

Gemeindliche Finanzhoheit, Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft

Fi 1
(Finanzen)D-53170 Bonn
Telefax 02 28/88 36 95

Der gesamte Bereich des gemeindlichen Finanzwesens einschließlich der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft umfasst nicht nur ein sehr komplexes, sondern auch ein vielschichtiges Rechtsgebiet, das sich – wie hier geschehen – auf dem zur Verfügung stehenden Raum in kurzer Fassung nur stichwortartig darstellen lässt und dem Leser dennoch einen allgemeinen **Überblick** vermittelt.

1. Die Finanzhoheit als Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie

1.1 Bund, Länder, Kreise und Gemeinden

Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, dessen Eigentümlichkeit darin besteht, dass sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliederstaaten Staatsqualität besitzen (vgl. BVerfGE 36, 342 (360 f.)). Im Bundesstaat des Grundgesetzes sind die Gesetzgebungsbefugnisse zwischen dem Bund und den Ländern verteilt (Art. 70 ff. GG). Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Die verfassungsrechtlichen Grenzen, die der Landesstaatsgewalt auf dem Gebiet der Gesetzgebung gezogen sind, ergeben sich daher aus den Bestimmungen des Grundgesetzes über die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen dem Bund und den Ländern (vgl. BVerfGE 45, 297 (341) und 60, 175 (204 f.)).

In der **vertikalen Gliederung** (Verwaltungsstruktur) stellen die Gemeinden neben dem Bund und den Ländern die **Gebietskörperschaften** im föderalistischen Staatsgefüge der Bundesrepublik Deutschland dar. Sie nehmen die Aufgaben des eigenen sowie die des übertragenen Wirkungskreises wahr und stehen mit dem Bürger, im Gegensatz zu Bund und Land, in einem **unmittelbaren** Kontakt. Gebietskörperschaften sind solche Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen sich die Mitgliedschaft aus dem Wohnsitz im Gebiet der Körperschaft ergibt und die mit Gebietshoheit ausgestattet sind. Sie werden von allen Bewohnern eines abgegrenzten Teiles des Staatsgebietes getragen. Die Mitgliedschaft wird durch den Wohnsitz – eventuell in Verbindung mit dessen Dauer und der Staatsangehörigkeit – begründet. Jedermann, der sich auf ihrem Gebiet aufhält, wird der Herrschaftsgewalt der Körperschaft unterworfen (vgl. BVerfGE 52, 95 (117 f.)). Aus der Sicht des hier allein interessierenden **Finanzwesens** besteht zwischen den öffentlichen Aufgabenträgern Bund, Länder, Kreise und Gemeinden eine Art von **Gemeinschaft**, die auf dem gleichen Volk, der gleichen Wirtschaft und den gleichen Steuerzahlern beruht. Verwaltungs- und finanzverfassungsrechtlich werden die Gemeinden und Gemeindeverbände jedoch als **Bestandteil der Länder** eingeordnet.

1.2 Finanzhoheit ergibt sich aus Selbstverwaltungsgarantie

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Hierzu gehört nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Diese Voraussetzungen erfüllt derzeit die Gewerbesteuer. Besteuert wird der Gewerbeertrag; die Bemessungsgrundlage der Steuer ist somit wirtschaftskraftbezogen. Die Gemeinden bestimmen nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG iVm § 16 Gewerbesteuergesetz (GewStG) die Höhe des Hebesatzes (vgl. **Wegbeschreibung Fi 5**).

Art. 28 Abs. 3 GG legt dem Bund darüber hinaus die Verpflichtung auf, dafür Sorge zu tragen, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG entspricht. Die Gemeinden und Gemeindeverbände gelten hier als Bestandteile der (Flächen-) Länder, die auch die Hauptverantwortung für die **kommunale Finanzausstattung** einschließlich der zu treffenden **Ausgleichsregelungen** zu tragen haben. Inmitten des zweiteilig gegliederten Staatsaufbaues ist der Bund weder berechtigt noch verpflichtet, die finanziellen Verhältnisse der Gemeinde unmittelbar ohne Einschaltung der Länder zu ordnen; d.h., die Sorge für die Gemeindefinanzen fällt grundsätzlich und ausschließlich in die Kompetenz der Länder (vgl. BVerfGE 26, 172 (181)).

