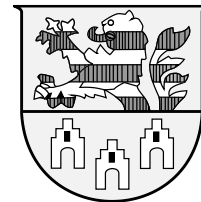


Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Der Geschäftsführende Direktor



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Dezernat 1

Referent(in) Hr. Dr. Rauber/Fr. Rauscher
Unser Zeichen 1-Dr.R./SI

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001 - 78

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom 04.07.2019

Datum 23.08.2019

Anhörung des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf betreffend das Programm „Starke Heimat Hessen“

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Decker,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken sehr herzlich für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir möchten diese nutzen, um in aller Deutlichkeit unsere Ablehnung zum vorliegenden Gesetzentwurf zum Ausdruck zu bringen.

Das Gesetzesvorhaben stößt in unserer Mitgliedschaft ausweislich der Rückmeldungen aus den Kreisversammlungen unseres Verbandes durchweg auf einhellige Ablehnung. Auch eine verfassungsgerichtliche Überprüfung ist in Vorbereitung.

In der mündlichen Anhörung am 9. September 2019 wird der Hessische Städte- und Gemeindebund durch Herrn Geschäftsführenden Direktor Schelzke vertreten.

1. Wahrung und Weiterentwicklung der geschichtlichen und örtlichen Eigenart als gemeindliche Aufgabe

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, **das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren** (so

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • IBAN: DE66 5065 2124 0008 0500 31 • BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Dr. Thomas Stöhr • Erster Vizepräsident: Karl-Heinz Schäfer • Vizepräsident: Klaus Temmen
Geschäftsführender Direktor: Karl-Christian Schelzke • Geschäftsführer: Harald Semler • Geschäftsführer: Johannes Heger



die ständige Rechtsprechung, bspw. BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 Az. 2 BvL 2/13 – juris = NVwZ 2015, S. 728, 730; **Hervorh.** der Verfasser). Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordert für die örtliche Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht.

So gesehen sind in zuallererst die Gemeinden für die Bewahrung und Weiterentwicklung von Heimat verantwortlich. Das ist gerade in Hessen als einem Land, das eine besonders große geschichtliche, konfessionelle, strukturräumliche und regionale Vielfalt aufweist, auch die allein sachgerechte Zuordnung.

Die vor diesem Hintergrund gebotene kommunale Autonomie und Eigenverantwortung setzt eine entsprechende Ausstattung mit frei verfügbaren Mitteln voraus. Das Land kann hierbei selbstverständlich mit eigenen Mitteln unterstützend und ergänzend tätig werden. Das Land erfährt insoweit ab 2020 durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzen eine Entlastung in der Größenordnung von 573 Mio. Euro.

2. Ablehnung des Gesetzentwurfs

Das Präsidium des Hessischen Städte- und Gemeindebundes lehnt das Landesprogramm „Starke Heimat Hessen“ einstimmig ab. Bei den durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage freiwerdenden Mitteln handelt es sich um kommunales Geld, das uneingeschränkt bei allen Kommunen zu verbleiben hat.

Mit den Regelungen zur Erhebung der Heimatumlage und insbesondere der Verwendung des Aufkommens zu zwei Dritteln für Projekte im Rahmen des Programms Starke Heimat Hessen würde der Gesetzgeber dem Zweck der Gewerbesteuer nicht gerecht. Zudem wären diese Regelungen aus einer Reihe von Gründen mit dem Grundgesetz und der Verfassung unseres Landes unvereinbar.

