen und berührt letztlich auch die Frage nach deren Statthaftigkeit. Das Gleiche gilt im Hinblick auf das aufgrund von Art. 105 Abs. 2a GG zwingende Erfordernis der „Örtlichkeit“ des Steuertatbestandes; auch dies betrifft einen Tatbestand, dessen Fortdauer jedenfalls nicht planmäßig anhand der nach Einführung der Steuer sich ggf. weiterentwickelnden Lebensrealitäten evaluiert wird.

7. Schlussbetrachtung

Ziel dieses Beitrags war es zu zeigen, dass (auch) auf der kommunalen Ebene Subventions- und Förderprogramme sowie die Erhebung von örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ein von Praxis und Politikwissenschaft unterschätztes, von der Rechtswissenschaft weitgehend auf die Frage der Statthaftigkeit reduziertes, also (je nach Perspektive) bei weitem nicht ausgeschöpfte bzw. hin-

reichend vermessenes Instrument der Kommunalpolitik bilden. Der gemeinsame verwaltungswissenschaftliche Zugriff könnte dazu beitragen, dieses Instrument zu festigen und es zu einem Teil einer Handlungsstrategie werden zu lassen; von Rechts wegen bestehen hier jedenfalls erhebliche Spielräume.

Literatur

- Bauer, Michael W./Becker, Stefan (2017): *Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Relevanz- und Reputationszuschreibungen im Urteil der Fachvertreterinnen und Fachvertreter*. Working Paper No. II. Speyer: Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis.
- Behnke, Nathalie (2023): Autonomie der deutschen Bundesländer – besser als ihr Ruf. In: Röber, Manfred/Glinka, Philipp/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Truger, Achim (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft. Festschrift für Thomas Lenk zum 65. Geburtstag*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2023): *29. Subventionsbericht des Bundes 2021–2024*. Berlin.
- Burgi, Martin (2017): Intradisziplinarität und Interdisziplinarität als Perspektiven der Verwaltungrechtswissenschaft. *Die Verwaltung* (Beiheft 12): 33–62.
- Burgi, Martin (2024): *Kommunalrecht*. 7. Aufl. München: C.H. Beck.
- Burgi, Martin/Promberger, Christian (2023): Politische Konditionalität in der Subventions- und Förderverwaltung – Konzept, Spektrum, Dogmatik. *Die öffentliche Verwaltung* (21): 881–888.
- Frankenberg, Dominik/Junkernheinrich, Martin (2022): Gefordert und überfordert? Belastungsschwerpunkte und Reformvorschläge für das kommunale Förderwesen. In: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2022*, 389–403. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Hoben, Anna (2023): München beschließt "Bettensteuer". *Süddeutsche Zeitung*, 01.03.2023.
- Homann, Vanessa (2023): Kommunale Verpackungssteuer als Abfallvermeidungsanreiz: Die Tübinger Verpackungssteuer vor Gericht. *Klima und Recht (KlimR)*: 278–282.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2010): Politische Krisentheorie und die Renaissance von Konjunkturprogrammen. *dms – der moderne staat* 3 (2): 273–294.
- Knill, Christoph (2013): Der Gebührenstaat: Latente und manifeste Gebührenpolitik im Spannungsfeld rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. *dms – der moderne staat* 6 (1): 127–129.

- Müller, Hans-Martin/Richter, Bettina/Ziekow, Jan (2017): *Handbuch Zuwendungsrecht – Rechtsgrundlagen, Verfahren, Rechtsschutz*. München: C.H. Beck.
- Nischwitz, Malin (2024): *Nachhaltigkeit durch ökologisch konditionierte Wirtschaftssubventionen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rodi, Michael (2000): *Die Subventionsrechtsordnung. Die Subvention als Instrument öffentlicher Zweckverwirklichung nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem innerstaatlichem Recht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Röhl, Hans C. (2023): Kommunalrecht. In: Schoch, Friedrich/Eifert, Martin (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. 2. Aufl., 317–458. München: C.H. Beck.
- Schmidt, Thorsten (2022): Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern. In: Christ, Josef/Oebbecke Janbernd (Hrsg.): *Handbuch Kommunalabgabenrecht*. 2. Aufl., 80–151 (C. II.). München: C.H. Beck.
- Voßkuhle, Andreas (2022): Neue Verwaltungsrechtswissenschaft. In: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. 3. Aufl., 3–71. München: C.H. Beck.
- Waldhoff, Christian (2023): Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern. In: Henneke, Hans-Günther/Waldhoff, Christian (Hrsg.): *Handbuch Recht der Kommunalfinanzen. Finanzverfassungsrechtliche Stellung der kommunalen Ebene, kommunale Abgaben und andere Einnahmen, kommunaler Finanzausgleich*. 2. Aufl., 317–324. München: C.H. Beck.
- Wolff, Johanna (2021): *Anreize im Recht. Ein Beitrag zur Systembildung und Dogmatik im Öffentlichen Recht und darüber hinaus*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wruck, Torsten (2013): *Förderprogramm-Controlling: Entwicklung einer betriebswirtschaftlichen Konzeption. Kategorisierung von staatlichen Förderprogrammen entlang des Fördermanagementprozesses zur Ableitung von Gestaltungspotentialen*. Bern: Peter Lang.

