



Tischvorlage für das Präsidium		
zur Sitzung am: 06.06.2019	in: Fernwald	TOP: I.5
Dezernat: 1	Mühlheim am Main, 29.05.2019	

Geplanter Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage kommt nicht! Land Hessen plant die erhöhte Gewerbesteuerumlage als „Heimatumlage“ fortzuführen

Begründung:

Mit der Gewerbesteuerumlage werden Bund und Land seit nunmehr fast 50 Jahren am Aufkommen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer beteiligt. 2020 wird diese Umlage allerdings sinken – so sieht es zumindest das Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) des Bundes vor.

1. Ausgangslage in Hessen

Die hessische Landesregierung indes hat seit Längerem mit einer Beibehaltung der Gewerbesteuerumlage in bisheriger Höhe auch nach 2019 mehr als nur geliebäugelt. So sieht der Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport betr. Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2022 (Staatsanzeiger 2018 S. 1134 f. unter I.4) vor, dass auch nach 2019 der Gesamtvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage bei 64 Prozent liegen soll und nicht – wie es § 6 GFRG allein entspräche – 35 Prozent. Die um 29 Punkte gegenüber Bundesrecht erhöhte Gewerbesteuerumlage würde dann dem Landeshaushalt zu Gute kommen.

2. Bewegung in der Angelegenheit

In die Angelegenheit ist nunmehr Bewegung gekommen.

Der Ende Dezember 2018 geschlossene Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Hessen enthält in puncto Gewerbesteuerumlage eine Formulierung, die sich zumindest als Abrücken von einer unverminderten Beibehaltung des Landesvervielfältigers zu Gunsten des Landes interpretieren lässt (wir berichteten bereits im Eildienst Nr. 1 – ED 4 vom 17. 1. 2019). Im Koalitionsvertrag heißt es:

„Auch in der neuen Wahlperiode werden die von Land und Kommunen gemeinsam anzugehenden Aufgaben vielfältig sein. Hier werden wir das bewährte Miteinander, bspw. bei der Abwicklung der Investitionsprogramme, fortsetzen. Für die Erledigung dieser Aufgaben stehen Mittel des Bundes, des Landes und auch der erhöhten Gewerbesteuerumlage der Kommunen zur Verfügung.“

Mit Schreiben an die Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte vom 27. 5. 2019 hat das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) die Katze aus dem Sack gelassen: Statt um 29 soll die erhöhte Gewerbesteuerumlage nur um 7,25 Punkte sinken. Der Rest wird als so genannte „Heimatumlage“ auf landesrechtlicher Grundlage fortgeführt. Der Gesamtvervielfältiger läge dann künftig bei 56,75 Prozent.

3. Landes-Gewerbsteuerumlage zur Finanzierung „Starke Heimat Hessen“

Auf landesgesetzlicher Grundlage soll eine Erhöhung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage um 21,75 Prozent erfolgen. Laut HMdF soll die Landes-Gewerbsteuerumlage den Namen „Heimatumlage“ erhalten; sie soll „wirkungsgleich“ zur Gewerbesteuerumlage ausgestaltet werden. Die so vom Land eingesammelten Mittel sollen zu zwei Dritteln für kommunale Einzelmaßnahmen in den Bereichen

- Stärkung der Kinderbetreuung,
- Erhöhung von Krankenhausinvestitionen,
- für Verwaltungskräfte im Schulbereich (zwecks Entlastung des Lehrpersonals von Verwaltungsaufgaben),
- attraktiveren Öffentlichen Personennahverkehr und Nahmobilität sowie
- Digitalisierung in Kommunen verwendet werden.

Das verbleibende Drittel soll den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) aufstocken.

Nur ein Viertel der Erhöhung um 29 Punkte soll zu Gunsten der Städte und Gemeinden verbleiben, die die Gewerbesteuer selbst einnehmen. Dadurch würden sich bei den Städten und Gemeinden die eigenen Einnahmen verbessern. Allerdings würde diese Verbesserung über die Kreis- und Schulumlagegrundlagen anteilig an den Landkreis weitergegeben.

Das Land macht geltend, dass mit dieser Konstruktion vermieden werde, dass besonders gewerbesteuerstarke Kommunen von dem bundesrechtlich geregelten Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage profitieren.

