



Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer

Durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 wurde den Gemeinden mit Wirkung ab dem Jahr 1998 eine prozentuale Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer in Höhe von 2,2 % des nach Vorwegabzügen des Bundes verbleibenden Umsatzsteueraufkommens als Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuer eingeräumt¹. Die Abschaffung der Gewerbesteuer erfolgte seinerzeit mit der Absicht, die Unternehmen von einer ertragsunabhängigen und damit substanzbelastenden Steuer zu befreien. Da die Gewerbesteuer von der Ertragshöhe den Kommunen zustand, musste ein Ersatz gefunden werden.

Zusätzlich zu dieser prozentualen Beteiligung erhalten die Gemeinden seit 2015 in § 1 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) festgelegte Festbeträge am Aufkommen der Umsatzsteuer. Diese dienen allgemein der Entlastung der Gemeinden. So werden von der seit 2018 erfolgenden jährlichen Entlastung der Gemeinden in Höhe von 5 Mrd. € zu Lasten des Bundes 2,4 Mrd. Euro über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer transferiert². Im Vorgriff darauf wurden bereits Entlastungen der Gemeinden für die Jahre 2015 bis 2016 in Höhe von 1 Mrd. € jährlich mit jeweils 500 Mio. € zur Hälfte, sowie die Entlastung für das Jahr 2017 in Höhe von 1,5 Mrd. € mit 1 Mrd. € zu zwei Dritteln über eine Erhöhung des Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zu Lasten des Bundes abgewickelt. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde den Gemeinden über eine Erhöhung ihres Festbetrages an der Umsatzsteuer zu Lasten des Bundes ein Ausgleich für

¹ Im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen entfielen die Vorwegabzüge des Bundes bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zum 1.1.2020. Die prozentuale Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen nach § 1 Finanzausgleichsgesetz wurde als Folge aufkommensneutral auf rd. 1,9959 Prozent abgesenkt und bezieht sich nun auf das Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer.

² Die 5-Mrd.-Entlastung erfolgt zu weiteren Teilen über den Länderanteil an der Umsatzsteuer (1 Mrd. Euro) sowie eine Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II (1,6 Mrd. Euro). Allerdings ist, um einen Übergang zur Bundesauftragsverwaltung auszuschließen, die Beteiligung des Bundes insgesamt auf 75 % (bis 2019: 50 %) gedeckelt. Im Falle einer hieraus resultierenden Minderung des KdU-Anteils an der 5-Mrd.-Entlastung wären die Gemeinden über eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils nach § 1 Absatz 2 FAG entsprechend zu Lasten des Bundes zu kompensieren.

ihre aus der Gewährung der Kinderboni 2020 und 2021 sowie durch die Absenkung der Umsatzsteuersätze im zweiten Halbjahr 2020 entstehenden Mindereinnahmen geleistet. Zu bedenken bleibt, dass sich der Transferweg Umsatzsteuer jedoch nur bedingt zur allgemeinen Unterstützung der Gemeinden durch den Bund eignet, da der Verteilungsschlüssel seinen anfänglichen Zielsetzungen entsprechend wirtschaftsstarke Gemeinden begünstigt.

Die zunehmenden Transfers haben mit dazu geführt, dass der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer im Zeitraum von 2016 bis 2022 um rd. 3.252 Mio. Euro gestiegen ist (entsprechend einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von rd. 9,0 %), stärker als die gesamten gemeindlichen Steuereinnahmen (durchschnittliche Wachstumsrate im Vergleichszeitraum rd. 5,2 %). Nach der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und den Grundsteuern bildet der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer mit einem Aufkommen von rd. 8.090 Mio. € (2022) und einem Anteil von rund 6,1 % die vierte wichtige Säule der kommunalen Steuereinnahmen. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist dabei vergleichsweise wenig konjunkturanfällig und kann folglich die Einnahmeschwankungen der ertragsabhängigen Gemeindesteuern – insbesondere der Gewerbesteuer – abmildern und so zu einer Stabilisierung des kommunalen Steueraufkommens beitragen. Angesichts des Anteils an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden darf dieser stabilisierende Effekt jedoch nicht überschätzt werden.

