

# Handbuch Recht der Kommunal Finanzen

Henneke / Waldhoff

2. Auflage 2023  
ISBN 978-3-406-79385-1  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Henneke/Waldhoff  
Handbuch Recht der Kommunalfinanzen



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Handbuch Recht der Kommunalfinanzen

Finanzverfassungsrechtliche Stellung der  
kommunalen Ebene • kommunale Abgaben und andere  
Einnahmen • kommunaler Finanzausgleich

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Hans-Günter Henneke**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages

und

**Prof. Dr. Christian Waldhoff**

Humboldt-Universität zu Berlin

2. Aufl. 2023

beck-shop.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



Zitiervorschlag:  
Henneke/Waldhoff KommunalFinanzR/Bearbeiter § ... Rn. ...

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**www.beck.de**

ISBN 978 3 406 79385 1

© 2023 Verlag C.H.Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH  
Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz und Umschlaggestaltung: Druckerei C.H. Beck, Nördlingen  
(Adresse wie Verlag)

  
chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

## Vorwort

Die kommunale Selbstverwaltung steht im Jahr 2023 einerseits unter politischem Druck, hat andererseits in den vergangenen Jahren auch bemerkenswerte Stärkungen durch die Rechtsprechung von Verfassungs- und Verwaltungsgerichten erfahren. Die Kommunalfinanzen stehen dabei oft im Zentrum der politischen und rechtlichen Entwicklungen.

Die Neuauflage vorliegenden Handbuchs klammert das kommunale Haushaltsrecht aus – hier besteht inzwischen kein Mangel mehr an Literatur – und erweitert und intensiviert die Behandlung der grundsätzlichen finanzverfassungsrechtlichen Stellung der kommunalen Ebene, der kommunalen Abgaben und sonstigen Einnahmen sowie des kommunalen Finanzausgleichs.

Der Kreis der Autorinnen und Autoren setzt sich nach wie vor aus mit dem Kommunal- und / oder Finanz- und Steuerrecht befassten Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern sowie mit dem kommunalen Finanzrecht befassten Praktikerinnen und Praktikern aus Gerichtsbarkeit, kommunalen (Spitzen-)Verbänden, Anwaltschaft und Verwaltung zusammen. Dieser Autorenschaft entsprechend möchte das „Handbuch Recht der Kommunalfinanzen“ sowohl einen Beitrag für die wissenschaftliche Diskussion, als auch für die konkrete Rechtspraxis „vor Ort“ leisten.

Für wertvolle Mitarbeit und Unterstützung bei der Erstellung dieses Handbuchs danken wir Frau wissenschaftlicher Mitarbeiterin Lara Liese sowie den studentischen Hilfskräften Marie Detjen, Hanna Hombach, Elias Quinkler und Marc Riedel vom Berliner Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht herzlich. Das Register wurde von Hanna Hombach erstellt.

Das Werk befindet sich auf dem Stand von 1. Juli 2023.

Die Herausgeber freuen sich über Anregungen und Hinweise:

[hans-guenter.henneke@landkreistag.de](mailto:hans-guenter.henneke@landkreistag.de)

[christian.waldhoff@rewi.hu-berlin.de](mailto:christian.waldhoff@rewi.hu-berlin.de)

