

Starke Heimat Hessen, Freitag, 28. Juni 2019

## Gewerbsteuerumlage nach 2019: Ergibt 64 weniger 35 = 370 Millionen für Hessens Gemeinden?

Leitartikel von Dr. David Rauber aus der Juni-Ausgabe 2019 der Hessischen Städte- und Gemeindezeitung (HSGZ).

Mit der Gewerbsteuerumlage 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. Die hessische Landesregierung indes hat seit Längerem mit einer Beibehaltung der Gewerbsteuerumlage in bisheriger Höhe auch nach 2019 mehr als nur geliebäugelt.<sup>[1]</sup> Mit Schreiben an die Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte vom 27. 5. 2019<sup>[2]</sup> hat das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) die Katze aus dem Sack gelassen: Statt um 29 soll die erhöhte Gewerbsteuerumlage nur um 7,25 Punkte sinken. Der Rest wird als so genannte „Heimatumlage“ auf landesrechtlicher Grundlage fortgeführt. Aber wie sieht eigentlich der rechtliche Rahmen für die Gewerbsteuerumlage aus? Und was wäre, wenn der Landesgesetzgeber untätig bleibt?

### 1. Die Regelung der Gewerbsteuerumlage im Bundesrecht

Mit dem 1969 erlassenen grundlegenden Finanzreformgesetz der ersten Großen Koalition auf Bundesebene erfolgte eine direkte Beteiligung der Gemeinden am Einkommensteueraufkommen. Zum Ausgleich ihrer Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer wurden Bund und Länder am Aufkommen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer beteiligt.<sup>[3]</sup> Art. 106 Abs. 6 GG enthält dazu die grundlegende Aussage, dass das Aufkommen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer den Gemeinden zusteht (Satz 1 der Vorschrift). Bund und Länder können aber gemäß Art. 106 Abs. 6 Satz 4 GG durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden; das Nähere dazu regelt nach Satz 5 der Vorschrift ein Bundesgesetz.

Dieses Bundesgesetz ist das GFRG, das in seinem § 6 Einzelheiten der Gewerbsteuerumlage regelt. In der Umlageerhebung liegt dabei eine Beschränkung der Ertragshoheit der Gemeinden bezüglich der Gewerbesteuer. Den Ländern ist zudem über Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG die Möglichkeit eröffnet, nach Maßgabe der Landesgesetzgebung die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie die Gemeindeanteile vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde zu legen. Das ist in Hessen etwa in Gestalt der Regelungen zur Berechnung der Umlagegrundlagen für Kreis- und Schulumlage erfolgt.

Zurück zur Gewerbsteuerumlage: Nach § 6 GFRG führen die Gemeinden die Gewerbsteuerumlage an das zuständige Finanzamt ab, wobei die Umlage nach dem Verhältnis von Bundes- und Landesvervielfältiger aufgeteilt wird (§ 6 Abs. 1 GFRG). Die Gewerbsteuerumlage wird dabei dergestalt ermittelt, dass das Istaufkommen der Gewerbesteuer durch den für das Haushaltsjahr festgelegten örtlichen Gewerbesteuerhebesatz geteilt wird und mit dem (Gesamt-)Vervielfältiger der Gewerbsteuerumlage multipliziert wird (§ 6 Abs. 2 GFRG).

Über diese Berechnungsmethode wird der örtliche Hebesatz der Gewerbesteuer aus der Berechnung herausbereinigt,<sup>[4]</sup> d.h. die Höhe der Gewerbsteuerumlage kann nicht durch die Festlegung des Hebesatzes beeinflusst werden.

Dieser Vervielfältiger setzt sich nach § 6 Abs. 3 GFRG aus dem Bundesvervielfältiger und dem Landesvervielfältiger zusammen. Nach § 6 Abs. 3 Satz GFRG beträgt der Bundesvervielfältiger seit dem Jahr 2010 14,5%, der Landesvervielfältiger in den westlichen Bundesländern 2010 bis 2019 noch 49,5% (§ 6 Abs. 3 Satz 1-4 GFRG). Nach § 6 Abs. 3 Satz 5 GFRG wird der Landesvervielfältiger in den westlichen Bundesländern dann auf das Niveau der östlichen Bundesländer gesenkt, nämlich um 29 Punkte auf dann 20,5%. Mithin liegt der Gesamtvervielfältiger für die hessischen Gemeinden 2019 noch bei 64, 2020 dann nach Bundesrecht bei 35 v.H.