Tabelle: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Jahr	Betrag in Mio. €
1998	2.712,0
1999	2.847,5
2000	2.924,7
2001	2.884,5
2002	2.869,1
2003	2.844,2
2004	2.851,9
2005	2.900,6
2006	3.045,5
2007	3.402,1
2008	3.513,7
2009	3.532,6
2010	3.593,5
2011	3.793,0
2012	3.884,8
2013	3.928,9
2014	4.054,0

2015	4.689,9
2016	4.833,0
2017	6.017,9
2018	7.446,5
2019	8.255,2
2020	9.055,6
2021	9.159,8
2022	8.085,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2023

Entstehungsgeschichte des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Mit der Einführung der Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer im Jahr 1998 waren verschiedene gesetzliche Neuregelungen verbunden. Die erforderlichen grundgesetzlichen Regelungen erfolgten im Rahmen des Artikels 106 des Grundgesetzes. Diese umfassen die obligatorische Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen, die Verteilung des Aufkommens nach einem orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel, die Sicherstellung der Ertragshoheit der Gemeinden an der nach Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer verbleibenden Gewerbeertragsteuer sowie die Einbeziehung des kommunalen Umsatzsteueranteils in die Bemessungsgrundlagen für Umlagen (insbesondere der Kreisumlage). Dem Artikel 28 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes wurde die Formulierung “zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.” hinzugefügt. Die Höhe des Anteils der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer wurde einfachgesetzlich in § 1 des FAG geregelt; die Bestimmungen über die Aufteilung auf die Gemeinden, zur Fortentwicklung des Verteilungsschlüssels, zum Transferweg und zu den Rechtsverordnungsermächtigungen für Bund und Länder erfolgten in den neu eingeführten §§ 5a bis 5e des Gemeindefinanzreformgesetzes.

Breiten Raum nahm zudem die Frage nach der Festlegung des entsprechenden Kompensationsvolumens für die entfallende Gewerbekapitalsteuer ein. Bund und Länder einigten sich hierbei letztlich auf einen Anteil der Gemeinden in Höhe von 2,2 % am Umsatzsteueraufkommen (nach Berücksichtigung von Vorab-Abzügen für den Bund; nach Wegfall der Vorwegabzüge aufkommensneutrale Absenkung der prozentualen Beteiligung, siehe Fußnote 1). Die dem seinerzeitigen Gesetzentwurf der Bundesregierung zu Grunde gelegten Annahmen zum Anteil der Gewerbekapitalsteuer am Gewerbesteueraufkommen insgesamt (in den alten Ländern: 12,5 %, in den neuen Ländern: 25 %) hätten ein Kompensationsangebot an die Gemeinden in Höhe von 1,9 % des Umsatzsteueraufkommens gerechtfertigt. Dieses Volumen wurde für die alten Länder durch die Ergebnisse der Gewerbesteuerstatistik 1995 fast punktgenau bestätigt (Anteil der Steuermessbeträge auf Gewerbekapital an den Steuermessbeträgen insgesamt: 12,6 %). Das damalige Kompensationsangebot hätte danach für eine volle Kompensation der Gemeinden

ausgereicht. Die Ergebnisse der Gewerbekapitalsteuerstatistik 1995 lagen allerdings zum Gesetzgebungsverfahren noch nicht vor.

Einführung des Verteilungsschlüssels

Anfänge

Da zum Zeitpunkt der Einführung der Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer keine statistischen Daten zur Verfügung standen, die eine Beteiligung entsprechend dem Aufkommen der Gewerbekapitalsteuer möglich gemacht hatte, erfolgte die Verteilung zunächst nach einem (ersten) vorläufigen Schlüssel (Übergangsverteilungsschlüssel). Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer wurde hierbei in einem zweistufigen Verfahren vorgenommen:

Zunächst wurde der Gemeindeanteil auf die Länder und dieser anschließend von den Ländern auf die Gemeinden aufgeteilt. Bei diesem Verfahren fand zunächst eine Aufteilung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden auf alte Länder (einschließlich West-Berlin) und neue Länder (einschließlich Ost-Berlin) im Verhältnis 85:15 statt. Damit erhielten auch die Gemeinden in den neuen Ländern Anteile an der Umsatzsteuer, obwohl dort die Erhebung der Gewerbekapitalsteuer ausgesetzt war; zudem lag dieser Anteil über dem Anteil des Umsatzsteueraufkommens, das auf die neuen Länder entfiel.

