

2. Kapitel

Gemeindefinanzen – Gemeindehaushalt

I. Die finanziellen Grundlagen der Gemeinden

1. Finanzhoheit

Ein wesentlicher Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde ist die **Finanzhoheit**. Darunter ist das Recht zu verstehen, sich Einnahmen zu beschaffen und über die Verwendung dieser Einnahmen, also die Ausgaben, zu entscheiden.

Formal ist die Finanzhoheit bereits im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) verankert. Dort heißt es: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“ Seinen derzeitigen Wortlaut erhielt Art. 28 Abs. 2 GG im Rahmen der Reform der Gewerbesteuer (Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zum 1. 1. 1998). Er enthält allerdings keine Garantie der Gewerbeertragsteuer, sondern soll lediglich sicherstellen, dass den Gemeinden auch in Zukunft eine Steuerquelle zusteht, die sich an der Wirtschaftskraft ortsansässiger Unternehmen orientiert. Damit wird das Band zwischen Gemeinde und Wirtschaft aufrechterhalten. Die zum 1. 1. 2008 in Kraft getretene Unternehmensteuerreform trägt dem Rechnung, indem die Gewerbesteuer im Kern erhalten bleibt.

Nähere Regelungen zur Finanzverfassung der Gemeinden enthält Art. 106 GG. Danach steht den Gemeinden das Aufkommen aus den Realsteuern, das sind die Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer, sowie das Aufkommen aus den Verbrauch- und Aufwandsteuern zu (Art. 106 Abs. 6 GG). Die Gemeinden sind ferner an der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG) und an der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a GG) beteiligt. Schließlich sind sie im Rahmen des Art. 106 Abs. 7 GG i. V. m. Art. 106 Abs. 3 GG an den Gemeinschaftssteuern beteiligt.

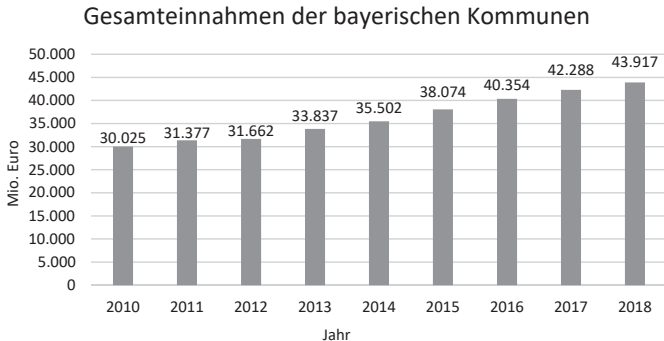
Theoretisch steht den Gemeinden das sog. **Steuerfindungsrecht** zu. Es bedeutet, dass die Gemeinden berechtigt sind, neue Steuern einzuführen und zu erheben, soweit diese nicht mit bundes- oder landesgesetzlich geregelten Steuern übereinstimmen. In Bayern war dieses Steuerfindungsrecht allerdings lange Zeit „auf den Hund gekommen“, denn nach den Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes (KAG) durften die Gemeinden nur noch die Hundesteuer als eigene Verbrauch- bzw. Aufwandsteuer erheben. Für einzelne Gemeinden, insbesondere Fremdenverkehrsgemeinden wichtige sog. **kleine Gemeindesteuern** (vom Freistaat Bayern als Bagatellsteuern bezeichnet), wie etwa die Zweitwohnungssteuer, die Getränkesteuer oder die Vergnügungssteuer, wurden vom Bayerischen Landtag verboten bzw. abgeschafft. Andere Bundesländer, z. B. Nordrhein-Westfalen, waren da wesentlich großzügiger.

Inzwischen (seit 1. 8. 2004) darf auch in Bayern eine „Zweitwohnungssteuer“ erhoben werden. Nicht nur Fremdenverkehrsgemeinden, sondern auch Universitätsstädte machen davon Gebrauch. Deren eigentliches Ziel scheint jedoch zu sein, die Inhaber von Zweitwohnungen dazu zu bewegen, dort ihren Hauptwohnsitz anzumelden, um finanzielle Vorteile z. B. beim Kommunalen Finanzausgleich zu erreichen. Studenten sind nämlich seit 1. 1. 2009 regelmäßig nicht mehr zweitwohnungssteuerpflichtig, nachdem der Gesetzgeber Personen mit einem Einkommen (genauer: Summe der positiven Einkünfte) von bis zu 25.000 € bzw. bis zu 33.000 € bei Verheirateten und Lebenspartnern von der Zweitwohnungssteuer freigestellt hat.

