

## **Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 9.9.2019**

---

### **Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Programm „Starke Heimat Hessen“ (Drucksache 20/784)**

#### **1. Der Gesetzentwurf der Landesregierung**

Ab 2020 entfällt die erhöhte Gewerbesteuerumlage. Damit wurden die Kommunen der westdeutschen Länder seit 1995 zeitlich befristet an den Belastungen beteiligt, die durch die Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den Länderfinanzausgleich entstanden. Die hessische Landesregierung sieht nach dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage Finanzierungsspielräume, die mit Hilfe des Programms „Starke Heimat Hessen“ angemessen verteilt werden sollen.

Mit diesem Ziel will die Landesregierung die Gewerbesteuerumlage über 2019 hinaus als Heimatumlage fortführen. Die Nachfolgeregelung soll 75% des bisherigen Aufkommens bzw. 300 Mio. Euro erbringen. Die übrigen 25% bzw. 100 Mio. Euro verbleiben direkt bei den Kommunen. Das Land will zwei Drittel der Mittel aus der Heimatumlage bzw. 200 Mio. Euro für bestimmte Projekte und ein Drittel bzw. 100 Mio. Euro für die Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs einsetzen.

Die Landesregierung begründet ihren Gesetzentwurf folgendermaßen: „Mit dem Programm ‚Starke Heimat Hessen‘ werden die hessischen Kommunen auf verschiedenen Ebenen unterstützt: Zum einen werden wichtige kommunale Aufgaben gezielt gefördert. Darüber hinaus werden die Schlüsselzuweisungen, die vor allem den finanzschwächeren Kommunen zugute kommen, erhöht. Finanziert werden diese kommunalen Maßnahmen durch eine neue Umlage (sog. Heimatumlage). Auf diese Weise kann das Land seiner Gesamtverantwortung gegenüber allen hessischen Kommunen gerecht werden.“

Eine Alternative hierzu sieht das Land nicht: „Ohne gesetzliche Regelung würden die Kommunen mit geschätzt anfänglich 425 Mio. € entlastet. Diese Entlastung wäre jedoch sehr ungleich verteilt, da die gewerbesteuerstarken Kommunen besonders hohe Verbesserungen erfahren würden; der Großteil der hessischen Kommunen würde jedoch stark unterdurchschnittlich profitieren.“

## 2. Vertikale Funktion der Gewerbesteuerumlage

Die Gewerbesteuerumlage wurde mit der Gemeindefinanzreform 1969 etabliert. Sie sollte die Belastung von Bund und Ländern durch die damals eingeführte Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer teilweise kompensieren. Seither ist die Gewerbesteuer faktisch eine Gemeinschaftsteuer von Bund, Ländern und Gemeinden. Berechnet wird die Gewerbesteuerumlage als Produkt aus dem Steuermessbetrag (Gewerbesteueraufkommen dividiert durch den Hebesatz) und einem Vervielfältiger. Sie ist damit unabhängig vom Hebesatz der einzelnen Gemeinden.

Im Jahr 2019 beträgt der Vervielfältiger in den alten Ländern 64% und in den neuen Ländern 35%. Auf den Bund entfallen jeweils 14,5%. Der Länderanteil besteht aus einer Normalumlage von 14,5% und einer erhöhten Umlage. Letztere umfasst in allen Ländern 6% wegen der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und der damit verknüpften Beteiligung an der Umsatzsteuer im Jahr 1998. In den alten Ländern kommen 29% hinzu für die Beteiligung der Kommunen an den Länderlasten aus der Reform des Länderfinanzausgleichs 1995. Damit hat sich die Gewerbesteuerumlage „von einem ursprünglich zeitlich befristet vorgesehenen Instrument zu einem immer unübersichtlicheren ... Bestandteil im Geflecht der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entwickelt“.<sup>1</sup>

Funktional hat die Gewerbesteuerumlage keinen zwingenden Platz im System der föderalen Finanzbeziehungen und könnte durchaus abgeschafft werden. Der Verzicht von Bund und Ländern auf das Aufkommen (2019: 4.815 Mio. Euro zum bundeseinheitlichen Vervielfältiger von 35%)<sup>2</sup> müsste dann durch eine Anpassung der vertikalen Verteilung der Gemeinschaftsteuern zulasten der Kommunen (teilweise) kompensiert werden. Der Vorteil einer solchen Lösung, die hier nicht weiter ausgeführt werden soll, wäre eine Entflechtung der föderalen Finanzbeziehungen und eine Stärkung der originären gegenüber den transferierten Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften.