3. Bedeutung und Rechtfertigung der Gewerbesteuer

Die Gesetzesmaterialien lassen nicht erkennen, dass sich der Gesetzgeber der Bedeutung und Zweckbestimmung der Gewerbesteuer für die heheberechtigten Gemeinden bewusst ist. Die Gemeinden erhalten die Befugnis zur Erhebung der Gewerbesteuer gerade wegen der Lasten, die steuerpflichtige Gewerbebetriebe ihnen verursachen. Die Gewerbesteuer ermöglicht einen pauschalen Ausgleich für die besonderen Infrastrukturlasten, die durch die Ansiedlung und Bestand von Gewerbebetrieben verursacht werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu zutreffend ausgeführt (BVerfG, Urt. v. 15. 1. 2008 Az. 1 BvL 2/04 – juris Rn. 102):



„Große Gewerbebetriebe mit einer hohen Zahl von Beschäftigten und einem erheblichen Einsatz von Produktionsmitteln verursachen einen höheren Bedarf an Infrastrukturleistungen, etwa in Form der Ausweisung und Erschließung von Gewerbegebieten oder der Bereitstellung von Wasser, Abwasser, Energie, Straßen und öffentlichem Nahverkehr, als dies bei freien Berufen typischerweise der Fall ist. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Leistungen vollständig durch kommunale Gebühren und Beiträge abgedeckt werden.“

Tatsächlich lösen Gewerbebetriebe einen erheblichen und nicht anderweitig finanzierbaren Aufwand für kommunale Leistungen im Zusammenhang mit dem Gewerbebetrieb und der dort beschäftigten Arbeitnehmerschaft aus. Über die bereits vom BVerfG identifizierten Bereiche hinaus führen insbesondere Ausstattungsvorgaben im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes sowie mit Blick auf die Arbeitnehmer Aufgaben wie die Schulträgerschaft und die Kinderbetreuung zu Haushaltsbelastungen, die letztlich mit dem Gewerbebesatz einer Gemeinde zusammenhängen.

Eine Auseinandersetzung mit dem Zweck der Gewerbsteuer lässt der Gesetzentwurf aber weder in den vorgeschlagenen Regelungen noch deren Begründung auch nur im Ansatz erkennen. Vielmehr begnügt sich die Gesetzesbegründung (LT-Drucks. 20/784 S. 6) mit der ebenso pauschalen wie unbelegten Behauptung, es würden keine Einnahmen abgeschöpft, die zur Bedarfsdeckung benötigt werden. Ungeklärt, aber klärungsbedürftig ist auch das Verhältnis dieser Sonderumlage zu den bereits vorhandenen umfassenden und in sich geschlossenen Ausgleichsregelungen im FAG.

4. Zum Förderprogramm

Die Mittel des Programms „Starke Heimat Hessen“ sollen demgegenüber im Wesentlichen aufgrund von Festlegungen im Haushaltsplan des Landes ausgeschüttet werden. Das bedeutet, dass die Gemeinden aus der Position des Gläubigers mit eigenem Anspruch auf die angefallene Gewerbsteuer zu Antragstellerinnen degradiert werden, über deren Anträge nach pflichtgemäßem Ermessen positiv oder negativ und auf jeden Fall unter Berücksichtigung eines erheblichen Interesses des Landes – so die ausdrückliche Vorgabe in § 23 LHO – entschieden wird. Zentrales Merkmal echter kommunaler Selbstverwaltung ist dagegen die Eigenverantwortlichkeit. Ein Gebot zu ihrer Absicherung ist die Sicherstellung ausreichender frei verfügbarer Finanzmittel.

Fraglos besteht in einigen der Förderbereiche Investitionsbedarf, im Bereich der Kinderbetreuung eine Mitverantwortung des Landes zur Mitfinanzierung der Betriebskosten mit *eigenen* Mitteln. Bei der Kita-Finanzierung ist der Gesetzgeber im Rahmen der



Evaluation der Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs 2017/2018 trotz klarer Hinweise von kommunaler Seite weitgehend untätig geblieben.

Das Land wird seiner vom Staatsgerichtshof betonten Letztverantwortung für die Kommunalfinanzen aber in keiner Weise gerecht, wenn die Kommunen hier lediglich zur Umverteilung eigener Mittel herangezogen werden. Die Rettung durch Ziehen am eigenen Schopf funktioniert bei Baron Münchhausen, aber nicht im Wege der Gesetzgebung.

