



Sachstand

Kommunale Finanzhoheit in Deutschland

Kommunale Finanzhoheit in Deutschland

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 046/22
Abschluss der Arbeit: 19.4.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Fragestellung | 4 |
| 2. | Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen der kommunalen Finanzhoheit | 4 |
| 3. | Finanzquellen der Gemeinden | 4 |
| 3.1. | Abgaben | 4 |
| 3.1.1. | Steuern | 4 |
| 3.1.2. | Gebühren und Beiträge | 5 |
| 3.2. | Sonstige Einnahmen | 6 |
| 3.3. | Finanzzuweisungen | 6 |

1. Fragestellung

Gefragt wird nach den Kompetenzen der Gemeinden zur Erzielung von Einnahmen und den gesetzlichen Grundlagen dafür.

2. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen der kommunalen Finanzhoheit

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz). Die Staatsgewalt ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt (Art. 30, 70 Grundgesetz). Gemeinden sind im föderalen Staatsaufbau als Teil der Länder einzuordnen. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz gewährleistet den Gemeinden das Recht, „*alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln*“. Darin kommt das verfassungsrechtlich garantierte **Recht der kommunalen Selbstverwaltung** zum Ausdruck. Dies umfasst auch die Grundlagen der **finanziellen Eigenverantwortung** (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz).

Die **kommunale Finanzhoheit** umfasst die Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft, d.h. im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltsrechts frei über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu disponieren; dazu gehört auch die Steuer- und Abgabenhoheit der Gemeinden.¹ Dieses Recht ist jedoch nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet und wird durch Bundesgesetze und Landesgesetze begrenzt. Dazu gehören die Kommunalabgabengesetze der Länder, zum Beispiel das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: „KAG NW“). Danach müssen die Gemeinden als Rechtsgrundlage für die Erhebung kommunaler Abgaben (dazu nachfolgend 3.1.) eine Satzung erlassen (§ 2 Abs. 1 KAG NW), in der die konkrete Ausgestaltung der Abgabe geregelt wird.

3. Finanzquellen der Gemeinden

Zu den Finanzquellen der Gemeinden zählen Abgaben (dazu nachfolgend 3.1.), sonstige Einnahmen (dazu nachfolgend 3.2.) und Finanzaufweisungen seitens der Länder (dazu nachfolgend 3.3.).

3.1. Abgaben

Zu den Abgaben gehören Steuern, Gebühren und Beiträge (vgl. § 1 Abs. 1 KAG NW).

3.1.1. Steuern

Das Grundgesetz legt die Gesetzgebungskompetenz und die Ertragskompetenz für Steuern fest. Danach steht den Gemeinden als originäre Gemeindesteuern das Aufkommen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu (Art. 106 Abs. 6 Grundgesetz). Ferner erhalten die Gemeinden Anteile am Aufkommen anderer Steuerarten. Im Einzelnen:

Das Aufkommen der **Grundsteuer** und der **Gewerbesteuer** als traditionelle Gemeindesteuern ist den Gemeinden vorbehalten (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 Grundgesetz). Die Grundsteuer wird durch Bundesgesetz geregelt (Grundsteuergesetz), erfasst das Innehaben von Grundstücken und bemisst

1 Burghart, in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 85. Lieferung 2022, GG Art. 28 Rn. 321 f.

sich nach dem Wert der Grundstücke. Die Gewerbesteuer wird durch Bundesgesetz geregelt (Gewerbesteuer-Gesetz) und erfasst den Gewerbeertrag der im Inland betriebenen gewerblichen Unternehmen. Die Gemeinden haben das Recht, den sogenannten Hebesatz der Grundsteuer und der Gewerbesteuer festzulegen (Art. 106 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz). Damit bestimmen sie die Höhe der Steuer für ihr Gemeindegebiet.

Zudem steht den Gemeinden das Aufkommen **der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern** zu (Art. 106 Abs. 6 Satz 1 Grundgesetz). Für diese Steuern haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind (Art. 105 Abs. 2a Satz 1 Grundgesetz). Die Länder delegieren diese Befugnis in der Regel in ihren Kommunalabgabengesetzen an die Gemeinden (siehe § 3 Abs. 1 Satz 1 KAG NW). Für diese Steuern bestimmen die Gemeinden durch Erlass einer gemeindlichen Satzung, ob und wie die Steuern in ihrem Gebiet erhoben werden. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern sind Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungsbereich, also mit Bezug zum Gemeindegebiet. Beispiele für solche Steuern sind die Hundesteuer, die Vergnügungssteuer oder die Zweitwohnungssteuer.

