

Voraussetzungen und Grenzen der kommunalen Steuerhoheit

Professor Dr. Florian Becker

6. Forum Recht der kommunalen Wirtschaft

19. Juli 2017

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel



Finanzhoheit-Abgabenhoheit-Steuerhoheit

1. Finanzhoheit als Element der Selbstverwaltungshoheit:
Grundlage der finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG bzw. Art. 56, 57 LVerf SH)
2. Abgabenhoheit:
 - a. Teilaspekt der kommunalen Eigenverantwortung im finanziellen Bereich
 - b. Gewährleistung muss sich in das steuerspezifische Kompetenzgefüge des föderalen Staatswesens einfügen:
3. Steuerhoheit: Regelungsgegenstand der Finanzverfassung

Facetten der Steuerhoheit

1. Gesetzgebungskompetenz
2. Verwaltungskompetenz
3. Ertragshoheit

Bloße Ertragshoheit der Gemeinden

1. Finanzverfassung: Gemeinden als Teile der Länder (vgl. Art. 106 Abs. 9 GG)
 - a. grundsätzliche Zweistufigkeit
 - b. einzelne direkte Ansprüche und Berechtigungen
2. Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG sind nicht unmittelbar zu entnehmen
 - a. autonome Steuererhebungskompetenzen (nur Hebebesatzbefugnis)
 - b. bestimmte Anteile an dem Steueraufkommen
→ dies ist der Finanzverfassung vorbehalten
3. Art. 106 Abs. 5-8 GG : Beteiligung durch
 - a. eigene Steuerquellen
 - b. Anteile an bestimmten Steuerarten

Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG)

1. Charakterisierung
 - a. originäre Steuerertragshoheit
 - b. nicht bloß Finanzzuweisung
2. Verwaltung der kommunalen Steueranteile durch die Länder unter Verpflichtung zur Weiterleitung der Mittel
3. Anteil der Gemeinden
 - a. wird von dem Gesamtsteueraufkommen vorab abgezogen (trifft Bund und Länder gleichermaßen)
 - b. Festlegung der Höhe des Gemeindeanteils: einfaches Bundesgesetz (zustimmungspflichtig)
 - c. Festlegung des Verteilungsmaßstabs
 - i. durch einfaches Bundesgesetz (zustimmungspflichtig)
 - ii. Weiterleitung durch die Länder an die Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistung der Einwohner (Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG)
4. Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG: mögliches Hebesatzrecht für die Gemeinden bei ihrem Einkommensteueranteil (bislang nicht genutzt)

Umsatzsteuer (Art. 106 Abs. 5a GG)

1. Beteiligung der Gemeinden seit 1998: Ausgleich für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer
2. Vorababzug *vor* Verteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder zurzeit: gemäß § 1 Satz 3 FAG: 2,2%
3. Länder müssen den Umsatzsteueranteil nach einem Orts- und wirtschaftsbezogenen Verteilungsschlüssel weiterleiten

Realsteuern (Art. 106 Abs. 6 GG)

1. Zuweisung der vollständigen Ertragshoheit
2. Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG:
 - a. Hebesatzrecht muss eingeräumt werden;
 - b. dies erfolgt „im Rahmen der Gesetze“: Begrenzungen nach oben oder unten sind zulässig
 - c. Nach § 16 Abs. 4 S. 2 GewStG: mindestens 200 %
3. Gewerbesteuer:
 - a. in begrenztem Maße garantiert: keine ersatzlose Aufhebung
 - b. Ertragshoheit liegt aber nur solange bei den Gemeinden, wie die Steuern tatsächlich erhoben werden

Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

1. ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder
2. Länder übertragen diese Gesetzgebungskompetenz auf kommunale Selbstverwaltungskörperschaften (§ 3 KAG SH)
3. Vorgaben: Verfassungsrecht und KAG
4. Steuererfindungsrecht?
 - a. Einführung neuer Steuern lohnt oft nicht (aber „Bettensteuer“)
 - b. politisch schwer durchzusetzen (vgl. Pferdesteuer; aber z.B. Zweitwohnungssteuer)
 - c. schwer zu erhebende Massensteuer (daher schon Anknüpfung an den formellen Steuerschuldner)
 - d. Typisierung contra Belastungsgleichheit