Der Bayerische Gemeindetag hat in einem Arbeitskreis ein entsprechendes Satzungsmuster für die Zweitwohnungssteuer erarbeitet. Darauf wird Bezug genommen.

2. Die eigenen Einnahmen der Gemeinden

Die Gesamteinnahmen der bayerischen Gemeinden haben sich seit 2010 wie folgt entwickelt:



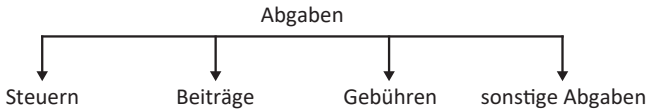
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der amtl. Kassenstatistik

Diese Einnahmen umfassen nicht nur die Steuereinnahmen, sondern z. B. auch die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, aus Vermögensveräußerung, aus staatlichen Finanzausgleichsleistungen usw.

Für die Einnahmenbeschaffung der Gemeinden legt Art. 62 Abs. 2 GO eine bestimmte Reihenfolge fest. Danach sind zunächst die „sonstigen Einnahmen“ in Anspruch zu nehmen, bevor Entgelte für gemeindliche Leistungen (Beiträge, Gebühren) gefordert werden können; erst als letztes Mittel der Einnahmenbeschaffung können schließlich Steuern erhoben werden.

Unter „sonstigen Einnahmen“ sind z. B. zivilrechtliche Entgelte (aus Vermögensveräußerung, aus Vermietung und Verpachtung usw.) anzusehen. Sie spielen in der Praxis eher eine untergeordnete Rolle, weil nur ausnahmsweise Vermögensveräußerungen größeren Umfangs zu verzeichnen sein dürften. Die übrigen Einnahmen werden unter dem Oberbegriff **Abgaben** zusammengefasst. Darunter sind alle hoheitlich auferlegten Lasten zu verste-

hen, die in Geld zu erbringen sind und der Einnahmenbeschaffung dienen. Zum besseren Verständnis folgende Übersicht:



a) Steuern

Steuern sind nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 AO Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen erhoben werden. Der Steuerpflichtige erhält also **keine (besondere) Gegenleistung**. Hauptzweck der Steuer ist die **Einnahmenbeschaffung** durch die öffentliche Hand. Daneben können auch andere Ziele mit der Steuererhebung verfolgt werden (z. B. sozialpolitische, wirtschaftspolitische, umweltpolitische Zwecke).

b) Beiträge

Beiträge sind die Gegenleistung für **die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung**. Sie dienen regelmäßig dazu, den Investitionsaufwand ganz oder teilweise auf diejenigen umzulegen, die einen Vorteil aus der öffentlichen Einrichtung haben. Typische Beispiele sind die Herstellungsbeiträge für Wasserversorgungs- oder Abwasserbeseitigungsanlagen. Die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung ist nicht Voraussetzung für die Erhebung von Beiträgen. Es genügt vielmehr, wenn **die Anschlussmöglichkeit** oder **die Nutzungsmöglichkeit** besteht. Weiteres Beispiel für Beiträge sind Erschließungsbeiträge für die Herstellung von Straßen. Straßenausbaubeiträge für den Ausbau von Ortsstraßen dürfen neuerdings nicht mehr erhoben werden.

c) Gebühren

Gebühren sind die Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme einer (gemeindlichen) Leistung. Wer also eine gemeindliche Leistung nicht in Anspruch nimmt, auch wenn er dazu die Möglichkeit hätte, muss dafür auch keine Gebühr bezahlen. Die wichtigsten Gebühren sind die Benutzungsgebühren nach dem Kommunalabgabengesetz, z. B. für die Inanspruchnahme der Wasserversorgungsanlage oder Abwasserbeseitigungsanlage. Weitere Beispiele für Gebühren: Benutzung des Friedhofs, einer gemeindlichen Bücherei, eines Schwimmbads usw. Daneben gibt es auch **Verwaltungsgebühren**; sie sind für Dienstleistungen der Gemeindeverwaltung zu bezahlen, z. B. für die Ausstellung einer Bescheinigung, für eine Beglaubigung usw.