Vor diesem Hintergrund haben die westdeutschen Bundesländer kein überzeugendes Argument, ihre um 29% höhere Umlage beizubehalten. Selbst wenn durch den Wegfall sinkende Ländereinnahmen zu einer unausgewogenen vertikalen Einnahmeverteilung zwischen einem Land und seinen Kommunen führen sollten, ist eine eigenständige Korrektur durch Reduktion der Landesmittel möglich, die in den kommunalen Finanzausgleich fließen. Die hessische Landesregierung scheint hierfür aber keine Notwendigkeit zu sehen, denn die aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage stammenden Mittel sollen in Zukunft gänzlich für die Kommunen eingesetzt werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. BMF Dokumentation: Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage, <http://bit.ly/2lflhTF>.

<sup>2</sup> Die Basisdaten stammen aus der Steuerschätzung vom Mai 2019, <http://bit.ly/2XJbZEF>.

### 3. Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage

Obwohl kein Handlungsbedarf hinsichtlich der vertikalen Steuerverteilung zwischen Land und Kommunen besteht, will die hessische Landesregierung die erhöhte Gewerbesteuerumlage nicht einfach zugunsten der Kommunen abschaffen. Zwar verzichtet Hessen formal auf eine weitere Verwendung der Umlage für den Landeshaushalt. Die Formulierung, das Programm ‚Starke Heimat Hessen‘ würde die hessischen Kommunen auf verschiedenen Ebenen unterstützen, sollte freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Land den Kommunen erst einmal eigene Steuereinnahmen entzieht, um sie dann nach eigenen Maßstäben innerhalb der „kommunalen Familie“ umzuverteilen. Offenbar ist das Land der Ansicht, dass die gewerbesteuerstarken Gemeinden von einem einfachen Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage zu stark profitieren würden. Aus verschiedenen Gründen kann dieser Ansatz nicht überzeugen.

- Zunächst einmal erscheint es unlogisch, den gewerbesteuerstarken Gemeinden eine Rückerstattung vorzuenthalten, nachdem sie umgekehrt seit 1995 in besonderem Maße zur Entlastung des Landes beigetragen haben.
- Zudem ist es Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs, eine horizontal (bedarfs-) gerechte Einnahmeverteilung zwischen den Kommunen herbeizuführen. Hierfür dienen im Wesentlichen die Schlüsselzuweisungen, die nach der Differenz zwischen Steuerkraft- und Ausgleichs- bzw. Bedarfsmesszahl berechnet werden. Angestrebt wird damit (1) eine Aufstockung der kommunalen Finanzkraft gegenüber der für sich genommen unzureichenden Steuerausstattung der Gemeinden sowie (2) eine Nivellierung der Finanzausstattung nach Finanzausgleich gegenüber der originären Steuerverteilung. Ein rationaler horizontaler Finanzausgleich orientiert sich an der gesamten Steuerkraft der Gemeinden relativ zum Finanzbedarf und verzichtet auf eine willkürliche Differenzierung nach einzelnen Steuerarten.
- Besonders steuerstarke (abundante) Gemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen zur Aufstockung ihrer Finanzkraft. In Hessen sind sie bereits durch die „Solidaritätsumlage“ in den horizontalen Ausgleich integriert. Diese Finanzausgleichsumlage hat den Vorteil, dass alle steuerstarken Gemeinden – unabhängig davon, ob sie besonders einkommen-, grund- oder gewerbesteuerstark sind – gleichmäßig zum Solidarausgleich herangezogen werden. Sollte das Land der Auffassung sein, die Ausgleichseffekte seien im Bereich der relativ finanzstarken Gemeinden korrekturbedürftig, so steht mit der Solidaritätsumlage ein zweifellos besser geeignetes Instrument als eine Sonderumlage auf die Gewerbesteuer zur Verfügung.
- Dass der Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage die gewerbesteuerstarken Gemeinden zu stark entlasten würde, ist bereits aufgrund der Funktionsweise des kom-