Der Begriff der Selbstverwaltung bestimmt sich aus einem **Kanon von Hoheitsrechten**, die in verschiedene Richtungen wirken und in ihrer Gesamtheit die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde sichern. Die Finanzhoheit gehört neben der Satzungs-, Verwaltungs-, Personal-, Planungs-, Organisations- und Gebietshoheit zur verfassungsrechtlichen Garantie kommunaler Selbstverantwortung.

Einzelne **Bestandteile der Finanzhoheit** sind

- die **Einnahmehoheit**
 - sie sichert den Gemeinden die Erhebung gemeindeeigener Steuern, Gebühren und Beiträge und verwirklicht damit das Prinzip der Selbstfinanzierung gemeindlicher Aufgaben –;
- die **Ertragshoheit**
 - sie ist das Recht der Gemeinden, ein Aufkommen aus bestimmten, ihnen zugewiesenen Finanzquellen zur autonomen Verfügung entgegenzunehmen –;
- die **Satzungshoheit (Rechtsetzungshoheit)**
 - sie erstreckt sich im wesentlichen auf die Festsetzung der Hebesätze bei den Realsteuern (vgl. **Wegbeschreibungen Fi 5 und Fi 6**) und das Steuer(er)findungsrecht bei den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (vgl. **Wegbeschreibung Fi 32**) –;
- die **Verwaltungshoheit**
 - sie sichert den Gemeinden das Recht zur Verwaltung der Abgaben zu –;
- die **Haushaltshoheit**
 - sie ermächtigt zur verbindlichen Planung der kommunalen Finanzwirtschaft für ein Haushaltsjahr oder eine weiterreichende Finanzperiode –;
- die **Ausgabenhoheit**
 - sie beinhaltet die freie Verfügungsmacht über die Finanzmittel im Rahmen eines eigenverantwortlich erstellten Haushaltsplans –;

1.3 Was ist unter dem Begriff der Finanzhoheit zu verstehen?

Die aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleitende Finanzhoheit (vgl. BVerfGE 22, 180 (208); 23, 353 (369); 52, 95 (117); 71, 25 (36 f.); BayVerfGH, Entsch. vom 5.12.1988, DÖV 1989, 306 = DVBl. 1989, 308 = KStZ 1989, 34 und VerfGH Nordrhein-Westfalen, Entsch. vom 16.12.1988, DVBl. 1989, 151 = DÖV 1989, 310 = NVwZRR 1989, 493 = EzKommR 1700, 75) gewährt den Gemeinden die Befugnis zu einer **eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft** im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens (vgl. BVerfGE 26, 228 (244)). Hiermit ist ihnen aber nur garantiert, dass ihnen das eigene Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben nicht aus der Hand genommen wird; sie sind indessen nicht davor geschützt, dass ihnen weitere kostenträchtige Aufgaben auferlegt werden. Ist diese Aufgabenauflegung als solche mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar, so ergibt sich aus ihren mittelbaren Folgen für **Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft** der Gemeinden kein Verstoß gegen die gemeindliche Finanzhoheit. Ob zur **kommunalen Finanzhoheit** über eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinausgehend auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung gehört, hat das Bundesverfassungsgericht **bisher nicht entschieden** (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.11.1987, DÖV 1987, 341 (342)).

Grundsätzlich aber hat die **Finanzhoheit das Ziel**, die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer vielschichtigen Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises möglichst unabhängig zu stellen und sie hierzu finanziell auch in die Lage zu versetzen. Ohne über frei verfügbare Mittel kann die Gemeinde keine eigenverantwortlichen Entscheidungen treffen.

Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann sich die sog. **Finanzhoheit** nicht darin erschöpfen, dass die Gemeinde das, was sie einnimmt, nach ihren Bedürfnissen verwendet, sondern sie besteht auch darin, dass die Gemeinde sich in der **eigenverantwortlichen** Regelung ihrer Finanzen auf die ihr obliegende Verpflichtung einstellt. Sie muss – abgesehen von einer etwaigen Schaffung von Rücklagen – vor allem die **Hebesätze** nach realistischen Gesichtspunkten festsetzen (BVerfGE 23, 353 (369)). Die Gemeinden sind im übrigen auch befugt, die Hebesätze für die Realsteuern in einer von der Haushaltssatzung getrennten Satzung festzusetzen (vgl. OVG Münster, Urt. vom 6.8.1990, der Gemeindehaushalt 1991, 189 = ZKF 1991, 36 = NVwZ 1991, 1208 = NWVBL. 1991, 305).

Anzumerken ist, dass die **Finanzhoheit** der Gemeinden und Gemeindeverbände keine absolute ist; die Kommunalverfassungsgesetze aller Bundesländer enthalten zahlreiche **Genehmigungsvorbehalte**, auf die an den entsprechenden Stellen noch hinzuweisen sein wird.

Schrifttum: Geske „Gemeinden und Kreise im Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland“ in Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HBkWP), Band VI, S. 29-46; Grawert „Kommunale Finanz- und Steuerhoheit“ in Festschrift für von Unruh (1983) S. 587 ff.; Hoppe „Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung“ in DVBl. 1992 S. 117-124; Kirchhof „Kommunale Finanz- und Steuerhoheit“ (HBkWP) Band VI, S. 3 ff.; Wixfort „Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen“, Diss. Münster (1962).

2. Die Gemeinde in der zweistufigen Finanzverfassung und im Finanzausgleich

Wie das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 39, 96 (122) und 41, 291 (313 ff.)) klargestellt hat, sind im Bundesstaat Partner bei Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Gemeinden stets Bund und Länder, nicht Bund und Gemeinden, auch wenn die geförderten Investitionsprojekte von den Gemeinden durchgeführt werden. Die Gemeinden (GV) sind finanzverfassungsrechtlich als Bestandteil der Länder zu betrachten (vgl. Art 106 Abs. 8 GG). Der Bund kann daher bei der Abwicklung eines Finanzhilfeprogramms nach Art. 104a Abs. 4 GG die Zuschüsse nur den Ländern gewähren, in deren Händen dann die verantwortliche Vergabe der Mittel an die kommunalen Investitionsträger liegt. Das gilt auch für die Bundeshilfen, wie beispielsweise die Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG.

2.1 Die Regelungen des Finanzwesens durch das Grundgesetz

Das Grundgesetz enthält in dem mit „Das Finanzwesen“ überschriebenen Abschnitt „X“ eine Reihe von Vorschriften, die für die kommunale Finanzwirtschaft von Bedeutung sind.

- Art. 104 a GG verteilt die staatlichen Ausgaben zwischen Bund und Ländern und überlässt es grundsätzlich der landesinternen Regelung, wie die **Finanzverantwortung** der Länder zwischen Ländern und Gemeinden aufgeteilt wird. Zwar geht Art. 104 a GG vom Grundsatz der Aufgaben- und Ausgabentrennung von Bund und Ländern aus. In der Praxis wirft diese Bestimmung aber zunehmende Probleme auf, was der Grund dafür war, dass der 61. Deutsche Juristentag im Herbst 1996 gravierende Änderungen gefordert hat.

Das in Art. 104 a GG normierte Prinzip der Konnexität der Aufgabenverantwortung mit der Ausgabenverantwortung kann nicht auf Kommunen übertragen werden, sondern gilt nur für das Verhältnis Bund – Länder. Argumentiert wird, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände im Gegensatz zu Bund und Ländern Gebietskörperschaften ohne Staatsqualität sind, die in die Länder inkooperiert sind. Dieser Beziehung würde eine Heranziehung des Konnexitätsprinzips nicht gerecht. Damit wird das Kernproblem der Disparität der Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus in der Bundesrepublik Deutschland und der Zweistufigkeit der staats- und finanzverfassungsrechtlichen Struktur verdeutlicht. Die Kommunen befinden sich insoweit in einer Situation, in der der aufgabenübertragende Bund nicht zahlen darf und die Länder, die die Aufgaben nicht übertragen haben, nicht zahlen müssen (vgl. **Wegbeschreibung Fi 33**).

