

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.

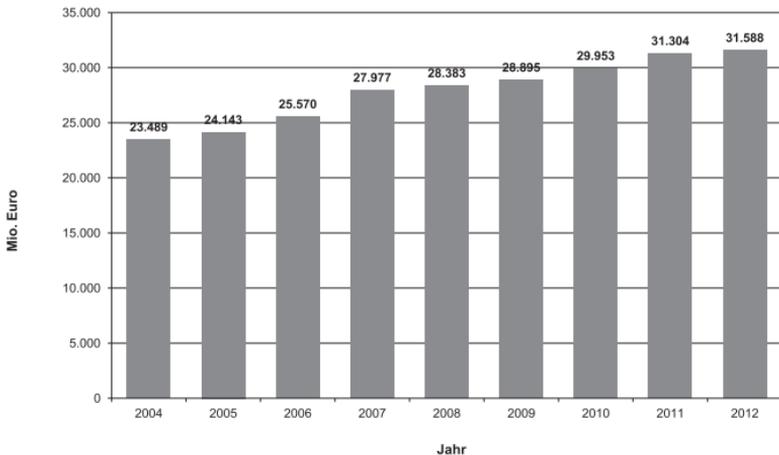
Inzwischen (seit 1.8.2004) darf auch in Bayern eine „Zweitwohnungssteuer“ erhoben werden. Nicht nur Tourismusgemeinden, sondern auch Universitätsstädte machen davon Gebrauch. Deren eigentliches Ziel scheint jedoch zu sein, die Inhaber von Zweitwohnungen dazu zu bewegen, dort ihren Hauptwohnsitz anzumelden, 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 2004 wie folgt entwickelt:

Gesamteinnahmen der bayerischen Kommunen



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 verstehen, 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 Bei-

trägen. Es genügt vielmehr, wenn **die Anschlussmöglichkeit** oder **die Nutzungsmöglichkeit** besteht. Weitere Beispiele für Beiträge sind: Erschließungsbeiträge für die Herstellung von Straßen oder Straßenausbaubeiträge für den Ausbau von Ortsstraßen.

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.

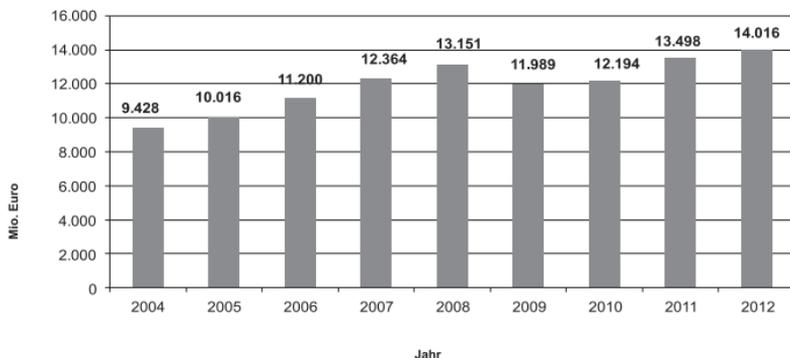
d) Sonstige Abgaben

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:

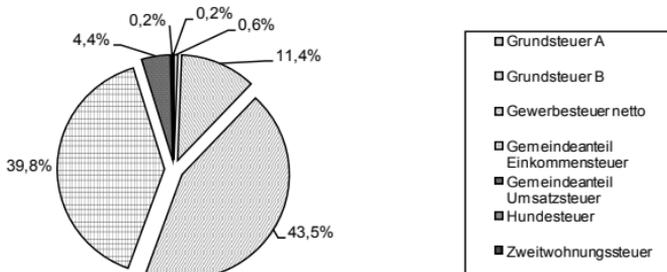
Steuereinnahmen der bayerischen Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der amtl. Kassenstatistik

Die einzelnen Steuerarten tragen zu diesem Aufkommen wie folgt bei:

Anteile an den Steuereinnahmen 2012



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der amtl. Kassenstatistik

Anmerkung: Der Anteil der Gewerbesteuer von 43,5 % betrifft das Nettoaufkommen, d. h., die abzuführende Gewerbesteuerumlage ist bereits abgezogen. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die Hundesteuer und die Zweitwohnungssteuer sind mit je 0,2 % des Steueraufkommens im Gesamtsystem nahezu bedeutungslos; für die einzelne Gemeinde können sie aber durchaus wichtig sein.

a) Grundsteuer

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 2012 mit bayernweit 84,5 Mio. € gerade einmal 0,6 % 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 ist, 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 wird. Letztlich hängt dies von der ohnehin notwendigen Grundsteuerreform und vom Verhalten der Gemeinden selbst ab.

Die Grundsteuer ist im Ergebnis die zuverlässigste Steuerquelle der Gemeinden, weil mit den zu besteuern den Grundstücken keine „Steuerflucht“ begangen werden kann. Sie ist, seit das Bundesverfassungsgericht im Juni 2006 eine dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenom-

men hat, auch wieder rechtlich weniger umstritten. 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 2012 der durchschnittliche Hebesatz bei der Grundsteuer A 341 v.H. und bei der Grundsteuer B 383 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.).

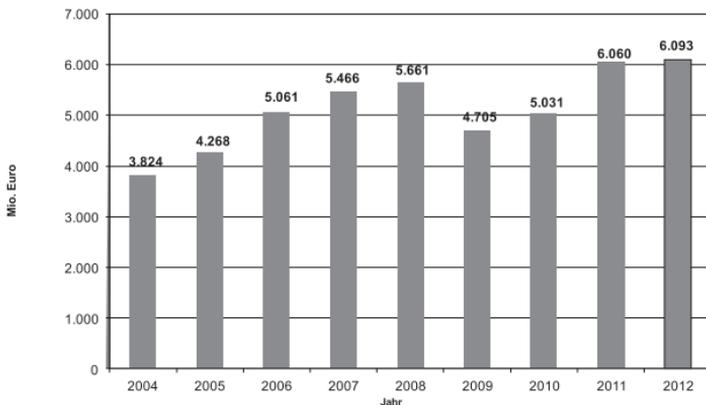
Besteuerungsgrundlage ist nur noch der Gewerbeertrag. Die frühere Lohnsummensteuer und die Gewerkekaptialsteuer sind weggefallen.

Das Besteuerungsverfahren ist auch bei der Gewerbebesteuer 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 heberechtigte Gemeinde wendet darauf wiederum ihren Hebesatz, den **Gewerbesteuerhebesatz**, an und erlässt dann den **Gewerbesteuerbescheid**.

Unterhält ein Gewerbebetrieb in mehreren Gemeinden Betriebsstätten oder erstreckt sich eine Betriebsstätte auf das Gebiet mehrerer Gemeinden, wird der Gewerbesteuermessbetrag vom Finanzamt auf die betroffenen Gemeinden **zerlegt**. Das betrifft vor allen Dingen die großen Konzerne (z.B. Energieversorgungsunternehmen, Banken, Versicherungen, Industriebetriebe usw.), aber auch sog. Mittelständische Betriebe, die in mehreren Gemeinden aktiv sind. Leider eröffnet das geltende Steuerrecht den Großunternehmen die Möglichkeit, durch Bildung sog. Organgesellschaften, durch Verlustvor- und -rückträge, durch Rückstellungen usw. trotz hoher Bilanzgewinne keine Steuern mehr bezahlen zu müssen. Das ist für die Gemeinden vor allen Dingen deshalb ärgerlich, weil sie für diese Unternehmen vielfältige Vorausleistungen in Form von Bereitstellung der Infrastruktur usw. erbringen, ohne eine adäquate Gegenleistung in Form der Gewerbebesteuer zu erhalten.