Die Regelungen zur Erhöhung des Gesamtvervielfältigers um eine weitere Erhöhungszahl Fonds Deutsche Einheit sind seit Ende 2018 Geschichte – diese Erhöhungszahl lag 2018 zuletzt bei 4,3%.[\[5\]](#)

Eigentlich sollte es die Gewerbesteuerumlage längst nicht mehr geben. Bei Einführung der Gewerbesteuerumlage war zunächst vorgesehen, diese überhaupt nur 1970/1971 zu erheben.[\[6\]](#)

## 2. 64 weniger 35 – bei der Gewerbesteuerumlage sehr viel Geld

Der Unterschied einer Gewerbesteuerumlage mit einem Gesamtvervielfältiger von 35% oder 64% ist erheblich, wie das Berechnungsbeispiel zeigt:

Gemeinde A nimmt im Kalenderjahr 2019 4,5 Mio. Euro an Gewerbesteuer ein. Sie hat für 2019 einen Hebesatz von 360 v.H. für die Gewerbesteuer festgelegt.

Gewerbesteuerumlage der Gemeinde A 2019 = 4.500.000 : 360 mal 64

Bei dem 2019 noch geltenden Gesamtvervielfältiger von 64% muss sie daraus 800.000 Euro an Gewerbesteuerumlage abführen, davon gehen aufgrund des Landesvervielfältigers von 49,5% 618.750 Euro an das Land, der Rest an den Bund.

Unterstellt, der Gesamtvervielfältiger wäre bereits 2019 auf 35 v.H. gesenkt, ergäbe sich demgegenüber folgendes Bild:

Gewerbesteuerumlage der Gemeinde A 2019 = 4.500.000 . 360 mal 35

Die Gemeinde hätte dann nurmehr 437.500 Euro abzuführen, davon noch 256.250 Euro an das Land.

Landesweit ergibt sich so, dass zwischen der Gewerbesteuerumlage bei einem Gesamtvervielfältiger von 64% einerseits und einem Gesamtvervielfältiger von 35% andererseits knapp 370 Mio. Euro liegen (nach den Gewerbesteuereinnahmen 2018). Dieses Geld fließt bisher und nach geltendem Recht letztmalig 2019 von den Kommunen in den Landeshaushalt.

Da das Aufkommen der Gewerbesteuerumlage vom Aufkommen der Gewerbesteuer (bereinigt um den örtlichen Hebesatz) abhängt, profitieren die Städte und Gemeinden in sehr unterschiedlichem Maße von der Senkung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage. Auf Grundlage der Gewerbesteuereinzahlungen des Jahres 2018 würden auf die fünf kreisfreien Städte Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden gut 170 Mio. Euro, auf die übrigen 418 Städte und Gemeinden zusammen 200 Mio. Euro an Entlastung entfallen.

Laut den vom Hessischen Statistischen Landesamt veröffentlichten Daten nahmen die Städte und Gemeinden im Land im Jahr 2018 insgesamt rund 5,26 Milliarden Euro an Gewerbesteuer ein. Der mögliche Entlastungsbetrag von 370 Mio. Euro entspricht 7,0% dieser Summe (kreisangehörige Gemeinden: 7,7% des dortigen Aufkommens, kreisfreie Städte: 6,3%).

## 3. Gewerbesteuerumlage und Kommunaler Finanzausgleich (KFA)

Bei den kreisangehörigen Gemeinden stellt die Gewerbesteuerumlage eine Abzugsposition bei der Berechnung sowohl der Gemeindeschlüsselzuweisungen als auch der Umlagegrundlagen für Kreis- und Schulumlage dar. Demgemäß müssten die Städte und Gemeinden ihre Entlastungen mit dem jeweiligen Landkreis teilen, und zwar im Umfang der Summe von Kreis- und Schulumlagehebesatz, in vielen Landkreisen also zu mehr als 50% (mit Ausnahme der insgesamt sechs kreisangehörigen Städte, die keine Schulumlage zahlen, weil sie die Schulträgeraufgaben selbst wahrnehmen). Hinzu kommt bei besonders steuerstarken Gemeinden die so genannte Solidaritätsumlage nach § 22 des (hessischen) Finanzausgleichsgesetzes.

Im Prinzip wirkt eine Verringerung der Gewerbesteuerumlage im System des KFA wie ein steigendes

Steueraufkommen. Bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen stiege der für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen zentrale Grundbetrag bei einer Verminderung des Gesamtvervielfältigers von 64 auf 35% laut Modellberechnungen der Geschäftsstelle des Hessischen Städte- und Gemeindebundes um eine Größenordnung von rund 30 Euro. Das käme durchaus auch steuerschwächeren Gemeinden zu Gute. Bei besonders steuerstarken Gemeinden würden auch die Belastungen aus der Solidaritätsumlage wachsen. Netto (nach Umlagen) geht es für die kreisangehörigen Gemeinden nach aktuellen Gegebenheiten um rund 100 Mio. Euro oder durchschnittlich 21 Euro pro Kopf.