- Art. 105 GG stellt für die Steuergesetzgebungszuständigkeit eine abschließende, den Art. 70 ff. GG vorgehende Spezialregelung dar. Dadurch wird dem Bund eine nahezu umfassende Steuergesetzgebungsbefugnis eingeräumt, während den Ländern nur äußerst schmale Gesetzgebungskompetenzen, nämlich insbesondere für die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern verbleiben. Auf diese Weise wird dem Gesichtspunkt der steuerlichen Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet und der Verhinderung unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen durch regional abweichende Steuerregelungen in höchstem Maße Rechnung getragen. Außerdem wird mit dieser sehr bundesorientierten Kompetenzverteilung die Voraussetzung dafür geschaffen, die Steuerpolitik als wirtschafts-, sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitisches Lenkungsinstrument einzusetzen, wovon in der Vergangenheit geradezu im Übermaß Gebrauch gemacht worden ist. Diese Kompetenzverteilung hat aber auch zu einer nahezu vollständigen Abhängigkeit der Haushalte der Länder und Kommunen von der Steuergesetzgebung des Bundes geführt. Eigengestaltung und Eigenverantwortung kann so von Länderseite im Einnahmehereich nicht ausgeübt werden. Die Dominanz des Bundes wird keineswegs durch das Erfordernis der Zustimmung im Bundesrat nach Art. 105 Abs. 3 GG kompensiert, vielmehr trägt dieser Gesichtspunkt eher noch zu einer massiveren Verantwortungsverwischung bei, wie die quälenden Steuerreformdiskussionen der letzten Monate eindrucksvoll belegt haben.

Hinzu kommt, dass der in seinem Volumen geradezu explodierte, in seinen Verteilungswirkungen sehr intransparente bundesstaatliche Finanzausgleich in allen seinen Spielarten (Länderfinanzausgleich sowie Bundesergänzungszuweisungen in fünf Erscheinungsformen) für weitere Nivellierungen auf der Einnahmeseite sorgt. Aufgrund der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes ist die verfassungsrechtlich verbürgte Haushaltsautonomie der Länder mithin stark eingeschränkt. Angesichts der weitgehenden Bestimmung der Landesausgaben durch Bundesgesetze ohne Kostenausgleich, der umfassenden Festlegung der Steuereinnahmen durch Bundesgesetze und der bundesrechtlichen Normierung der Formen des Finanzausgleichs ist die gestalterische Finanzpolitik eines Landes im Einnahmehereich reduziert auf die Kreditaufnahme. Im Übrigen ist Landesfinanzpolitik Ausgabengestaltung.

- Die Absätze 5 ff. des Art. 106 GG stellen bei der Verteilung der staatlichen Einnahmen die Gemeinden (Gemeindeverbände) als eine mit eigener Ertragshoheit ausgestattete Ebene neben Bund und Ländern dar.
- Die Gemeinden erhalten demnach einen Anteil an dem Aufkommen an der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es kann bestimmen, dass die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen (Art. 106 Abs. 5 GG). Einzelheiten des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer regelt das Gemeindefinanzreformgesetz (vgl. **Wegbeschreibung Fi 30**).
- Ab 1.1.1998 erhalten die Gemeinden als Ersatz für den Wegfall der Gewerbesteuer einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5 a GG) (vgl. **Wegbeschreibung Fi 31**).
- Das Aufkommen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuer steht den Gemeinden und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Realsteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Be stehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Realsteuern und der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuer dem Land zu. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Realsteuern und der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden (Art. 106 Abs. 6 GG).

Unter dem Begriff „**Realsteuern**“ sind nach § 3 Abs. 2 Abgabenordnung die Grund- und die Gewerbesteuer zu verstehen (vgl. **Wegbeschreibungen Fi 5 und Fi 6**).