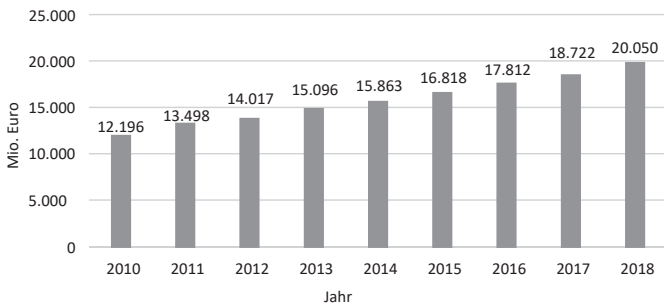
d) Sonstige Abgaben

Abgaben, die nicht unter die Definition von Gebühren, Beiträgen oder Steuern fallen, werden als „sonstige Abgaben“ bezeichnet. Dazu zählte ehemals die Feuerschutzabgabe, die ja bekanntlich nicht mehr erhoben werden darf. Die sonstigen Abgaben sind in der Praxis nahezu bedeutungslos.

3. Die Bedeutung der einzelnen eigenen Einnahmen

Obwohl die Steuern in der Reihenfolge der Einnahmenbeschaffung nach Art. 62 Abs. 2 GO eigentlich erst an letzter Stelle stehen, sind sie in der Praxis die wichtigste Einnahmequelle für die Gemeinden. Auch hier zunächst ein Blick auf die Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen in Bayern seit 2004:

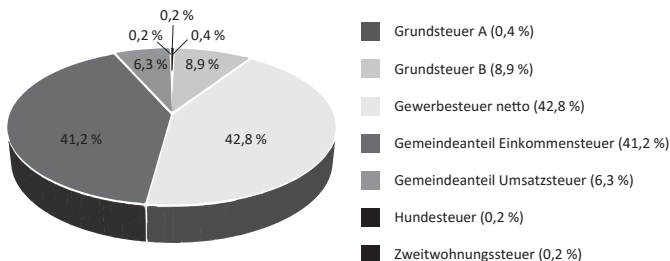
Steuereinnahmen der bayerischen Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der amtl. Kassenstatistik

Die einzelnen Steuerarten tragen zu diesem Aufkommen wie folgt bei:

Anteile an den Steuereinnahmen 2018



Anmerkung: Der Anteil der Gewerbesteuer betrifft das Nettoaufkommen, d. h., die abzuführende Gewerbesteuerumlage ist bereits abgezogen. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die Hundesteuer und die Zweitwohnungssteuer sind im Gesamtsystem nahezu bedeutungslos; für die einzelne Gemeinde können sie aber durchaus wichtig sein.

a) Grundsteuer (1) Vorbemerkung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 10. 4. 2018 die Erhebung der Grundsteuer auf der Basis der Einheitswerte von 1964 (westliche Bundesländer) bzw. 1935 (östliche Bundesländer) für verfassungswidrig erklärt. Es hat dem Gesetzgeber bis 31. 12. 2019 Zeit gegeben, eine verfassungsgemäße Neuregelung zu treffen, die dann spätestens ab 1. 1. 2025 zur Anwendung kommen muss. Damit hat das BVerfG eine seit der Abschaffung der Vermögensteuer 1997 schwelende Diskussion beendet und Bund und Länder vor die Wahl gestellt, sich auf eine neue Besteuerungsgrundlage zu einigen oder die Grundsteuer nicht mehr erheben zu dürfen. Jahrelang hatten die verschiedenen Vorstellungen über die „richtige“ Gestaltung der Grundsteuer eine gesetzliche Neuregelung blockiert.