4. Insbesondere: Einschätzung zu den verfassungsrechtlichen Problemen

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat Umlageregelungen bisher in der Regel bestätigt, soweit das Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt. Diese verfassungsrechtliche Hürde reißt das bisher skizzierte Programm nicht. Das gilt indes nicht für einen Gesichtspunkt, den der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen entwickelt hat und den der hiesige Staatsgerichtshof in seinem jüngsten Urteil zur Solidaritätsumlage als einen möglichen Gesichtspunkt, der einer kommunalen Klage zum Erfolg verhelfen kann, angesprochen hat. Dieser läuft darauf hinaus, dass den Kommunen auch nach Landesrecht bundesrechtlich zugeprochene Mittel verbleiben müssen.

Eine ausführlichere Darstellung zur Gewerbesteuerumlage gibt es aus gegebenem Anlass in der demnächst erscheinenden Juni-Ausgabe unserer Hessischen Städte- und Gemeindezeitung.

5. Offen: Familienleistungsausgleich

In den bisherigen Verlautbarungen nicht angesprochen ist das ebenfalls im Finanzplanungserlass 2018 erwähnte Problem der Kompensationsleistungen Familienleistungsausgleich. Hier werden die Kommunen bisher im Umfang von zuletzt gut 240 Mio. € an Umsatzsteuereinnahmen des Landes beteiligt. Die Neuregelung der Bund-Länder-Finzen ab 2020 führt hier aber zu Änderungen. Laut Finanzplanungserlass (Ziff. I.5 Fußnote 2) ist auch insoweit eine Änderung zu erwarten.

6. Vorläufige Einschätzung der Geschäftsstelle

Aus kommunaler Sicht hat das Land sich zwar ein wenig in die richtige Richtung bewegt. Allerdings überwiegen die negativen Aspekte nach vorläufiger Einschätzung der Geschäftsstelle deutlich.

	<i>Positive Aspekte</i>	<i>Negative Aspekte</i>
1	<i>Das Land hat anerkannt, dass in den Kommunen erhebliche Finanzierungsbedarfe insbesondere in den oben angesprochenen Aufgabenbereichen bestehen und die erhöhte Gewerbesteuerumlage nicht zu Gunsten des Landeshaushalts fortgeführt werden darf.</i>	<p><i>Die nunmehr skizzierten Regelungen einer „Heimatumlage“ sind verfassungsrechtlich problematisch, weil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) laut GG nur der Bund die Gewerbesteuerumlage regeln darf</i> <i>b) laut Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte Mittel, die nach Bundesrecht bei den Gemeinden zustehen, dort auch bleiben müssen</i> <i>c) einseitig - Stichwort interkommunale Gleichbehandlung - das Gewerbesteueraufkommen belastet wird und</i> <i>d) den Kommunen Vorgaben zur Mittelverwendung gemacht werden (Verwendungszwecke, Förderverfahren), die sie nicht einhalten müssten, wenn sie das Geld behalten dürften.</i>
2	<i>Die nach § 6 GFRG freiwerdenden Mittel werden nicht komplett von den kommunalen Steuergläubigern abgezogen.</i>	<i>Auch abseits der verfassungsrechtlichen Erörterung sind Verwendungsvorgaben des Landes für zuvor bei den Kommunen eingesamelte Mittel problematisch.</i>
3		<p><i>Im KFA gibt es mit den bereits vorhandenen Umlagen (Kreis- und Schulumlage, Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft) bereits vielfältige Mechanismen zur Verringerung von Steuerkraftunterschieden. Mit der „Heimatumlage“ wird das System noch komplizierter.</i></p> <p><i>Gewerbesteuerstärkere Kommunen müssten auch im bestehenden System erhebliche Teile der freiwerdenden Mittel an den jeweiligen Landkreis (über Kreis- und Schulumlage) sowie bei sehr hohen Erträgen zu Gunsten der anderen Gemeinden über die Solidaritätsumlage abführen.</i></p>
4		<i>Förderverfahren sind aufgrund einzuhalten-der Vorgaben für Antragsgestaltung und Ausführung der Maßnahmen oft mit zusätzlichen Kosten verbunden.</i>
5		<i>Förderprogramme schließen meist einen Rechtsanspruch auf Förderung ausdrücklich aus. Auf die Gewerbesteuer hat die Stadt bzw. Gemeinde hingegen einen durchsetzbaren Anspruch und damit eine rechtlich wesentlich bessere Position.</i>
6		<i>Es ist keinerlei Befristung der Umlageerhebung vorgesehen. Daher steht zu erwarten, dass die Landespolitik dieses Finanzierungsinstrument für landespolitische Präferenzen auch behalten wollen wird.</i>