#### 4. Die aktuelle politische Diskussion um die Gewerbesteuerumlage

Die Bundesregierung hat bekräftigt, dass es bei der in § 6 Abs. 3 Satz 5 GFRG angeordneten Senkung der Gewerbesteuerumlage bleibt. Es sei dreißig Jahre nach Vollendung der Einheit Deutschlands nicht zu rechtfertigen, weiterhin zwischen alten und neuen Ländern differenzierte Regelungen zu treffen.<sup>[8]</sup>

Hessen hat demgegenüber im Erlass betr. die Kommunale Finanzplanung und die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Rahmen der Orientierungsdaten eine Fortschreibung des Gesamtvervielfältigers von 64% im gesamten Finanzplanungszeitraum, also auch nach 2019, vorgegeben.<sup>[9]</sup> Der Erlass verweist auf die Möglichkeit, dass durch Landesgesetz eine – allerdings nicht einmal in Grundzügen bekannte – Anschlussregelung getroffen wird. Diese Orientierungsdaten sind nach § 9 Abs. 3 GemHVO grundsätzlich bei der Ergebnis- und Finanzplanung zu Grunde zu legen. Da die Vorgabe zur Höhe der Gewerbesteuerumlage im Widerspruch zu geltendem Recht steht, hat der Hessische Städte- und Gemeindebund empfohlen, beispielsweise im Vorbericht des Haushaltsplans (§ 6 GemHVO) eine Alternativberechnung nach geltendem Bundesrecht darzustellen.

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 in Höhe von 49,5% interpretieren lässt. Dort 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.“<sup>[10]</sup>*

Damit ist aber eben nicht gesagt, zu wessen – oder gut hessisch gefärbt: „zu wem seiner“ – Verfügung die Mittel zur Verfügung stehen. Die Nennung der Gewerbesteuerumlage könnte jedenfalls so verstanden werden, dass durch Landesrecht die Gewerbesteuerumlage um einen über 35 v.H. hinausgehenden Satz erhöht wird und die so eingesammelten Mittel etwa über Projektförderungen wieder ausgeschüttet werden. Die Mittel fließen so in den kommunalen Raum, allerdings in geänderter Stückelung und je nach vorgegebenen Verwendungszwecken auch nicht frei verwendbar.

#### 5. Gewerbesteuerumlage und Verfassung

Die Hessische Landesregierung ist bereits in ihren ursprünglichen Überlegungen zur Finanzierung der Hessenkasse ohne viel Federlesens davon ausgegangen, dass auch der Landesgesetzgeber Festlegungen zum Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage treffen darf. Der ursprüngliche Entwurf des Hessenkassengesetzes sah vor, dass durch Landesgesetz eine Erhöhung des Gesamtvervielfältigers etwa im Umfang der Erhöhungszahl Fonds Deutsche Einheit erfolgt.<sup>[11]</sup> Davon ist die Landesregierung im Gesetzgebungsverfahren abgerückt, wobei der diesbezügliche Änderungsantrag lediglich auf den geringeren Entschuldungs- und Finanzbedarf verweist.<sup>[12]</sup>

Mit einer landesgesetzlichen Regelung eines Zuschlags zur Gewerbesteuerumlage geht das Land ein hohes Risiko ein, eine verfassungswidrige Regelung zu treffen. Nach Art. 106 Abs. 6 GG ist es ausdrücklich Sache eines Bundesgesetzes, die Höhe der Gewerbesteuerumlage zu regeln. Eine Regelungszuständigkeit des Landesgesetzgebers ist in Art. 106 Abs. 6 Satz 5 GG nicht nur nicht vorgesehen, sondern mit der Nennung eines „Bundesgesetzes“ ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>[13]</sup> Auch sonst ergibt sich aus den Regelungen des Art. 106 Abs. 6 GG, dass die Gemeinden die Gewerbesteuer vereinnahmen, soweit nicht eine Abschöpfung über die

Gewerbsteuerumlage erfolgt. Allein für weitere landesrechtliche Umlagen, die sich dann aber auf die Gewerbesteuer, die Grundsteuer sowie die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer beziehen, käme dann eine landesgesetzliche Regelung nach Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG in Betracht.

Fazit: Wenn der hessische Gesetzgeber eine Art landesrechtliche Erhöhung der Gewerbsteuerumlage betreibt, dürfte das gegen die Vorgaben des Grundgesetzes verstoßen. Hieraus könnte auch folgen, dass das Land in einem solchen Fall seine Finanzausstattungsverpflichtungen aus der Verfassung des Landes Hessen (HV) verletzt.