Für die Aufteilung auf die Gemeinden galten in alten und neuen Ländern unterschiedliche Verteilungsschlüssel. Der Schlüssel für die Gemeinden in den alten Ländern setzte sich zu 70 % aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1990 bis 1996 und zu 30 % aus der durchschnittlichen Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der Jahre 1990 bis 1995 zusammen. Der Schlüssel für die Gemeinden in den neuen Ländern beruhte auf der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1992 bis 1996. Auf die Erfassung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wurde verzichtet, da zum damaligen Zeitpunkt noch keine belastbaren Daten für die neuen Länder zur Verfügung standen. Der Gesetzgeber sah allerdings vor, diesen vorläufigen Verteilungsschlüssel mit Wirkung ab dem Jahr 2000 zu überprüfen und dabei die Ergebnisse der Gewerbesteuerstatistik für das Veranlagungsjahr 1995, das Gewerbesteueraufkommen des Jahres 1997 und die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Jahre 1996 bis 1998 – diese dann erstmals auch für die neuen Länder - zu berücksichtigen.

Auch wenn die Gemeinden insgesamt durch die Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer ein höheres Steueraufkommen als im Vergleich zum Weiterbestehen der Gewerbekapitalsteuer erzielten, erlitten solche Gemeinden Einnahmeverluste, die in der Vergangenheit über einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Gewerbekapitalsteuer am örtlichen Steueraufkommen

verfügten. Solche Verwerfungen konnten durch Härtefallregelungen (so in Bayern und Hessen) und den kommunalen Finanzausgleich der Länder aufgefangen werden.

Der neu eingeführte kommunale Umsatzsteueranteil wurde von Bund und Ländern im Verhältnis der diesen verbleibenden Umsatzsteueranteile finanziert. Gleichzeitig erfolgte eine Gegenfinanzierung mit auf Dauer angelegten Gesetzesänderungen im Bereich des Einkommensteuer-, Körperschaftsteuer- und Umwandlungsteuerrechts. Zur Refinanzierung der Länder wurde die Gewerbesteuerumlage zunächst bis einschließlich dem Jahr 2000 um 7, ab dem Jahr 2001 um 6 Vervielfältigungspunkte erhöht.

Erste Anpassungen

Für die Zeit ab dem Jahr 2000 fand eine gesetzlich vorgesehene Aktualisierung des Verteilungsschlüssels statt. Da die Ergebnisse für die Gewerbekapitalsteuer im Veranlagungsjahr 1995 inzwischen vorlagen, konnten diese Eingang in den Schlüssel finden. Die Überprüfung führte zu einem zweiten vorläufigen Verteilungsschlüssel, der sich mit Wirkung ab dem Jahr 2000 für die Gemeinden in den alten Ländern zu 42 % aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1990 bis 1997, zu 18 % aus der durchschnittlichen Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der Jahre 1990 bis 1998 und zu 40 % aus dem mit dem durchschnittlichen örtlichen Hebesatz der Jahre 1995 bis 1998 gewichteten Gewerbekapitalsteueraufkommen im Veranlagungsjahr 1995 zusammensetzte. Der Verteilungsschlüssel für die Gemeinden in den neuen Ländern setzte sich zu 70 % aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1992 bis 1997 und zu 30 % aus der durchschnittlichen Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der Jahre 1996 bis 1998 zusammen.

Suche nach einem fortschreibungsfähigen Schlüssel

Das Gemeindefinanzreformgesetz sah bei der Einführung der Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden im Jahr 1998 ursprünglich vor, den zunächst bestehenden Verteilungsschlüssel bereits mit Wirkung ab dem Jahr 2000 auf einen fortschreibungsfähigen Schlüssel umzustellen. Nachdem klar wurde, dass dieses Ziel angesichts der Datenlage nicht würde erreicht werden können, entschloss sich der Gesetzgeber, den fortschreibungsfähigen Schlüssel erst ab dem Jahr 2003 einzuführen und stattdessen im Jahr 2000 die beschriebene Aktualisierung des bestehenden Schlüssels vorzunehmen. Durch die Einbeziehung der Gewerbekapitalsteuer war dieser aktualisierte Schlüssel nicht fortschreibungsfähig und zudem nicht bundeseinheitlich, da die Gewerbekapitalsteuer in den neuen Ländern nicht erhoben wurde.