5. Verfassungswidrigkeit der Heimatumlage

Erhebung und Verwendung der Heimatumlage sind aber auch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mit den bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar. Dies ergibt sich unter den folgenden Aspekten:

a) Fehlende Gesetzgebungskompetenz

Der Landesgesetzgeber hat schon überhaupt keine Gesetzgebungskompetenz für die Regelung einer Gewerbesteuerumlage.

Nach dem klaren Wortlaut der Art. 106 Abs. 6 Sätze 4 und 5 GG kann es nur eine Umlage geben, durch die Bund und Länder an dem Aufkommen aus der Gewerbesteuer beteiligt werden. Eine solche Umlage gibt es auch nach dem 31.12.2019 in Gestalt der bundesgesetzlich geregelten Gewerbesteuerumlage weiterhin. Eine weitere Umlage ist daneben nicht zulässig. Zudem verlangt Art. 106 Abs. 6 Satz 5 GG ausdrücklich eine Regelung durch „Bundesgesetz“. Ein solches kann der Hessische Landtag aber nicht erlassen.

Mit Art. 153 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Landes Hessen hat der Verfassungsgeber ausdrücklich bestimmt, dass die Landesgesetzgebung die Zuständigkeiten des Bundes respektieren muss und Bundesrecht Landesrecht bricht. Vor diesem Hintergrund hat der Staatsgerichtshof das Volksbegehren „Keine Startbahn West“ für unzulässig erachtet, da es auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet gewesen wäre, für das dem Land die Kompetenz gefehlt hätte (StGH, Beschl. v. 14. 1. 1982 P.St. 947 – Iareda Rn. 58).

b) Vorenthalten von Mitteln, die den Kommunen nach Bundesrecht zustehen

Mit der Heimatumlage werden den Gemeinden Mittel vorenthalten, die ihnen nach Bundesrecht zustehen. Erlässt der hessische Gesetzgeber das vorliegende Gesetz verständigerweise nicht, bleibt es dabei, dass der Gesamtvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 3 des Gemeindefinanzreformgesetzes des Bundes (GFRG) nach dem 31.12.2019 von 64 auf 35 Prozent sinkt.



Im Fall des Erlasses dieses Gesetzes werden demgemäß Mittel aus dem Gewerbesteueraufkommen bei allen Gemeinden abgeschöpft, wobei diese Mittel nach Bundesrecht bei den Gemeinden verbleiben (soweit nicht nach Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG zulässigerweise landesrechtlich geregelte Umlagen auf die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie den Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen eingreifen; solche Umlagen gibt es bereits in Gestalt insbesondere der Kreis-, Schul- und Solidaritätsumlage).

Nach der Rechtsprechung insbesondere des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) verstößt es gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip, wenn den Gemeinden Mittel vorenthalten werden, die ihnen nach Bundesrecht zustehen (grundlegend VerfGH NRW, Urt. v. 11.12.2007 Az. 10/06 – juris Rn. 50 = DVBl. 2008 S. 241, 243). Auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat die Möglichkeit in Betracht gezogen, diesen Gesichtspunkt im Verfahren der kommunalen Grundrechtsklage nach § 46 StGHG geltend zu machen (Urt. v. 16. 1. 2019 P.St. 2606 u.a. – juris Rn. 233). Das Gericht konnte diese Frage in der Entscheidung nur deshalb dahinstehen lassen, weil die Antragstellerinnen diesen Einwand nicht erhoben hatten.