In seinem Urteil zum KFA vom 16. 1. 2019 hat der Staatsgerichtshof erstmals die Möglichkeit angedeutet, dass Kommunen im Wege der kommunalen Grundrechtsklage geltend machen können, dass das Land ihnen Mittel vorenthält, die nach Bundesrecht an die Kommunen fließen müssten.<sup>[14]</sup> In Nordrhein-Westfalen hat der dortige Verfassungsgerichtshof (VerfGH) mit dieser Erwägung bereits landesrechtliche Regelungen verworfen: Laut VerfGH NRW folgt aus dem Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung in Verbindung mit dem auf kraft Landesverfassungsrechts geltenden Rechtsstaatsprinzip, dass die Finanzausstattungsgarantie der Landesverfassung auch dann verletzt ist, wenn der Finanzausgleichsgesetzgeber Maßgaben des Bundesrechts nicht beachtet, die für die kommunale Finanzmittelausstattung bindend sind.<sup>[15]</sup> Übernahme der Staatsgerichtshof diese Rechtsprechung, dürfte es um eine landesgesetzliche Regelung der Gewerbsteuerumlage geschehen sein.

Der hessische Gesetzgeber wäre mithin mit einer landesrechtlichen Regelung der Gewerbsteuerumlage auf wackligem Grund unterwegs.

## 6. Hoffnungsträger Gewerbsteuerumlage?

In der öffentlichen Diskussion wird die vom Bund vorgegebene Senkung der Gewerbsteuerumlage bereits als eine Art Allheilmittel gesehen, etwa im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Erhebung von Straßenbeiträgen.<sup>[16]</sup> So argumentieren insbesondere Bürgerinitiativen, die sich gegen die Straßenbeitragshebung wenden.

Indes wird dabei verkannt, dass

1. die Entlastungen durch eine niedrigere Gewerbsteuerumlage nicht dauerhaft verlässlich zu spüren sind – denn ihr Umfang hängt ab von der Höhe des Gewerbesteueraufkommens.
2. Das örtliche Gewerbesteueraufkommen wiederum ist stark durch die konjunkturelle Entwicklung, aber auch die wirtschaftliche Situation der wichtigsten Gewerbesteuerzahler vor Ort geprägt.
3. Hinzu kommt, dass diese Entlastungen bei Gemeinden mit niedrigem Gewerbesteueraufkommen auch nur einen geringen Umfang haben.
4. Steuerstarke wie steuerschwache Gemeinden müssen sich via Finanzausgleich ihre Entlastungen auch noch mit ihrem Landkreis teilen.

## 7. Fazit

Wie hoch der Vervielfältiger der Gewerbsteuerumlage 2020 und danach sein muss, hat der Bund verbindlich geregelt.

Ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers bei der Gewerbsteuerumlage wäre verfassungsrechtlich mindestens problematisch.

Zumindest für die kreisangehörigen Gemeinden sind die Entlastungen bei der Gewerbsteuerumlage netto auch meist nicht so groß, dass größere Sprünge möglich würden, zumal die Entlastung ja mit dem Landkreis geteilt werden muss.

- [1] Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport betr. Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2022 S. 1134 f. unter I.4.
- [2] Schreiben von Staatsminister Dr. Schäfer zum Betreff „Starke Heimat Hessen“ Geschäftszeichen FV5070 A 101-IV-IV3/6.
- [3] Hidien, Zehn Thesen zur Gewerbesteuerumlage, ZG 2000, S. 157, 158.
- [4] Hidien, Zehn Thesen zur Gewerbesteuerumlage, ZG 2000, S. 157, 158.
- [5] Vgl. die Mitteilung betr. Gewerbesteuerumlage: Regelungen zur Erhöhungszahl Fonds „Deutsche Einheit“ sind Geschichte, Eildienst Nr. 1 – ED 4 vom 17. 1. 2019.
- [6] BT-Drucks. 5/2861 S. 46 (Rn. 246).
- [7] Einzahlungen aus der Gewerbesteuer (brutto) der hessischen Gemeinden - quartalsweise (Letzte Aktualisierung: 24.01.2019), Abruf unter <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/finanzen-personal-steuern/finanzen/tabellen/am.11>. 5. 2019.
- [8] Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der FDP, BT-Drucks. 19/4661 S. 2.
- [9] Staatsanzeiger 2018 S 1134, 1135.
- [10] vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, Zeile 7341 – 7345.
- [11] LT-Drucks. 19/5957 S. 2 und Art. 3 des Gesetzentwurfs (S. 10 der Drucksache).
- [12] LT-Drucks. 19/6264 S. 3.
- [13] Vgl. auch Hidien, Zehn Thesen zur Gewerbesteuerumlage, ZG 2000 S. 157, 159.
- [14] StGH, Urt. v. 16. 1. 2019, P.St. 2606 u.a. – juris Rn. = Iareda Rn. 233.
- [15] VerfGH NRW, Urt. v. 11.12.2007 Az. 10/06, DVBl. 2008 S. 241, 243.
- [16] Stellungnahme AG Straßenbeitragsfreies Hessen, <http://starweb.hessen.de/cache/AV/20/INA/INA-AV-001-T2.pdf> S. 105 (Abruf 11. 5. 2019).