(Zum Begriff „**Gemeindeverbände**“ siehe BVerfGE 52, 95 (110 f.).

Bei den „**örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern**“ handelt es sich insbesondere um die Vergnügungssteuer, die Getränkesteuer, die Hundesteuer, die Zweitwohnungssteuer, die Feuerschutzabgabe und die Jagd- und Fischeinsteuern (vgl. **Wegbeschreibung Fi 32**).

- Von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeindesteuern fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu (obligatorischer Steuerverbund). Im übrigen bestimmt die Landesgesetzgebung, ob und inwieweit das Aufkommen der Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufließt (fakultativer Steuerverbund).

- Art. 109 GG befasst sich mit der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern und statuiert regelungssystematisch ein Regel-Ausnahme-Prinzip mit dem Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft auch der Länder bei Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. Ziel des Art. 109 Abs. 1 GG ist es, den zuständigen Organen von Bund und Ländern eine gewisse einschränkungsfeste materielle Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft zu bewahren, denn ein Landeshaushalt, der vom Landtag zwar verabschiedet wird, im Ergebnis aber nicht mehr als den Vollzug verschiedener bundesrechtlicher Vorgaben darstellt, würde dem nicht genügen. Damit würde die Eigenstaatlichkeit der Länder zu einer inhaltsleeren Hülse verkümmern. Andererseits bedarf gerade in einem föderativen Staat die öffentliche Schuldenpolitik der Koordinierung. Wenngleich dies schon immer so war, so hat diese Koordinationsverpflichtung durch die Bindung der Bundesrepublik Deutschland an den Maastrichter Vertrag und die darin enthaltenen bzw. angelegten fiskalischen Konvergenzkriterien eine neue Dimension erlangt.

Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet Bund, Länder und Kommunen auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und statuiert damit eine gesamtwirtschaftliche Solidarverpflichtung und ein wechselseitiges finanzpolitisches Rücksichtnahmegebot. Er stellt ein einheitliches Band für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern unter Einschluss ihrer Kommunen dar, enthält aber kein Instrumentarium zur Koordinierung. Insbesondere gibt Art. 109 Abs. 2 GG dem Bund keinerlei unmittelbaren Einwirkungs- und Aufsichtsbefugnisse auf die Haushalte der Länder. Zudem wird das Rücksichtnahmegebot durch die Unbestimmtheit des Begriffs des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit seinen vier Teilzielen in seinem Verpflichtungsgehalt erheblich relativiert, wobei feststeht, dass sich die Haushaltsdisziplin nicht als originäres Ziel des der Konjunkturpolitik dienenden Art. 109 Abs. 2 GG erweist, sondern lediglich eines von mehreren Mitteln in einer bestimmten konjunkturellen Lage bildet.

- Weitere Rechtsgrundlagen enthält Art. 115 c Abs. 3 GG.

Der Art. 115 c Abs. 3 GG ist eine Sondernorm für die Notlage des Verteidigungsfalls und lässt Regelungen zu, die von den Vorschriften der Art. 104 a ff. GG abweichen. Im Verteidigungsfall ist „die Lebensfähigkeit der Gemeinden S, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht zu wahren“. Der Art. 115 c Abs. 3 GG unterstützt damit die Finanzgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG. Denn wenn die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden sogar im Verteidigungsfall zu wahren ist, dann muss sie erst recht in normalen Zeiten gewahrt werden.

2.2 Was ist unter dem Begriff „Finanzausgleich“ zu verstehen?

Nach wie vor kann hier auf die Definition von Popitz aus dem Jahre 1927 verwiesen werden: „Finanzausgleich ist die Gesamtheit der Tatbestände und Regelungen, die die finanziellen Beziehungen unter den in einem Einheitsstaat oder in einer Staatenverbindung vorhandenen Gebietskörperschaften zum Inhalt haben.“ Dieser Begriffsbestimmung ist nichts hinzuzufügen (vgl. **Wegbeschreibung Fi 9**).