munalen Finanzausgleichs fraglich. Der Anstieg der kommunalen Gewerbesteuerkraft erhöht im Durchschnitt die Steuerkraft- gegenüber der Ausgleichsmesszahl. Bei unverändertem Volumen der Schlüsselzuweisungen erhalten alle Gemeinden, die eine unterdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl aufweisen, höhere Schlüsselzuweisungen, während die Gemeinden, deren Gewerbesteuerkraft besonders stark steigt, entsprechend geringere Schlüsselzuweisungen erhalten oder eine höhere Finanzausgleichsumlage zahlen. Infolgedessen werden mögliche differenzierende Effekte des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage durch den Finanzausgleich erheblich geglättet. Diese Ausgleichseffekte folgen der vom Gesetzgeber gewünschten Systematik des kommunalen Finanzausgleichs. Sie wird unterlaufen, wenn stattdessen einzelne Elemente wie die Gewerbesteuerkraft willkürlich herausgegriffen und besonderen (Zusatz-) Regeln unterworfen werden.

- Es wäre zur Beurteilung des Gesetzentwurfs vorteilhaft, wenn die Landesregierung eine Simulation des kommunalen Finanzausgleichs mit und ohne Heimatumlage vorlegen würde. Nur so lassen sich die vielfältigen Rückkoppelungseffekte innerhalb des Systems korrekt und vollständig erfassen. Eindeutige Tendenzaussagen sind aber auch schon bei isolierte Betrachtung einzelner Gemeinden möglich.
  - Fall 1: Eine nicht besonders steuerschwache ausgleichsberechtigte Gemeinde hat einen Gewerbesteuergrundbetrag von 1 Mio. Euro. Ihre Steuerkraft steigt durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage um 29% des Grundbetrags, also um 290.000 Euro. Sie verliert 65% der erhöhten Steuerkraft bzw. 188.500 Euro bei den Schlüsselzuweisungen und kann ihre Finanzkraft netto nur um 35% der erhöhten Steuerkraft bzw. 101.500 Euro verbessern.
  - Fall 2: Handelt es sich um eine kreisangehörige Gemeinde, so kommt eine Mehrbelastung durch Erhöhung der Kreis- und Schulumlage hinzu. Bei einem (etwa durchschnittlichen) Umlagesatz von 50% verliert die Gemeinde die Hälfte des Finanzkraftzuwachses nach Schlüsselzuweisungen bzw. 50.750 Euro an den Landkreis. Ihr verbleiben dann nur noch 17,5% der erhöhten Steuerkraft durch Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage.
  - Fall 3: Eine besonders steuerstarke abundante Gemeinde verliert durch die Solidaritätsumlage bis zu 25% ihrer wachsenden Steuerkraft. Ihr verbleiben nach Finanzausgleich immerhin noch mindestens 75% bzw. 217.500 Euro. Eine kreisangehörige abundante Gemeinde verliert allerdings weitere 108.750 Euro an den Landkreis, so dass ihr nur noch 37,5% des Steuerkraftanstiegs netto verbleiben.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung will den Gemeinden 25% der erhöhten Gewerbesteuerumlage erlassen. Für einen Vergleich mit dem kompletten Wegfall sind die oben genannten Beträge daher noch einmal entsprechend zu reduzieren.

Insgesamt zeigen die Beispiele, dass der größte Teil der Brutto-Entlastung bei einem vollständigen Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage über den Finanzausgleich systematisch umverteilt wird. Die verbleibenden Netto-Entlastungen der relativ gewerbesteuerstarken Gemeinden sind entsprechend überschaubar. Der horizontale Finanzausgleich würde darunter nicht leiden. Bei Wegfall der Gewerbesteuerumlage verfügen alle Gemeinden über eine höhere Steuerkraft. Jedoch erhalten die relativ gewerbesteuerstarken Gemeinden anschließend höhere und die relativ gewerbesteuerstarken Gemeinden geringere Schlüsselzuweisungen oder zahlen eine höhere Finanzausgleichsumlage. Diese Verteilungswirkungen folgen der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs, während die geplante Lösung dagegen verstößt.<sup>3</sup>

#### **4. Heimatumlage verfolgt Lenkungsziele**

Der Verweis auf „sehr ungleiche“ Verteilungswirkungen eines ersatzlosen Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage kann aus den genannten Gründen inhaltlich nicht überzeugen. Ein Blick auf die geplante Verwendung der Heimatumlage zeigt aber auch, dass es der Landesregierung nicht primär um eine horizontal gerechtere Einnahmeverteilung geht. Schließlich sollen für die Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs nur 100 der frei werdenden 400 Mio. Euro eingesetzt werden.