Einerseits wurde argumentiert, dass die Grundsteuer wertabhängig sein müsse, wie es bislang der Fall ist und auch bei der Vermögensteuer der Fall war. Wertvolle Grundstücke und Gebäude in guter Lage sollten also stärker besteuert werden (z. B. in der Fußgängerzone einer Großstadt) als Grundstücke in abgelegenen Regionen mit womöglich älteren, renovierungsbedürftigen Gebäuden. Das klingt auf den ersten Blick überzeugend, denn darin kommt die Besteuerung der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Eigentümers besser zum Ausdruck und es entspricht dem allgemeinen Verständnis (bekannt besonders aus der Besteuerung des Einkommens), wer mehr hat, solle auch mehr an Steuern zahlen. Doch die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen ist in diesem Fall aufwendig. Schon unter Geltung des bisherigen Grundsteuerrechts ist es nicht gelungen, seit dem 1. 1. 1964 die Bewertung der Grundstücke und Gebäude fortzuschreiben. Wie also sollte künftig eine letztlich individuelle Wertermittlung, die womöglich auch den jeweiligen Ausbau- und Erhaltungszustand von Gebäuden berücksichtigt, ohne deutlich höheren Verwaltungsaufwand realisiert werden?

Deshalb gab und gibt es andererseits gewichtige Stimmen, die eine (wertunabhängige) Besteuerung nach physikalischen Größen

(Grundstücksfläche, Gebäudegröße) fordern. Insbesondere das Land Bayern hat sich dafür stark gemacht. Ansatzpunkt ist, dass die Leistungen einer Gemeinde (z. B. Straßenreinigung, Winterdienst, Wegeunterhalt usw.) nicht vom jeweiligen Grundstückswert abhängen.

Eine Einigung zwischen beiden Strömungen war nicht erzielbar. Deshalb hat der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, dass die Länder ein vom Bundesrecht abweichendes Landesrecht für die Erhebung der Grundsteuer erlassen. Davon will Bayern Gebrauch machen. Zur Umsetzung dieses Vorhabens besteht allerdings noch Zeit, denn ein eigenes Landesgrundsteuerrecht kann es erst ab 1. 1. 2025 geben. Berücksichtigt man die notwendigen Vorlaufzeiten zur Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen, auch wenn diese nicht wertabhängig sind, so dürfte bereits in Kürze die Diskussion um das Grundsteuerrecht in Bayern auch öffentlichkeitswirksam beginnen. Eine gewisse Rolle wird dabei auch die Einführung einer sog. „Grundsteuer C“ für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke spielen. Durch eine erhöhte Besteuerung solcher Grundstücke sollen die Eigentümer dazu angehalten werden, die Grundstücke entweder selbst zu bebauen und die entstehenden Wohnungen dem Markt zur Verfügung zu stellen oder die Grundstücke zum Zwecke der Bebauung zu veräußern. Das soll der weit verbreiteten Wohnungsnot entgegenwirken und eine weitergehende Flächeninanspruchnahme durch Ausweisung neuer Baugebiete im Interesse der Schonung unserer natürlichen Lebensgrundlagen vermeiden. Inwieweit dies von nachhaltigem Erfolg gekrönt sein wird, bleibt abzuwarten.

Mit Blick darauf, dass in den kommenden Jahren aber in jedem Fall die Grundsteuererhebung auf der Basis des bisherigen Grundsteuerrechts stattfinden wird, soll nachfolgend das geltende System dargestellt werden. Auf mögliche künftige Berechnungsmethoden soll hier nicht näher eingegangen werden.

(2) Grundsteuererhebung

Von den im Gemeindegebiet gelegenen landwirtschaftlichen Grundstücken wird die Grundsteuer A erhoben, von den bebauten

bzw. bebaubaren Grundstücken die Grundsteuer B. Das Besteuerungsverfahren ist zweistufig. Zunächst ermittelt das Finanzamt den sog. **Einheitswert** des Grundstückes einschließlich etwaiger darauf befindlicher Gebäude und erlässt auf dieser Grundlage den sog. **Grundsteuermessbescheid**. Der darin genannte Grundsteuermessbetrag wird dann mit dem von der Gemeinde festgesetzten **Grundsteuerhebesatz** multipliziert. Das Ergebnis ist die vom Grundstückseigentümer zu bezahlende Grundsteuer.

