

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Finanzwesen der Gemeinden
Band 9

Kommunale Steuern

Von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Beigeordneter und Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz a. D.,
Honorarprofessor an der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

3., völlig neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

<https://ESV.info/978-3-503-21141-8>

Zitiervorschlag:

Schwarting, Kommunale Steuern, 3. Aufl. 2022

1. Auflage 1999

2. Auflage 2007

3. Auflage 2022

ISBN 978-3-503-21141-8 (gedrucktes Werk)

ISBN 978-3-503-20442-7 (eBook)

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2022

www.ESV.info

Druck: docupoint, Barleben

Vorwort

Seit dem Erscheinen der letzten Auflage sind 15 Jahre vergangen. Eigentlich hätte es längst eine Aktualisierung des Bandes geben sollen. Allerdings musste dies immer wieder verschoben werden, da die überfällige Reform der Grundsteuer zwar diskutiert, aber lange Zeit nicht in Angriff genommen wurde. Erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018, das die geltenden Bewertungsregeln verwarf, wurde eine Reform der Steuer notwendig. Da das neue Recht die Option für abweichende Landesregelungen enthielt, war erst mit der Verabschiedung des hessischen Grundsteuergesetzes am 14. Dezember 2021 die Neuordnung der Grundsteuer abgeschlossen. Das Kapitel zur Grundsteuer war daher um die neuen Regelungen zu erweitern.

Die Diskussion über eine Gemeindefinanzreform wurde 2010 mit einer neuen Kommission fortgesetzt; sie blieb allerdings im Hinblick auf das kommunale Steuersystem ohne Ergebnis. Die 2018 eingesetzte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ befasste sich zwar mit den regionalen Disparitäten, konzentrierte sich in ihrem finanzpolitischen Teil jedoch vornehmlich auf das Thema der Altschulden. Die strukturellen Ungleichgewichte der Gemeindefinanzierung würden dadurch jedoch dauerhaft nicht behoben. Daher wird hier ein eigener Vorschlag zur Neugestaltung des kommunalen Steuersystems unterbreitet.

Die kleinen Gemeindesteuern, obwohl vom Aufkommen her nur gering, bieten immer wieder Anlass zu neuen Initiativen. So ist auf die in mehreren Gemeinden eingeführte Wettbürosteuer ebenso zu verweisen wie auf den (erneuten) Anlauf der Stadt Tübingen zur Etablierung einer örtlichen Verpackungsteuer.

Zunehmende Bedeutung gewinnt das Thema „Die Gemeinde als Steuerschuldner“. Insbesondere die Diskussion um die Umsatzbesteuerung der interkommunalen Zusammenarbeit hat die lange Zeit als Randthema behandelte Problematik in den Vordergrund gerückt. Die Anwendung des §2b UStG zum 1. Januar 2023 unterstreicht den Stellenwert der Berücksichtigung steuerrechtlicher Auswirkungen kommunaler Aktivitäten. Die Ausführungen wurden völlig neu konzipiert und in einem eigenen Kapitel am Ende des Buches zusammengefasst.

Eine neuere Entwicklung ist das sog. „Gewerbsteuerdumping“, das zu erheblichen Verlagerungen von Gewerbesteuererträgen zwischen Gemeinden führen kann. Zwar war mit der Einführung des Mindesthebesatzes von 200 v. H. die Bildung von Steueroasen eingedämmt worden; doch auch oberhalb dieses Satzes gab es offenbar genug Anreize, mit einer aggressiven Steuerpolitik Steuersubstrat aus anderen Gemeinden abzuziehen. Aktuell zu berücksichtigen waren auch die steuerlich relevanten Maßnahmen im Zuge der COVID-19 Pandemie, die vor allem die Gewerbesteuer betrafen.