Berlin, im Juli 2023

Hans-Günter Henneke

Christian Waldhoff



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Autorinnen und Autoren

- Prof. Dr. Marcus Arndt*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Partner Weissleder & Ewer, Kiel; Honorarprofessor an der Universität Kiel (§ 19 Rechtsschutz gegen kommunale Abgaben)
- Prof. Dr. Christoph Brüning*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, Rechtswissenschaftliche Fakultät Universität zu Kiel; Präsident des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein (§ 15 Kommunale Beiträge)
- Prof. Dr. Michael Fehling*, LL.M. (Berkeley), Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit Rechtsvergleichung, Bucerius Law School, Hamburg (§ 16 Konzessionsabgaben)
- Prof. Dr. Ulrich Häde*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, Finanzrecht und Währungsrecht, Juristische Fakultät der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder (§ 6 Kommunalfinanzen und Europäische Integration)
- Prof. Dr. Hans-Günter Henneke*, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Berlin; Honorarprofessor an der Universität Osnabrück; Mitglied des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates (§ 3 Art. 28 Abs. 2 GG – Aufgabengerechte kommunale Finanzausstattung; § 4 Aufgaben- und Finanzverteilung im kreisangehörigen Raum – Kreisumlage; § 5 Bundesverfassungsrechtliche Lastenverteilung, Aufgabenübertragungsverbot und landesverfassungsrechtliche Mehrbelastungsausgleichspflichten)
- Prof. Dr. Johanna Hey*, Direktorin des Instituts für Steuerrecht, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen; stellvertretende Vorsitzende der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft; Vorstandsvorsitzende der Berliner Steuergespräche (§ 10 Grundsteuer)
- Prof. Dr. Lars Hummel*, LL.M., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg (§ 8 Gewerbesteuer)
- Prof. Dr. Marcel Kaufmann*, LL.M., Rechtsanwalt, Partner Freshfields Bruckhaus Dehringer, Berlin; apl. Prof. an der Juristischen Fakultät Universität Göttingen (§ 14 Kommunale Gebühren)
- Prof. Dr. Matthias Knauff*, LL.M.Eur., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere öffentliches Wirtschaftsrecht, Friedrich-Schiller-Universität Jena; Richter am Thüringer Oberlandesgericht (Vergabesenat) (§ 16 Konzessionsabgaben)
- Prof. Dr. Hanno Kube*, LL.M. (Cornell), Lehrstuhl für Öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung des Finanz- und Steuerrechts, Juristische Fakultät der Universität Heidelberg; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft (§ 20 Lenkungszwecke kommunaler Abgaben)
- Dr. Hanno-Dirk Lemke*, Richter am Landessozialgericht Berlin-Brandenburg (§ 18 Abgabenerhebung und -durchsetzung)
- Thomas Lörke*, Diplomfinanzwirt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Steuerrecht der Universität zu Köln (§ 10 Grundsteuer)
- Dr. Till Valentin Meickmann*, Akademischer Rat, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere Finanz- und Steuerrecht, Juristische Fakultät der Universität Passau (§ 25 Kommunalfinanzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich)
- Dr. Armin Pahlke*, Richter am Bundesfinanzhof a.D., Gehrden (§ 11 Grunderwerbsteuer)
- Prof. Dr. Ekkehart Reimer*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Steuerrecht, Juristische Fakultät der Universität Heidelberg; Vorstand der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer; Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft (§ 24 Besteuerung kommunaler Betätigung)
- Dr. Dominik Rennert*, LL.M. (Yale), wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin (§ 23 Kassen- und Liquiditätskredite)

## Autorinnen und Autoren

---

- Dr. Klaus Ritgen*, Referent, Deutscher Landkreistag, Berlin (§ 27 Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG; § 28 Sonder-/Mehrbelastungsausgleich nach Art. 106 Abs. 8 und Art. 91e Abs. 2 GG)
- Dr. Matthias Roßbach*, LL.M. (Yale), Ministerialdirigent, Leiter der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund, Berlin (§ 26 Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen nach Art. 104b bis d GG)
- Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungs- und Kommunalrecht, Universität Potsdam (§ 22 Kreditaufnahme und alternative Finanzierungsformen)
- Privatdozent Dr. Sönke E. Schulz*, Geschäftsführer des Landkreistags Schleswig-Holstein; Universität Kiel (§ 21 Einnahmeerzielung durch wirtschaftliche Betätigung)
- Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz*, Professur für Öffentliches Recht, Juristische Fakultät der Universität Würzburg (§ 12 Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer)
- Prof. Dr. Christian Seiler*, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht, Juristische Fakultät der Universität Tübingen, Mitglied des Baden-Württembergischen Verfassungsgerichtshofs (§ 17 Befreiende Abgaben (Ersatzgeld, Ausgleichsabgaben eigener Art))
- Dr. Irene Vorholz*, Beigeordnete, Deutscher Landkreistag, Berlin (§ 27 Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG)
- Prof. Dr. Christian Waldhoff*, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht, Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Richter am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg im Nebenamt a.D.; Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen; Mitglied der wissenschaftlichen Beiräte der Deutschen steuerjuristischen Gesellschaft und der Berliner Steuergespräche (§ 1 Kommunales Finanzrecht in den Verfassungsordnungen von Bund und Ländern; § 2 Entwicklung der kommunalen Finanzwirtschaft in historischer Perspektive; § 7 Kommunale Einnahmen im Überblick; § 13 Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern)
- Dr. Arno Wéttaufer*, Ltd. Verwaltungsdirektor, Alsfeld (§ 18 Abgabenerhebung und -durchsetzung)
- Matthias Wohltmann*, Beigeordneter, Deutscher Landkreistag, Berlin (§ 9 Gewerbesteuerumlage; § 29 Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs; § 30 Einnahmen Höherer Kommunalverbände)