Schrifttum: Henneke „Der kommunale Finanzausgleich“, Jura 1987 S. 393 ff.; Pagenkopf „Der Finanzausgleich im Bundesstaat – Theorie und Praxis“ (1981); Patzig „Dreißig Jahre Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden (GV)“, DÖV 1986 S. 685; ders. „Zwischen Solidität und Solidarität“, DÖV 1991 S. 578 ff.; Pauker „Wirtschaftsinvestitionen des Bundes“, DÖV 1988 S. 65 ff.; Wagenführer „Landesfinanzausgleich und Gemeinden“, der gemeindehaushalt 1991 S. 193 ff.; Kirchhoff „Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs (1996)“.

2.3 Vorgaben der Landesverfassung für den kommunalen Finanzausgleich

Jede Landesverfassung in der Bundesrepublik Deutschland gibt einen Rahmen für den kommunalen Finanzausgleich. Die Normen der einzelnen Landesverfassungen sind zwar nicht identisch. Aus deren Regelungen schälen sich aber grundsätzlich Vorgaben und bestimmte Typen von Finanzausgleichssystemen heraus, so dass die Erkenntnisse von Rechtsprechung und Literatur in einem Land auch für andere Länder Bedeutung haben (Henneke, DÖV 1994 S. 1) und zumindest ein „Bodensatz“ normativer Vorhaben existiert, der allen Ländern gemeinsam ist.

Gegenstand eines Finanzausgleichs sind die Finanzkraft von Körperschaften des öffentlichen Rechts, sein Ziel der angemessene Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft zwischen den Körperschaften (vgl. **Wegbeschreibung Fi 9**).

2.4 Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs durch die Finanzausgleichsgesetze der Länder

Die Ausgestaltung des Finanzausgleichs in den einzelnen Bundesländern weicht seit eh und je stark voneinander ab. Einzelheiten sind den von den Ländern zu erlassenden Gesetzen zu entnehmen.

Schrifttum: Fick „Der kommunale Finanzausgleich, Entwicklung, Motive, Zielsetzungen und Systematik in den einzelnen Bundesländern“, KStZ 1977 S. 5 ff.; 30 ff. und 42 ff.; Kirchhof „Der Finanzausgleich als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung“, DVBl. 1980 S. 711 ff.; Schock/Wieland „Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben (1995)“.

3. Der Finanzverbund zwischen Gemeinden und Kreisen

Der Finanzverbund zwischen kreisangehörigen Gemeinden (Städten) und Landkreisen wird hier der Vollständigkeit wegen lediglich erwähnt. Einzelheiten zu diesem besonderen Thema selbst sind der in sich abgeschlossenen **Wegbeschreibung Fi 3: „Die Kreisumlage“** zu entnehmen.

4. Die gemeindliche Einnahmewirtschaft

Die gemeindlichen Einnahmen lassen sich in vier Gruppen aufteilen, d.h. in privatrechtliche Einnahmen, in Abgaben, in Finanzzuweisungen sowie in Kredite. Hierzu bedarf es einiger erklärender Hinweise und Erläuterungen:

4.1 Privatrechtliche Einnahmen

Zu den privatrechtlichen Einnahmen, die den geringsten Posten der Finanzierung gemeindlicher Aufgaben bilden, zählen insbesondere **Vermögenserträge**, die sich aus dem Betriebs- oder Finanzvermögen ergeben können. Hinzuzurechnen sind ferner die **Konzessionsabgaben** (vgl. **Wegbeschreibung KB 4: „Das Konzessionsabgabenrecht“**) und die Erlöse aus der Veräußerung, Vermietung und Verpachtung von Vermögensgegenständen der Gemeinde sowie privatrechtliche Entgelte für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen.

Nach der Auffassung des OVG Münster, Urt. vom 7.9.1989, DÖV 1990, 615 = der Gemeindehaushalt 1991, 15 = NWVBL 1990, 266 sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Einnahmemöglichkeiten aus **speziellen Entgelten** für die von ihnen erbrachten Leistungen auszuschöpfen, bevor sie Steuern erheben; dieser Grundsatz erfährt nur dann eine Einschränkung, wenn und soweit die Erhebung **spezieller Entgelte** nicht vertretbar und geboten ist.