Bei der Überarbeitung wurde die haushaltsrechtliche Betrachtung ausschließlich auf die Doppik konzentriert; allerdings verwenden Statistiken oft (noch) die kameralen Begriffe von Einnahmen und Ausgaben oder Verwaltungshaushalt; darauf war Rücksicht zu nehmen. Zugleich wurden die empirischen Übersichten gestrafft. Das Kommunalrecht hat sich in den vergangenen Jahren schon begrifflich differenziert. So ist der lange übliche Begriff der Gemeindeordnung in vielen Ländern durch andere Benennungen ersetzt worden. Daher werden alle gemeinsam unter der Bezeichnung Kommunalverfassung zusammengefasst. Gleiches gilt auch für die früheren Gemeindehaushaltsverordnungen. Ebenso wird der Begriff Kommune nur verwandt, wenn Gemeinden und Kreise zusammen erfasst sind. Die Querverweise sind beibehalten, allerdings reduziert worden. Dafür ist das Stichwortverzeichnis deutlich ausgeweitet worden.

Dass der Verfasser vor allem die kommunalpolitischen und -wirtschaftlichen Aspekte des kommunalen Steuersystems heraushebt, ist angesichts seines Werdegangs sicher nicht überraschend. Allerdings fehlt es auch nach wie vor an über Einzelaspekte hinausgehender Literatur zu der für die kommunale Selbstverwaltung wichtigsten Finanzierung ihrer Aktivitäten.

Wie auch bei den Voraufgaben ist der Autor vielen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern zu Dank verpflichtet. An erster Stelle ist Horst Meffert zu nennen, der zur Voraufgabe zahlreiche Anregungen gegeben hat. Viele Gedanken und Einsichten sind auf den jahrelangen Austausch in den Arbeitskreisen der Kämmerei- und Steueramtsleiter im Städtetag Rheinland-Pfalz sowie die Treffen der Finanzreferenten des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zurückzuführen.

Wichtige Impulse haben die Diskussionen im Gutachterausschuss „Finanzen“ der KGSt und im Kompetenzzentrum „Nachhaltige kommunale Finanzpolitik“ der Universität Münster gegeben. Schließlich gilt mein Dank den Studierenden der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer sowie des Masterstudiengangs „Public Administration“ der Hochschule Koblenz, die mit ihren Fragen und Diskussionsbeiträgen viele Anstöße gegeben haben.

Selbstverständlich ist aber allein der Autor für alle Irrtümer und Lücken verantwortlich.

Mainz, im Sommer 2022

Gunnar Schwarting

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
Kapitel I Einführung	19
1. Entwicklungstendenzen kommunaler Steuern	19
1.1 Kommunale Steuern als Teil des Steuersystems	19
1.2 Kommunalsteuern als Ausdruck des Autonomiegrades	20
1.3 Kommunale Steuern als Instrument nationaler Wirtschaftspolitik	22
1.4 Kommunale Steuern in der globalisierten Welt	23
2. Zu einigen Begriffen der Steuerpolitik	24
2.1 Systematik der Steuern	24
2.2 Kommunalpezifische Begriffsbestimmungen	27
3. Empirische Entwicklung der kommunalen Steuern seit 1950	29
3.1 Kommunale Steuern im Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland	29
3.2 Steuern in der kommunalen Haushaltswirtschaft	31
4. Beurteilungskriterien für kommunale Steuern	32
4.1 Stetigkeit und Bedarfsgerechtigkeit	33
4.2 Kommunalpolitische Aspekte	35
4.3 Gesamtwirtschaftliche Aspekte	36
Kapitel II Rechtliche Grundlagen kommunaler Steuern	39
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	39
1.1 Gesetzgebungskompetenz	41
1.2 Verwaltungskompetenz	44
1.3 Aufkommenskompetenz	46
2. Steuerrechtliche Grundlagen	48
2.1 Die Abgabenordnung	48
2.2 Spezialgesetzliche Vorschriften	49
2.3 Kommunales Satzungsrecht	50
3. Haushaltsrechtliche Grundlagen	51
3.1 Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung	51
3.2 Steuern im Haushalt	54
Kapitel III Gemeindefinanzreform: Ansätze und Enttäuschungen	65
1. Einführung	65
1.1 Die Forderung nach einer umfassenden Gemeindefinanzreform	65
1.2 Die Konzentration auf eine Gemeindesteuerreform	67