Mit der Umstellung ab 2003 sollte eine grundlegende Neugestaltung der Schlüsselmerkmale verbunden sein. Das Gemeindefinanzreformgesetz sah hierzu vor, als Merkmale „Sachanlagen“, „Vorräte“, „Löhne und Gehälter“ sowie „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen“ heranzuziehen. Mit der

Wahl dieser Schlüsselmerkmale sollte eine möglichst große Äquivalenz der Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden mit der weggefallenden Gewerbesteuer erreicht werden. Die Angaben zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wurden der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit entnommen. Die Angaben zu den Schlüsselmerkmalen „Sachanlagen“, „Vorräte“ und „Löhne und Gehälter“ wurden in den Gewerbesteuererklärungen der Steuerpflichtigen erfragt und erstmals im Rahmen der Gewerbesteuerstatistik 1998 ausgewertet.

Zur Vorbereitung der geplanten Umstellung auf den fortschreibungsfähigen Schlüssel erstellte das Statistische Bundesamt auf der Grundlage dieser Daten Modellrechnungen, die jedoch in zahlreichen Fällen nicht nachvollziehbare Unstimmigkeiten in Bezug auf einzelne Länder und einzelne Gemeinden aufzeigten. Auch nach zweimaliger Plausibilitätsprüfung war es kaum zu anderen Ergebnissen gekommen. Nach gemeinsamer Auffassung des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände konnten die vorliegenden Daten nicht Grundlage für einen gerichtsfesten Verteilungsschlüssel sein. Daher waren sich alle Beteiligten einig, das Inkrafttreten des endgültigen Schlüssels auf das Jahr 2004 zu verschieben.

Da auch weitere Bemühungen zur Verbesserung der Datenqualität nicht den gewünschten Erfolg brachten, beschlossen Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände den bestehenden Schlüssel nochmals bis zum Jahr 2006 zu verlängern und verständigten sich Ende 2004 darauf, für den zukünftigen Verteilungsschlüssel auf Merkmale aus vorhandenen Statistiken zurückzugreifen und einen Schlüssel mit den Merkmalen „Gewerbesteueraufkommen“, „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ sowie „sozialversicherungspflichtige Entgelte“ einzuführen. Dabei war auch eine Hebesatzgewichtung der Beschäftigten und der Entgelte vorgesehen, um eine zusätzliche Komponente mit Bezug zur Gewerbesteuer in den Schlüssel einzubringen.

Erste überschlägige Abschätzungen ließen jedoch erkennen, dass das angestrebte Ziel einer von einer breiten Mehrheit getragenen Lösung schwer zu erreichen sein würde. Ein Vorhaben dieser Tragweite, das die Verteilung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden strukturell festschreibt, erforderte große Sorgfalt. Dies galt insbesondere, da die in Frage kommenden Erhebungszeiträume durch extreme regionale Verwerfungen bei der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens geprägt waren. Die Umstellung auf einen fortschreibungsfähigen Schlüssel sollte sich auf Perioden stützen, die von solchen Verwerfungen möglichst frei sind. Dieser Umstand legte nahe, den geltenden Verteilungsschlüssel vorerst nochmals bis zum Ablauf des Jahres 2007 oder 2008 zu verlängern. Ein solches Vorgehen war allerdings unter den Ländern mit Blick auf die sich abzeichnenden Umverteilungswirkungen nicht unumstritten. Gleichwohl kamen Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände schließlich überein, das Jahr 2009 für das Inkrafttreten des fortschreibungsfähigen Schlüssels vorzusehen, zumal so die Aktualisierung dieses Verteilungsschlüssels im Drei-Jahres-Turnus zeitgleich mit der Aktualisierung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer erfolgt.