4.2 Die Abgaben

Der Begriff „**Abgaben**“ ist eine Sammelbezeichnung für unterschiedliche Abgaben (vgl. BVerfGE 13, 181 (198)), die nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder oder weiterer spezieller Abgabengesetze von den Gemeinden (Gemeindeverbänden) erhoben werden können. Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind berechtigt, nach Maßgabe der Gesetze Abgaben (Steuern, Gebühren und Beiträge) zu erheben, soweit nicht Bundes- oder Landesgesetze etwas anderes bestimmen. Für die Rechtsnatur einer Abgabe kommt es nicht darauf an, wie das Abgabengesetz selbst eine öffentlich-rechtliche Abgabe klassifiziert. Maßgeblich ist vielmehr der materielle Gehalt der Abgabe (vgl. BVerfGE 49, 343 (353); 65, 325 (344)).

Die Gemeinden können Abgaben nur bei Vorliegen einer **gesetzlichen Grundlage** erheben. Als gesetzliche Grundlagen dienen (Regelfall) die Kommunalabgabengesetze der Länder sowie weitere spezialgesetzliche Abgabengesetze, wie z.B. das Grundsteuergesetz und das Gewerbesteuergesetz.

4.2.1 Die Steuern

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Abgabenordnung (AO 1977) sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Zu den Steuern, deren Aufkommen den Gemeinden (GV) zusteht (vgl. Art. 106 Abs. 6 GG), zählen die Grundsteuer und die Gewerbesteuer (Realsteuern) sowie die örtlichen **Verbrauch- und Aufwandsteuern**. Auf die **Wegbeschreibung Fi 5** zur Gewerbesteuer, die **Wegbeschreibung Fi 6** zur Grundsteuer und die **Wegbeschreibung Fi 32** zu den sonstigen Kommunalsteuern wird Bezug genommen.

4.2.2 Die Gebühren

Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige öffentlich-rechtliche Tätigkeiten der Verwaltung (**Verwaltungsgebühren**) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (**Benutzungsgebühren**) – erhoben werden. Benutzungsgebühren werden insbesondere für die Versorgung mit Wasser, Strom und Gas sowie die Beseitigung von Abwasser erhoben.

Bei der Erhebung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie der privatrechtlichen Benutzungsentgelte gilt das Äquivalenzprinzip, wonach die Gebühr und die Leistung der Verwaltung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen. Auf die **Wegbeschreibung Fi 24** zu den Verwaltungsgebühren und die **Wegbeschreibung Fi 26** zu den Benutzungsgebühren wird verwiesen.

4.2.3 Die Beiträge

Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und den Ausbau öffentlicher Einrichtungen und Anlagen dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistungen dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden.

Auf die **Wegbeschreibung Fi 29** zu den Ausbaubeiträgen, die **Wegbeschreibung Fi 28** zu den Anschlussbeiträgen für leitungsgebundene Einrichtungen und die **Wegbeschreibung Fi 27** zu den Erschließungsbeiträgen wird verwiesen.

4.3 Finanzausweisungen

Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land im Wege des **Finanzausgleichs** nach den Regelungen der Gemeindefinanzierungsgesetze und der Finanzausgleichsgesetze zur Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Das Land stellt dafür insgesamt jeweils einen bestimmten Prozentsatz seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer, der Grunderwerbsteuer und der Gewerbesteuerumlage (allgemeiner Steuerverbund) zur Verfügung. Einzelheiten sind den jeweiligen landesrechtlichen **Gesetzen** zu entnehmen. Siehe hierzu VerfGH NW, Urt. vom 16.12.1988, DÖV 1989, 310 mwN (vgl. **Wegbeschreibung Fi 9**).

4.4 Die Kredite

Gemeinden können **Kredite** aufnehmen, wenn die originären hoheitlichen und privatrechtlichen Einnahmen sowie die staatlichen Finanzausweisungen die anfallenden Aufgaben nicht decken. Sie sind deshalb gehalten, Kredite aufzunehmen, wenn sie – um ein Beispiel zu nennen – einen dringend notwendigen Schulneubau kurzfristig errichten müssen. Hiernach ist die Kreditaufnahme die letzte Einnahmemöglichkeit der Gemeinde. Die Gemeindeordnungen der Länder enthalten detaillierte Vorschriften über die Kreditaufnahme und deren Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.