	<i>Positive Aspekte</i>	<i>Negative Aspekte</i>
7		<i>Zwar sind die aktuell in der Diskussion befindlichen Verwendungszwecke durchaus wichtig. Allerdings haben es die Länder bei der Neuregelung der Bund-Länder-Financen schlicht versäumt, die entsprechenden Finanz- und Investitionsbedarfe in ausreichendem Umfang gegenüber dem Bund geltend zu machen. Nichtsdestotrotz: Laut Land entfallen einige Länderfinanzausgleichs-Lasten ab 2020. Diese Mittel wären ggfls. vorrangig zu mobilisieren.</i>
8		<i>Im Bereich der Kinderbetreuung sollen längere Öffnungszeiten und bessere Personalausstattung gefördert werden, u.a. mit Blick auf das Gute-Kita-Gesetz. Indes sind die inso- weit zur Verfügung gestellten Bundesmittel lediglich befristet bewilligt. Die Mehrbelas- tungen der geförderten Maßnahmen werden von Dauer sein.</i>

Zur Verringerung der Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen bedarf es der Heima- tumlage definitiv nicht. Schon die – auch für die Gruppen der kreisfreien Städte und ggfls. der Landkreise – im Jahr 2015 getroffenen und vom Staatsgerichtshof mit Urteil vom 16. 1. 2019 (P.St. 2606 u.a.) bestätigten Regelungen der Solidaritätsumlage haben genau diese Wirkung und erklärtermaßen auch diese Zielsetzung. Von daher ist dieser Begründungsansatz nach Einschätzung der Geschäftsstelle eigentlich nicht tragfähig.

Zwischenfazit:

- Verfassungsrechtlich würde das Land Hessen mit einer „Heimatumlage“ Neuland be- treten. Im juristischen Schrifttum wird solches kritisch gesehen. Verfassungsgerichtli- che Rechtsprechung zu einer solchen Gestaltung gibt es bisher nicht.
- Das Land würde kommunales Geld einsammeln, um es gebunden an vom Land be- stimmte Verwendungszwecke in anderer Stückelung wieder auszuschütten. Das stärkt zwar auch die Kommunalfinancen bei den Empfängern und vermeidet ggfls. Kreditauf- nahmen. Indes ist die kommunale Position in einem solchen Programm aber viel schwächer als wenn die Städte und Gemeinden die ihnen zustehende Gewerbesteuer selbst behalten.
- Gesprächen wird sich der Verband aber schwerlich verweigern können. Angesichts der vielgestaltigen Probleme der aktuell vorliegenden Programmskizze muss das Land sich viel weiter auf die Kommunen zu bewegen, etwa hin
 - (1) zu einem Rechtsanspruch auf Fördermittel in bestimmter Höhe je Kommune,
 - (2) auf breiteste Verwendungsmöglichkeiten, weshalb das Land bereits sein muss,
 - a) von dem begrenzten Kreis der Verwendungszwecke abzurücken und
 - b) Förderungen auch anderer von kommunaler Seite benannter Maßnah- men zu ermöglichen und den Fokus zumindest im Rahmen der Förder- programme auf den kreisangehörigen Raum und deren relevante För- derbereiche zu lenken,
 - (3) zu einem wesentlich höheren Selbstbehalt aus der Gewerbesteuer,
 - (4) auf eine Befristung der Umlageerhebung
 - (5) bei Offenhalten einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung,

- (6) auf eine Vermeidung – s.o. – von Verschlechterungen beim Familienleistungsausgleich sowie
- (7) ein einfaches Förderverfahren mit geringstmöglichen Vorgaben für die Beantragung, die Vergabe und das Verwendungsnachweisverfahren.
- (8) Da die Fraktionsvorsitzenden von CDU und Bündnis 90/Die Grünen bei der Vorstellung des Programms ebenfalls anwesend waren, sollte deutlich gemacht werden, dass der Abschluss einer Vereinbarung zwischen kommunaler Seite und Landesseite mit der Landesregierung erfolgt und nicht mit zwei von nunmehr sechs Landtagsfraktionen. Das Land Hessen wird laut Landesverfassung durch den Ministerpräsidenten vertreten.