Die Grundsteuer A hat im Jahr 2018 gerade einmal ca. 0,4 % des gesamten gemeindlichen Steueraufkommens betragen. Dennoch ist sie besonders in den ländlich strukturierten Gebieten nach wie vor eine wichtige Steuerquelle, die in einzelnen Gemeinden zu einem wesentlich höheren Anteil zum individuellen Steueraufkommen beiträgt. Auf sie zu verzichten, wie es in Reformmodellen zur Grundsteuer angedacht war, wäre für nicht wenige Gemeinden, vor allem finanzschwache, ein herber Verlust.

Die Grundsteuer B hingegen ist für alle Gemeindekategorien von vergleichbarer Wichtigkeit. Sie hat in der Vergangenheit allerdings ebenfalls an Bedeutung verloren, wie am gesunkenen Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen abzulesen ist. Hier stellt sich die Frage, ob in der Zukunft ihre Bedeutung nicht wieder steigen sollte. Letztlich hängt dies von der ohnehin notwendigen Grundsteuerreform und vom Verhalten der Gemeinden selbst, insbesondere der Höhe der Hebesätze, ab.

Die Grundsteuer ist im Ergebnis die zuverlässigste Steuerquelle der Gemeinden, weil mit den zu besteuern den Grundstücken keine „Steuerflucht“ begangen werden kann. Bezahlt wird sie von den Grundstückseigentümern, die sie im Falle der Vermietung als Nebenkosten auf die Mieter umlegen können. Letztlich trifft die Grundsteuer also alle Gemeindeeinwohner, entweder unmittelbar als Eigentümer oder mittelbar als Mieter. Die individuelle Belastung erscheint tragbar, wenn man bedenkt, dass die Steuerpflichtigen vielfach eine Jahressteuer von schätzungsweise 200 € oder 300 € zu bezahlen haben.

Beeinflussen können die Gemeinden die Höhe der Grundsteuer in erster Linie durch die Festsetzung des Hebesatzes. Über alle Gemeinden verteilt betrug im Jahr 2018 der durchschnittliche Hebesatz bei der Grundsteuer A 349 v. H. und bei der Grundsteuer B 394 v. H. Bekanntermaßen ist eine Hebesatzanpassung ein politisch bedeutsames Thema, weshalb nicht selten davon Abstand genommen wird. Bei entsprechendem Finanzbedarf der Gemeinden ist sie jedoch als Maßnahme der Selbsthilfe unvermeidbar, bevor Hilfe von dritter Seite angemahnt wird.

Nicht vergessen sollten die Gemeinden auch, darauf zu achten, dass die Finanzverwaltung rechtzeitig die Fortschreibung der Einheitswerte, z. B. im Falle von Bautätigkeiten, durchführt. Entsprechende Mitteilungen über bauliche Veränderungen und Nachfragen beim Finanzamt über den neuen Grundsteuermessbescheid erscheinen hier sinnvoll.

b) Gewerbesteuer

Gewerbesteuerpflichtig sind die inländischen Gewerbebetriebe. Eine Kapitalgesellschaft (z. B. GmbH, AG) ist unabhängig von der konkreten Tätigkeit stets kraft Rechtsform gewerbesteuerpflichtig. Die Personenunternehmer (z. B. Einzelunternehmen) unterliegen hingegen nur dann der Gewerbesteuer, wenn sie als Gewerbebetrieb anzusehen sind. Dazu zählen nicht die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sowie die Ausübung der freien Berufe (Ärzte, Rechtsanwälte, Steuerberater usw.).

Besteuerungsgrundlage ist nur noch der Gewerbeertrag. Die frühere Lohnsummensteuer und die Gewerkekapitalsteuer sind weggefallen.

Das Besteuerungsverfahren ist auch bei der Gewerbesteuer zweistufig. Das Finanzamt ermittelt auf der Grundlage des Gewinns des jeweiligen Unternehmens unter Beachtung gesetzlich geregelter Hinzurechnungen (insbesondere Zinsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten) den **Gewerbesteuermessbetrag**. Er ist im sog. **Gewerbesteuermessbescheid** festgesetzt. Die heheberechtigte Ge-