2. Der schleichende Abbau der Gewerbesteuer	68
2.1 Einführung	68
2.2 Abbau in mehreren Schritten	68
2.3 Die Abschaffung der Lohnsummensteuer	69
2.4 Die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer	74
3. Grundzüge der Reformdiskussion seit 1969	77
3.1 Eine neue wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer	78
3.2 Beteiligung der Gemeinden an einer staatlichen Steuer	80
3.3 Die Modelle der Bertelsmann-Stiftung und der Stiftung Marktwirtschaft	84
3.4 Reformdiskussionen 2003 und 2011	85
3.5. Ein anderer Vorschlag	87
Kapitel IV Grundsteuer	89
1. Einführung	89
1.1 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018	89
1.2 Die Grundsteuer als Gemeindesteuer	89
2. Empirie	91
2.1 Entwicklung und Bedeutung der Grundsteuer	91
2.2 Entwicklung und Struktur der Grundsteuerhebesätze	93
3. Grundzüge der Grundsteuer bis 2024	95
3.1 Bewertungsprinzipien	95
3.2 Bewertungsverfahren	96
3.3 Vom Einheitswert zur Steuerschuld	98
4. Bewertung der geltenden Grundsteuer	100
4.1 Positive Aspekte der Grundsteuer	100
4.2 Kritik der geltenden Regelungen	100
5. Die Grundsteuer ab 2025	101
5.1 Auf dem Weg zur neuen Grundsteuer	101
5.2 Das Grundsteuerverfahren nach dem neuen Bundesgesetz	102
5.3 Abweichende Verfahren in den Ländern	105
5.4 Ermäßigungstatbestände und Aufkommensneutralität	106
5.5. Die neue Grundsteuer C	108
6. Einige Probleme	108
6.1 Der Länderfinanzausgleich	108
6.2 Die Umsetzung der Reform in den Gemeinden	110
Kapitel V Gewerbesteuer	113
1. Einführung	113
2. Empirie	114
2.1 Entwicklung und Bedeutung der Gewerbesteuer	114
2.2 Die Gewerbesteuer in der COVID-19-Pandemie	117
3. Grundzüge der Gewerbesteuer	118
3.1 Gewerbeertrag	118
3.2 Zerlegung und örtliche Erhebung	121

3.3 Vorauszahlung und Veranlagung	124
3.4 Gewerbesteuerumlage	126
4. Bewertung der Gewerbesteuer	128
4.1 Steuersystematische Aspekte	128
4.2 Kommunalspezifische Aspekte	129
4.3 Die Gewerbesteuer als Ausdruck kommunaler Finanzautonomie	135
Kapitel VI Beteiligungen an staatlichen Steuern	137
1. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	137
1.1 Grundzüge	137
1.2 Empirie	141
1.3 Zur Bewertung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer	144
2. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	150
2.1 Grundzüge	150
2.2 Bewertung	151
Kapitel VII Sonstige Kommunalsteuern	153
1. Einführung	153
1.1 Kommunales Steuerfindungsrecht	153
1.2 Die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern in der politischen Diskussion	154
2. Rechtsgrundlagen	155
3. Einzelne örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern	157
3.1 Hundesteuer	157
3.2 Vergnügungsteuer	159
3.3 Zweitwohnungsteuer	160
3.4 Weitere örtliche Steuern	161
3.5 Das Scheitern der Getränkeverpackungsteuer	162
Kapitel VIII Die Kommune als Steuerschuldnerin	165
1. Einführung	165
2. Abgrenzung zur hoheitlichen Tätigkeit	165
3. Der Betrieb gewerblicher Art	166
3.1 Merkmale eines Betriebs gewerblicher Art	166
3.2 Umsatzsteuerpflicht und Vorsteuerabzug	168
3.3 Umsatzsteuerpflicht für die interkommunale Zusammenarbeit?	169
4. Kommunale Unternehmen	170
4.1 Gewinnausschüttung	170
4.2 Dauerverlustbetriebe	171
4.3 Der Querverbund	171
Literaturverzeichnis	175
Stichwortverzeichnis	177