Verbrauch und Aufwand

1. Anknüpfung an Einkommensverwendung (nicht -erzielung) als Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit
2. Aufwand: Verwendung finanzieller Mittel für die Aufrechterhaltung eines tatsächlichen oder rechtlichen über das gewöhnliche Maß hinausgehenden Zustandes, für den persönlichen Lebensbedarf: Zweitwohnung, Jagd, Vergnügungen (Spielautomaten), Übernachtung etc.
3. Verbrauch bestimmter Güter als Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit: Bier, Mineralöl, Tabak, Strom, Verpackung (vertretbare, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmte Güter des ständigen Bedarfs belasten)

„Gleichartigkeit“ als Begrenzung der Steuerhoheit

1. Schutz vor Doppelbelastung: kein konkurrierender Zugriff auf dieselbe Steuerquelle
2. pauschale Legitimation „klassischer“ Steuern
3. ansonsten typisierende Betrachtung der Gleichartigkeit von
 - a. Steuergegenstand
 - b. Bemessungsgrundlage und -maßstab
 - c. Art der Erhebung
 - d. wirtschaftlicher Auswirkung
 - e. wertender Gesamtbetrachtung
4. Vergleichsgegenstand ist zumeist die Umsatzsteuer

Schutz des Steuererfindungsrechts

„Die Umsatzsteuer als eine bundesrechtlich geregelte große Verbrauchsteuer würde jegliche auch noch so unbedeutende Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen in Gemeinden von vornherein ausschließen, wenn eine solche konkrete auf die jeweilige Steuer bezogene Bewertung unterbliebe...“

„Das schließt es aus, daß eine Gleichartigkeit schon dann anzunehmen ist, **wenn nur einzelne Merkmale des herkömmlichen Gleichartigkeitsbegriffs erfüllt sind**, diese aber in der Gewichtung hinter die anderen nicht erfüllten Merkmale zurücktreten.“

(Un-) Gleichartigkeit Bettensteuer/Umsatzsteuer

	Bettensteuer	Umsatzsteuer
Charakterisierung	Einphasen-Aufwandsteuer	Allphasen-Netto-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug
Steuergegenstand	„im Kern“ Anknüpfung an den einheitlichen Vorgang des entgeltlichen Leistungsaustauschs (beschränkt auf Übernachtung)	
Bemessungsgrundlage	Übernachtungspreis	
Steuermaßstab	prozentualer Anteil am Übernachtungspreis	
Art der Erhebung	indirekte Erhebung durch Anmeldung	
Belastungsadressat	(Privater) Übernachtungsgast	

Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Maßstäbe

1. Art. 3 GG (Belastungsgleichheit): Eigenangabe → Kontrolle?
2. Rechtsstaatsprinzip: Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung
3. Landesspezifische Besonderheiten: § 3 KAG
 - a. Spielautomatensteuer: nur durch Gemeinde außerhalb von Spielbanken
 - b. Jagdsteuer: nur Kreise und kreisfreie Städte
 - c. Hundesteuer: Höhe darf nicht von Rasse abhängig sein
 - d. unzulässig: Steuer auf Filmvorführungen in Kinos, Gaststättenerlaubnis- oder Schankerlaubnissteuer, Getränkesteuer, Bettensteuer neben Kurabgabe o.ä.

Steuerhoheit der Gemeinden

1. vollständige Steuerhoheit nur bei marginalen Steuern
2. Einflussmöglichkeiten auf die konkrete Höhe bei Realsteuern durch Festlegung von Hebesätzen
3. Anteile in nicht zu beeinflussender Höhe an den „großen“ Gemeinschaftssteuern