c) Zweckzuweisungen

Zu zwei Dritteln erfolgt die Verwendung der mit der Heimatumlage erhobenen Mittel für Maßnahmen des Programms „Starke Heimat Hessen“. Derartige Zweckzuweisungen beeinträchtigen nach der zutreffenden verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die verfassungsrechtlich garantierte Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden, um besondere landespolitische Anliegen durchzusetzen. Sie dürfen daher nur zurückhaltend eingesetzt und dürfen bei der Bestimmung ihrer Höhe – anders als in §§ 44a und 44b FAG vorgesehen – nicht nur der Festlegung im Haushaltsplan vorbehalten werden (Thüringer Verfassungsgerichtshof – ThürVerfGH, Urt. v. 21. 6. 2005 Az. VerfGH 28/03, NVwZ-RR 2005 S.665, 678).

d) Keine Eignung zum Abbau von Finanzkraftunterschieden

Soweit ein Drittel des Aufkommens der Heimatumlage zur Erhöhung der Schlüsselzuweisungen verwendet werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass die Erhebung der Heimatumlage zunächst einmal alle Städte und Gemeinden im Lande Hessen nachteilig betrifft, also selbst die Städte und Gemeinden mit den niedrigsten Gewerbesteuerentnahmen.

Zudem liegt die Zwecksetzung der Verringerung der Steuerkraftunterschiede bereits der Erhebung der Solidaritätsumlage nach § 22 FAG zu Grunde, die – insofern sehr viel



zielgerichteter – auf besonders hohe Steuereinnahmen einiger Städte und Gemeinden zugreift. Die Heimatumlage würde demgegenüber sogar auf die Steuereinnahmen besonders steuerschwacher Städte und Gemeinden zugreifen.

Wenn mithin die Gesetzesbegründung darauf verweist, dass nur drei Gemeinden in Hessen mehr als 40% des Gewerbesteueraufkommens erzielen, kann der Aspekt der Verringerung von Finanzkraftunterschieden unter keinem denkbaren Gesichtspunkt als tragfähige Begründung dafür erhalten, dass *sämtliche* Städte und Gemeinden einschließlich extrem finanzschwacher Gemeinden Teile ihres Gewerbesteueraufkommens abgeben müssen.

Zudem sollen zwei Drittel des Aufkommens der Heimatumlage für Projekte des Programms Starke Heimat Hessen weitgehend finanzkraftunabhängig verwendet werden (Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 20/784 S. 7). Damit wird das Ziel der Verringerung von Finanzkraftunterschieden geradezu konterkariert. Das ist auch verfassungsrechtlich problematisch, da der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 16. 1. 2019 erst die Notwendigkeit eines in sich schlüssigen Gesamtsystems für die finanziellen Zuweisungen an die Kommunen betont hat.

e) Wirklich keine Änderungen der Finanzkraftreihenfolge?

Nicht nachvollziehbar ist des Weiteren auch die Darstellung in der Gesetzesbegründung, wonach die Erhebung der Heimatumlage die Finanzkraftreihenfolge nicht ändere (LT-Drucks. 20/784 S. 6). Da die Heimatumlage einseitig das Gewerbesteueraufkommen belastet, ist zu erwarten – und Modellberechnungen unserer Geschäftsstelle bestätigen das –, dass Gemeinden, bei denen die Gewerbesteuer einen hohen Anteil der Steuererträge ausmacht, gegenüber Gemeinden, bei denen dies nicht oder nicht im selben Maße der Fall ist, zurückfallen.

Schließlich verletzt die einseitige Belastung des Gewerbesteueraufkommens entgegen bundesrechtlicher Vorgabe auch das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.

6. Einzelregelungen des Gesetzentwurfs

Sollte der vorgeschlagene Entwurf trotz der hier vorgetragenen und durchgreifenden grundsätzlichen Einwände Gesetz werden, muss wenigstens ein grober technischer Mangel beseitigt werden.

So müsste die Festsetzung der Heimatumlage durch Verwaltungsakt ausdrücklich und unter Ausschluss der Schätzmöglichkeit nach § 6 Abs. 2 der Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz geregelt und diese Ausführungsverordnung insgesamt um die Nennung der Heimatumlage ergänzt werden.



Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Karl-Christian Schelzke

Geschäftsführender Direktor