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Autorinnen und Autoren .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XI
Literaturverzeichnis .....	XXV
<b>Teil A. Grundlagen</b> .....	<b>1</b>
§ 1 Kommunales Finanzrecht in den Verfassungsordnungen von Bund und Ländern ( <i>Waldhoff</i> ) .....	1
§ 2 Entwicklung der kommunalen Finanzwirtschaft in historischer Perspektive ( <i>Waldhoff</i> ) .....	17
§ 3 Art. 28 Abs. 2 GG – Aufgabengerechte kommunale Finanzausstattung ( <i>Henneke</i> ) .....	29
§ 4 Aufgaben- und Finanzverteilung im kreisangehörigen Raum – Kreisumlage ( <i>Henneke</i> ) .....	55
§ 5 Bundesverfassungsrechtliche Lastenverteilung, Aufgaben- übertragungsverbot und landesverfassungsrechtliche Mehrbelastungsausgleichspflichten ( <i>Henneke</i> ) .....	99
§ 6 Kommunalfinanzen und Europäische Integration ( <i>Häde</i> ) .....	137
<b>Teil B. Abgabenrecht und andere Einnahmen</b> .....	<b>151</b>
§ 7 Kommunale Einnahmen im Überblick ( <i>Waldhoff</i> ) .....	151
§ 8 Gewerbesteuer ( <i>Hummel</i> ) .....	161
§ 9 Gewerbesteuerumlage ( <i>Wohltmann</i> ) .....	211
§ 10 Grundsteuer ( <i>Hey/Lörke</i> ) .....	243
§ 11 Grunderwerbsteuer ( <i>Pahlke</i> ) .....	285
§ 12 Beteiligung der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer ( <i>Schwarz</i> ) .....	307
§ 13 Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern ( <i>Waldhoff</i> ) .....	317
§ 14 Kommunale Gebühren ( <i>Kaufmann</i> ) .....	347
§ 15 Kommunale Beiträge ( <i>Brüning</i> ) .....	393
§ 16 Konzessionsabgaben ( <i>Fehling/Knauff</i> ) .....	461
§ 17 Befreiende Abgaben (Ersatzgeld, Ausgleichsabgaben eigener Art) ( <i>Seiler</i> )	477
§ 18 Abgabenerhebung und -durchsetzung ( <i>Wettlaufer/Lemke</i> ) .....	491
§ 19 Rechtsschutz gegen kommunale Abgabeforderungen ( <i>Arndt</i> ) .....	541
§ 20 Lenkungszwecke kommunaler Abgaben ( <i>Kube</i> ) .....	573
§ 21 Einnahmeerzielung durch wirtschaftliche Betätigung ( <i>Schulz</i> ) .....	587
§ 22 Kreditaufnahme und alternative Finanzierungsformen ( <i>Schmidt</i> ) .....	613
§ 23 Kassen- und Liquiditätskredite ( <i>Rennert</i> ) .....	629
§ 24 Besteuerung kommunaler Betätigungen ( <i>Reimer</i> ) .....	637
<b>Teil C. Finanzausgleichsrecht</b> .....	<b>653</b>
§ 25 Kommunalfinanzen im bundesstaatlichen Finanzausgleich ( <i>Meickmann</i> )	653
§ 26 Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen nach Art. 104b bis d GG ( <i>Roßbach</i> ) .....	675
§ 27 Bundesbeteiligung an Geldleistungsgesetzen nach Art. 104a Abs. 3 GG ( <i>Ritgen/Vorholz</i> ) .....	691

## Inhaltsverzeichnis

---

§ 28 Sonder-/Mehrbelastungsausgleich nach Art. 106 Abs. 8 und Art. 91e Abs. 2 GG ( <i>Ritgen</i> ) .....	705
§ 29 Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs ( <i>Wöhlmann</i> ) .....	719
§ 30 Einnahmen Höherer Kommunalverbände ( <i>Wöhlmann</i> ) .....	745
Sachverzeichnis .....	767