Das Aufkommen aus der Gewerbebesteuer ist nach drastischen Einbrüchen als Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise (2008/2009) inzwischen wieder deutlich gestiegen. Dazu folgende Übersicht:

Netto-Gewerbesteueraufkommen in den bayerischen Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der amtli. Kassenstatistik

Anmerkung: Dargestellt ist das Nettoaufkommen aus der Gewerbesteuer, d. h. die an Bund und Land abzuführende Gewerbesteuerumlage ist bereits abgezogen.

Die Gewerbesteuer ist damit zurzeit die wichtigste gemeindliche Steuerquelle. Allerdings ist die Höhe der Steuereinnahmen von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich. Die positive Gesamtentwicklung darf also über nach wie vor bestehende Finanzprobleme nicht hinwegtäuschen.

Beeinflusst wird das Gewerbesteueraufkommen zunächst von den Gemeinden dadurch, dass gewerbesteuerpflichtige Unternehmen angesiedelt werden. Dabei gibt es aber keine Chancengleichheit bei den Ausgangspositionen. Viele Gemeinden haben wegen ungünstiger topografischer oder regionaler Lage nahezu keine Möglichkeit, Gewerbebetriebe anzusiedeln. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Infrastruktur, namentlich die Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz, aber auch an ein leistungsfähiges Breitbandnetz (die sog. Datenautobahnen).

Darüber hinaus können die Gemeinden ihr Gewerbesteueraufkommen durch ihre Hebesatzpolitik verändern. In Bayern

lag der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz im Jahr 2012 in den kreisfreien Städten bei 442 v.H. und in den kreisangehörigen Gemeinden bei 322 v.H. (Gesamtdurchschnitt: 369 v.H.).

Seit 1.1.2008 kann die Gewerbesteuer im Übrigen von Personenunternehmen bis zum 3,8-fachen Gewerbesteuermessbetrag mit der Einkommensteuerschuld verrechnet werden. Begrenzt ist die Verrechnungsmöglichkeit aber durch die tatsächlich bezahlte Gewerbesteuer. Personenunternehmen profitieren also nicht mehr von niedrigen Gewerbesteuerhebesätzen, wie dies ab 1.1.2001 der Fall war. Mit anderen Worten: Eine Gemeinde kann also mit einem niedrigen Gewerbesteuerhebesatz keine „Wirtschaftsförderung“ mehr betreiben. Beträgt der Hebesatz etwa 300 v.H., kann der Personenunternehmer auch nur den 3,0-fachen Gewerbesteuermessbetrag abziehen; beim Hebesatz 350 v.H. ist es der 3,5-fache, bei 380 v.H. der 3,8-fache Gewerbesteuermessbetrag. Liegt der Hebesatz der Gemeinde hingegen z.B. bei 400 v.H. oder höher, so bleibt die Direktverrechnungsmöglichkeit beim 3,8-fachen Gewerbesteuermessbetrag. Die Folge ist, dass Gewerbesteuerhebesätze von 380 v.H. für Personenunternehmen im Ergebnis belastungsneutral sind, weil die gesamte bezahlte Gewerbesteuer in diesem Fall von der Einkommensteuerschuld abgezogen werden kann. Berücksichtigt man auch noch den Solidaritätszuschlag, so liegt der belastungsneutrale Gewerbesteuerhebesatz sogar bei 400 v.H. (Direktverrechnung zwar nur in Höhe des 3,8fachen Satzes; zur ersparten Einkommensteuer kommt aber noch die weitere Ersparnis beim Solidaritätszuschlag mit 5,5 % der verrechneten Gewerbesteuer hinzu).

Wie sieht es aber bei den Kapitalgesellschaften aus? Sie haben keine Direktverrechnungsmöglichkeit der Gewerbesteuer mit der Körperschaftsteuer. Für sie gilt allerdings Folgendes:

Die Ertragsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften (Körperschaftsteuer) beträgt 15 v.H. gegenüber bis zu 42 v.H. (Spitzensteuersatz der Einkommensteuer) von Personenunternehmen bzw. 28,25 v.H. im Falle thesaurierter Gewinne (§ 34a EStG).