Übergangsschlüssel

Um die vorgesehene Umstellung auf den fortschreibungsfähigen Verteilungsschlüssel vorzubereiten, erarbeitete das Bundesministerium der Finanzen auf der Grundlage von Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes mit den neu zu berücksichtigenden Schlüsselmerkmalen verschiedene Schlüsselvarianten und stellte diese gegenüber Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zur Diskussion. Ziel der anschließenden Beratungen musste es sein, einen breiten und tragfähigen Kompromiss für den Verteilungsschlüssel zu finden, bei dem möglichst viele Länder und Gemeinden ihre Interessen im Großen und Ganzen gewahrt sahen. Dies war geboten, da mit dem Übergang auf den fortschreibungsfähigen Schlüssel Umverteilungswirkungen auf der kommunalen Ebene und über Ländergrenzen hinweg unvermeidlich sein würden. Nach Umstellung muss aber der neue Verteilungsschlüssel Umverteilungswirkungen zulassen, da er Kommunen mit einer erfolgreichen Ansiedlungspolitik belohnen soll. Denn bei Abschaffung der Gewerbesteuer bestand Einvernehmen darüber, dass über die Umsatzsteuerverteilung ein mittelbarer Wirtschaftsbezug zu erhalten sei.

Die Ergebnisse der Modellrechnungen ließen jedoch erkennen, dass das angestrebte Ziel einer von einer breiten Mehrheit getragenen Lösung angesichts der teils gegensätzlichen Interessenlage bei Ländern und kommunalen Spitzenverbänden schwer zu erreichen sein würde. Da die Beratungen zur Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens kein klares und eindeutiges Meinungsbild brachten, hatte das Bundesministerium der Finanzen eine Variante gewählt, bei der eine mehrheitliche Zustimmung der Länder möglich erschien und die trotz unterschiedlicher Interessenlage die Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände fand. Danach würde sich der endgültige Verteilungsschlüssel zu 25 % aus dem Gewerbesteueraufkommen, zu 50 % aus den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und zu 25 % aus den sozialversicherungspflichtigen Entgelten mit einer Hebesatzgewichtung der Beschäftigten und Entgelten zusammensetzen. Dieser Kompromissvorschlag wurde im Gesetzgebungsverfahren schließlich doch von einer breiten Mehrheit getragen.

Es bestand Einvernehmen zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden, den fortschreibungsfähigen Verteilungsschlüssel nicht sofort vollumfänglich in Kraft treten zu lassen. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die Länder und die einzelnen Gemeinden erfolgte ab dem 1. Januar 2009 nach einem Verteilungsschlüssel, der eine Kombination aus dem bisherigen Schlüssel der Jahre 2000 bis 2008 und dem endgültigen Schlüssel bildete. Die Beteiligten verständigten sich auf einen mehrjährigen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2018 – in Anlehnung an die Fortdauer des Solidarpaktes II – als Beginn des alleinigen Geltens des fortschreibungsfähigen Schlüssels. Auf diese Weise sollten die zu erwartenden Umverteilungswirkungen zwischen Ländern und zwischen Gemeinden beim Übergang auf den fortschreibungsfähigen Schlüssel abgemildert werden. Innerhalb dieses Übergangszeitraums

setzten sich die Schlüssel mit jeweils abnehmendem Gewicht des bisherigen Schlüssels und mit zunehmendem Gewicht des fortschreibungsfähigen Schlüssels wie folgt zusammen:

- in den Jahren 2009 bis 2011 zu 75 % aus dem bisherigen Schlüssel und zu 25 % aus dem fortschreibungsfähigen Schlüssel;
- in den Jahren 2012 bis 2014 je zur Hälfte aus beiden Schlüsseln;
- in den Jahren 2015 bis 2017 zu 25 % aus dem bisherigen Schlüssel und zu 75 % aus dem fortschreibungsfähigen Schlüssel;
- ab dem Jahr 2018 zu 100 % aus dem fortschreibungsfähigen Schlüssel.

Zusätzlich wurden die Schlüssel alle drei Jahre - erstmals 2012 - auf der Grundlage der jeweils verfügbaren Datenbasis aktualisiert.