Unter dem Begriff **Kredite** ist das unter der Verpflichtung der Rückzahlung von Dritten oder von Sondervermögen mit Sonderrechnung aufgenommene Kapital mit Ausnahme der Kassenkredite zu verstehen. Kassenkredite erfüllen lediglich den Zweck, notwendige Ausgaben rechtzeitig leisten zu können.

Schrifttum: Bayer „Die kleinen Gemeindesteuern“, HBkWP, 2. Auflage, Band VI, S. 156-245; Bohley „Gebühren und Beiträge“, Handbuch der Finanzwissenschaft (HBFW) 3. Auflage, Band III, S. 1-60; Kaldewei „Die kleinen Gemeindesteuern“ (1983), Band 70 der Konstanzer Dissertationen; Mohl „Die Einführung und Erhebung neuer Gemeindesteuern aufgrund des kommunalen Steuerfindungsrechts“, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 63; Patzig „Steuern – Gebühren – Beiträge und Sonderabgaben“, DÖV 1981 S. 729-747 und Zimmermann „Das System der kommunalen Einnahmen“ (1988) jeweils mwN.

5. Die gemeindliche Ausgabenwirtschaft

Die Finanzhoheit gewährt den Gemeinden nicht nur die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen **Einnahmen-**, sondern auch zu einer **Ausgabenwirtschaft** (Ausgabenhoheit) im Rahmen eines eigenverantwortlichen Haushaltswesens. Die im Haushaltsplan zur Verfügung gestellten Mittel müssen so verwaltet werden, dass sie zur Deckung aller Ausgaben im Haushaltsjahr ausreichen, die unter die einzelnen Zweckbestimmungen fallen; sie dürfen erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Aufgabenerfüllung es erfordert.

Typische Ausgabepositionen im Haushaltsplan einer Gemeinde sind insbesondere:

5.1 Die Personalkosten

Die Veranschlagung der Personalausgaben richtet sich nach den im Haushaltsjahr voraussichtlich besetzten Stellen. Die für den ersten Monat des Haushaltsjahres vor dessen Beginn zu zahlenden Beträge sind in die Veranschlagung einzubeziehen. Der Versorgungsaufwand ist auf die Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte nach Höhe der dort ausgewiesenen Dienstbezüge aufzuteilen. Die Stellen sind im Stellenplan aufgeführt.

5.2 Die Sachkosten

Unter den Begriff der Sachkosten sind alle die Kosten einzuordnen, die für den Geschäftsbedarf, die Inventarunterhaltung, die Gebäudebewirtschaftung und anderes mehr aufgebracht werden müssen.

5.3 Die Ausgaben für den Schuldendienst

Schulden sind Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen und ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Vorgängen sowie aus der Aufnahme von Kassenkrediten. Die Schulden (Verbindlichkeiten) sind in der Jahresrechnung nachzuweisen. Der Kreditaufnahme werden Grenzen gesetzt. Oberster Grundsatz der kommunalen Kreditwirtschaft muss es sein, dass die Summe aller Zins- und Tilgungsverpflichtungen, die die Gemeinde für Dritte übernommen hat, in der Gegenwart und in der Zukunft die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht übersteigt.

5.4 Der Ausgabenposten Sozialleistungen

Bei Sozialleistungen handelt es sich um solche im Sinne des § 11 Sozialgesetzbuch (SGB) I. Diese Ausgaben fallen insbesondere in den kreisfreien Städten und Landkreisen mit steigender Tendenz an.

5.5 Die Investitionskosten

Etwa ein Drittel aller Sachinvestitionen der (gesamten) öffentlichen Hand werden von den Gemeinden getätigt. Diese Sachinvestitionen sind vielschichtiger Art und bedürfen keiner besonderen Vertiefung.