Klar im Vordergrund steht die zweckgebundene Mittelverwendung von 200 Mio. Euro für diverse Projekte, die nach Auffassung der Landesregierung besonders förderungswürdig sind (Kinderbetreuung, Krankenhausinvestitionen, Schulverwaltungen, ÖPNV und kommunale Digitalisierung). Unabhängig von der Sinnhaftigkeit der Verwendungszwecke steht dahinter die dem Föderalismus eigentlich fremde Vorstellung, die Zentrale wisse besser als die Entscheidungsträger vor Ort, welche Leistungen besonders dringlich sind.

Kommunale Finanzautonomie und Lenkungsabsichten des Landes stoßen hier offenkundig aufeinander. Nicht die Gemeinden sollen darüber entscheiden, wie sie die ihnen zustehenden Mittel bestmöglich für ihre Bürger und Unternehmen einsetzen, sondern das Land nimmt sie an den „goldenen Zügel“. Dass die Gemeinden selbst die Mittel nicht nur für Mehrausgaben, sondern auch für Steuersenkungen verwenden könnten, hat die Landesregierung offenbar nicht in Erwägung gezogen.<sup>4</sup>

Die unsystematischen Ausgleichseffekte der Heimatumlage werden mit einem höheren Verwaltungsaufwand aller beteiligten Ebenen sowie einer wachsenden Intransparenz der

---

<sup>3</sup> Die berechtigte Kritik der Landesregierung an der Gewerbesteuer (vgl. Gesetzentwurf, S. 7) ändert nichts an diesem Befund. Die Gewerbesteuer verursacht zwar erhebliche Steuerkraftdifferenzen, aber es ist Hauptaufgabe des kommunalen Finanzausgleichs, diese Differenzen durch Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichsumlage planmäßig zu korrigieren. Hierfür bedarf es keiner zusätzlichen Instrumente.

<sup>4</sup> Man kann die Heimatumlage durchaus als Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip betrachten. Wer spezifische Leistungen bestellt (die Landesregierung), darf andere (die Gemeinden) nicht dafür bezahlen lassen.

gewiss nicht unterkomplexen Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen erkaufte. Gute Gründe hierfür sind nicht ersichtlich. Die Landesregierung sollte besser, dem Beispiel anderer westlicher Bundesländer folgend, die erhöhte Gewerbesteuerumlage einfach abschaffen und damit den Kommunen Gestaltungsfreiheit zurückgeben. Soweit die Landesregierung stärkere Ausgleichseffekte im kommunalen Finanzausgleich für notwendig erachtet, bleibt ihr der systematisch korrekte Weg einer höheren Finanzausgleichsumlage. Auch eine Koppelung des Nivellierungssatzes an den mittleren Hebesatz aller Gemeinden würde den finanzschwächeren Gemeinden zugute kommen. Selbst die Förderung der aus Sicht der Landesregierung dringlichen Projekte kann durch entsprechende Umwidmung von Zweckzuweisungen erreicht werden, steht allerdings ebenfalls im prinzipiellen Widerspruch zur kommunalen Finanzautonomie.

## **5. Fazit: Mehr Finanzautonomie wagen**

Insgesamt wäre es ohne Weiteres möglich, die erhöhte Gewerbesteuerumlage vollständig zugunsten der eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden entfallen zu lassen. Die kommunale Finanzautonomie würde davon profitieren, was eine bessere Anpassung der kommunalen Leistungen an die Bedarfe der Wohnbevölkerung und der ortsansässigen Unternehmen erwarten lässt. Vergrößerte Finanzkraftdifferenzen vor Finanzausgleich können über die Finanzausgleichsumlage und die daraus resultierende Aufstockung der Finanzausgleichsmasse sowie über die Landeszuweisungen systematisch korrigiert werden. Im Sinne der Finanzautonomie sollte das Land dabei nicht die Zweckzuweisungen, sondern die Schlüsselzuweisungen an die finanzschwachen Kommunen verstärken.

Prof. Wolfgang Scherf  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
Professur für Öffentliche Finanzen  
Licher Straße 74  
35394 Gießen

0641 99 22080  
wolfgang.scherf@wi.jlug.de