Wegen des eher geringen Aufkommens der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ist für die Gemeinden die Beteiligung am Aufkommen anderer Steuern von besonderer Bedeutung. So erhalten die Gemeinden einen **Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer**, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner nach Maßgabe eines Bundesgesetzes (Gemeindefinanzreformgesetz) weiterzuleiten ist (Art. 106 Abs. 5 Satz 1, 2 Grundgesetz). Derzeit spricht § 1 Gemeindefinanzreformgesetz den Gemeinden 15 % des Aufkommens der Einkommensteuer zu. Zudem erhalten die Gemeinden einen **Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer** (siehe § 1 Finanzausgleichsgesetz), der von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden nach Maßgabe eines Bundesgesetzes (§ 5a Gemeindefinanzreformgesetz) weiterzuleiten ist (Art. 106 Abs. 5a Grundgesetz). Schließlich erhalten die Gemeinden einen **Anteil an dem Länderanteil** am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) und einen **Anteil an den Landessteuern** nach Maßgabe der Landesgesetzgebung (Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz).

3.1.2. Gebühren und Beiträge

Neben steuerlichen Einnahmen decken Gemeinden ihren Finanzbedarf durch Erhebung von Gebühren und Beiträgen. Im Unterschied zur Steuer, die ohne staatliche Gegenleistung erhoben wird, steht Gebühren und Beiträgen eine **staatliche Gegenleistung** gegenüber. Die Rechtsgrundlage für die Gemeinden zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen durch Erlass einer gemeindlichen Satzung ergibt sich aus den Kommunalabgabengesetzen der Länder (vgl. §§ 4 ff. KAG NW). Die Gemeinden können nur für solche Leistungen Gebühren oder Beiträge erheben, die in den Bereich ihrer kommunalen Selbstverwaltung fallen und für die es bundes- und landesrechtlich noch keine Regelung gibt.²

² Hamacher in: Hamacher u.a., Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW), Kommentar, § 4 Rn. 1,2.

Gebühren werden für die tatsächliche Nutzung einer öffentlichen Einrichtung (Benutzungsgebühren) oder für eine Dienstleistung der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) erhoben (vgl. § 4 Abs. 2 KAG NW). Sie werden üblicherweise für die folgenden Einrichtungen bzw. Dienstleistungen erhoben: Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Straßenreinigung, Rettungsdienst, Friedhöfe und Krematorien, Märkte, Bäder und Museen.³

In Abgrenzung zur Gebühr kommt es für die Erhebung von **Beiträgen** nicht darauf an, ob eine konkrete Inanspruchnahme erfolgt ist, vielmehr werden Beiträge als Gegenleistung für die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhoben. Beispiele für kommunale Beiträge sind Erschließungsbeiträge (siehe §§ 127 ff. Baugesetzbuch), Straßenbaubeiträge (vgl. § 8 KAG NW), Kurbeiträge und Fremdenverkehrsbeiträge (vgl. § 11 KAG NW).

3.2. Sonstige Einnahmen

Zu den sonstigen Einnahmen der Gemeinden zählen Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, Vermietung oder Kapitalvermögen sowie aus der Aufnahme von Krediten.⁴ So können Gemeinden grundsätzlich zwischen öffentlich-rechtlicher Gebührenerhebung und privatrechtlicher Entgelterhebung wählen, z.B. für die Organisation eines Schwimmbades in der Rechtsform einer GmbH (vgl. § 6 Abs. 1 KAG NW).

3.3. Finanzausweisungen

Schließlich sind die Kommunen, um ihr Recht auf Selbstverwaltung tatsächlich ausüben zu können, auf weitere Einnahmen angewiesen. Die dritte Einnahmequelle stellen die **Finanzausweisungen** seitens der Länder dar.

3 *Hamacher* in: Hamacher u.a., Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW), Kommentar, § 4 Rn. 12.

4 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 970 ff.