Der fortschreibungsfähige Verteilungsschlüssel ab 2018

Seit dem 1. Januar 2018 gilt allein der fortschreibungsfähige und bundeseinheitliche Verteilungsschlüssel für die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer. Der endgültige Schlüssel setzt sich wie folgt zusammen:

- zu 25 % aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der letzten sechs verfügbaren Jahre des Realsteuervergleichs nach § 4 Nr. 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes,
- zu 50 % aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der letzten drei verfügbaren Jahre nach § 281 SGB III,
- zu 25 % aus der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) der letzten drei verfügbaren Jahre nach § 281 SGB III.

Die Merkmale „Beschäftigte“ und „Entgelte“ werden mit der Abweichung des gewogenen durchschnittlichen örtlichen Hebesatzes vom gewogenen durchschnittlichen bundesweiten Gewerbesteuer-Hebesatz im jeweiligen Erfassungszeitraum gewichtet. Zur Abgrenzung bei Beschäftigten und Entgelten zwischen nicht-öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen und solchen im öffentlichen Dienst wird die Wirtschaftszweigsystematik WZ 2008 der Bundesagentur für Arbeit herangezogen, die um die entsprechenden Wirtschaftsgruppen bereinigt wird.

Die rechtlichen Regelungen hierzu sind in den §§ 5a bis 5d des Gemeindefinanzreformgesetzes niedergelegt. Sie umfassen die Ausgestaltung des Verteilungsschlüssels (§ 5a), Bestimmungen zur Übermittlung für die Berechnung der Schlüssel notwendiger statistischer Ergebnisse (§ 5b), die Rechtsverordnungsermächtigung für das Bundesministerium der Finanzen (§ 5c) und Bestimmungen über die Überweisung des Gemeindeanteils an die Länder (§ 5d). Die Länderschlüsselzahlen, nähere Ausführungsbestimmungen zur Berechnung der Gemeindefinanzschlüsselzahlen,

zur Handhabung von Gebietsstandsänderungen und weitere für die Festsetzung der Schlüsselzahlen erforderliche Regelungen werden nach §§ 5a und 5c des Gemeindefinanzreformgesetzes alle drei Jahre vom Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt.

Für die Jahre 2021 – 2023 sind die einschlägigen Regelungen in der Verordnung über die Festsetzung der Länderschlüsselzahlen und die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer nach § 5a des Gemeindefinanzreformgesetzes (BGBl. I, S. 2018) enthalten.

Der Verteilungsschlüssel erfüllt die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach einem orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel, lässt aber die Frage offen, ob dieser Schlüssel dem Anspruch nach einer möglichst hohen Äquivalenz zur Gewerbesteuer gerecht wird. Angesichts der überaus schwierigen Entscheidungsfindung stellt der zum Zuge gekommene Schlüssel letztlich eine pragmatische Lösung dar. Auch bei einem Schlüssel mit den ursprünglich vom Gesetzgeber vorgesehenen Schlüsselmerkmalen wäre keineswegs eine „richtige“ Gewichtung der Komponenten zwingend zustande gekommen. Die Schlüsselgestaltung wäre hier ebenfalls das Ergebnis der unterschiedlichen Interessenlagen bei Ländern und Gemeinden geworden.

Fazit

Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer als Ersatz für den Wegfall der Gewerbesteuer hat sich bewährt. Mit der Umsatzsteuerbeteiligung besitzen die Gemeinden eine stabile, verlässliche und wachsende Einnahmequelle. Unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist zwar nachteilig, dass die Höhe der Umsatzsteuerbeteiligung für die Gemeinden wegen des Fehlens eines örtlichen Hebesatzrechts nicht unmittelbar gestaltbar ist. Gleichwohl haben die Gemeinden Einflussmöglichkeiten auf die Einnahmenentwicklung: Der dynamische Charakter der Umsatzsteuerbeteiligung kommt darin zum Ausdruck, dass Gemeinden mit erfolgreicher Standortpolitik – wenn auch nur mittelbar und zeitverzögert – ihre finanzielle Position gegenüber anderen Gemeinden verbessern können. Auch trägt die vergleichsweise geringe Konjunkturagibilität der Umsatzsteuer zu einer Verstärkung der kommunalen Einnahmeentwicklung bei. Trotz ab und an geäußerter Kritik besitzt der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bei Bund, Ländern und Gemeinden eine insgesamt hohe Akzeptanz.