

**Rechtsgutachten**  
**zur**  
**verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der geplanten „Heimatumlage“,**  
**Gesetzesentwurf „Starke Heimat Hessen“**

erstattet  
im Auftrag des  
Hessischen Ministeriums der Finanzen  
vertreten durch Staatsminister Dr. Thomas Schäfer  
Friedrich-Ebert-Allee 8 in 65185 Wiesbaden

von  
Matthias Goldmann\*  
Juniorprofessor für Internationales Öffentliches Recht und Finanzrecht  
Goethe-Universität Frankfurt  
September 2019

---

\* goldmann@jur.uni-frankfurt.de

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Gutachtenfrage</b> .....	3
<b>B. Zulässigkeit der Umlage gem. Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG</b> .....	3
<b>I. Horizontale vs. vertikale Umlagen</b> .....	3
<b>II. Zweckumlagen vs. allgemeine Umlagen</b> .....	4
<b>C. Verfassungsmäßige Grenzen der Umlage</b> .....	5
<b>I. Maßstab: Selbstverwaltungsrecht und interkommunale Solidarität</b> .....	5
1. <i>Selbstverwaltungsrecht und Finanzausstattung</i> .....	5
2. <i>Interkommunale Solidarität</i> .....	7
3. <i>Systemgerechtigkeit</i> .....	7
4. <i>Vergleichsmaßstab</i> .....	8
<b>II. Zielsetzung der Heimatumlage</b> .....	8
<b>III. Vertikale Dimension (Land-Kommunen)</b> .....	9
1. <i>Verteilungssymmetrie</i> .....	9
2. <i>Verhältnis zwischen Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen</i> .....	9
<b>IV. Horizontale Dimension (interkommunale Solidarität)</b> .....	10
1. <i>Systemgerechtigkeit der Auswirkungen</i> .....	10
2. <i>Übernivellierung</i> .....	13
3. <i>Verhältnis zu anderen Umlagen: Systemgerechtigkeit</i> .....	15
4. <i>Pauschalierung</i> .....	15
5. <i>Anpassung der Umlage</i> .....	16
<b>D. Zusammenfassung und Ergebnis</b> .....	16

## A. Gutachtenfrage

Das Gutachten untersucht die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs „Starke Heimat Hessen“ vom 11.6.2019 mit dem Grundgesetz und der Hessischen Verfassung.<sup>1</sup>

Der Gesetzentwurf „Starke Heimat Hessen“ sieht in Artikel 1 die Einführung eines Gesetzes über die Heimatumlage vor. Nach dessen § 1 soll die durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage nach § 6 Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) entstehenden Finanzierungsspielräume zu 75% durch die Einführung einer sog. Heimatumlage genutzt werden. Die Heimatumlage soll gemäß § 6 Abs. 2 GemFinRefG unter Zugrundelegung eines Vervielfältigers in Höhe von 21,75% ermittelt werden. Die erhobenen Beträge sollen gem. § 2 des Gesetzes über die Heimatumlage (Artikel 1 § 2 des Entwurfs) die Finanzausgleichsmasse gem. § 5 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) aufstocken und über Schlüsselzuweisungen (§§ 17-34 FAG), Besondere Finanzausweisungen (§§ 36-44 FAG, §§ 44a, 44b FAG-E) und Investitionszuwendungen (§§ 45-49 FAG) den Gemeinden ausgezahlt werden. Nicht im Gesetzentwurf festgelegt, aber vorgesehen ist die Verwendung von einem Drittel der Heimatumlage für Schlüsselzuweisungen und von zwei Dritteln für Besondere Finanzausweisungen, hauptsächlich im Bereich der Kinderbetreuung. Der Gesetzentwurf sieht außerdem in seinem Artikel 3 gewisse Änderungen des FAG vor. Dazu gehört die Einführung neuer Tatbestände für Besondere Finanzausweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten im Schulwesen (§ 44a FAG-E) sowie für die Digitalisierung in den Kommunen (§ 44b FAG-E).

Die Maßstäbe für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit ergeben sich aus dem Grundgesetz (GG) sowie der Hessischen Verfassung (HV). Die **Gesetzgebungskompetenz** des Landes Hessen zur Einführung einer solchen Umlage richtet sich nach den Art. 70 Abs. 1 und 106 Abs. 6 S. 6 GG (B.). Dabei sind die Grenzen zu beachten, die das Verfassungsrecht einer solchen Umlage setzt (C.). Im vorliegenden Fall ergeben sich diese Grenzen einerseits aus dem **kommunalen Selbstverwaltungsrecht** gem. Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 137 Abs. 5 HV, welches seinerseits durch das **Gebot interkommunaler Solidarität** gem. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 137 Abs. 5 HV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 HV begrenzt wird. Im Ergebnis erweist sich die Heimatumlage als mit der Verfassung vereinbare, systemkonforme Weiterentwicklung des hessischen Finanzausgleichs, durch die der Gesetzgeber seiner Pflicht zur Sicherung der interkommunalen Solidarität nachkommt (D.).

## B. Zulässigkeit der Umlage gem. Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG

Die Gesetzgebungskompetenz steht dem Land gem. Art. 70 GG zu. Allerdings bestimmt Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG, dass den Gemeinden die Ertragshoheit hinsichtlich der Gewerbesteuern zusteht. Die Heimatumlage müsste sich daher als eine nach Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG zulässige Umlage erweisen.

### I. Horizontale vs. vertikale Umlagen

Allgemein gesprochen handelt es sich bei Umlagen gem. Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG um Finanzierungslasten, die einer Gebietskörperschaft zur Finanzierung einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft auferlegt werden.<sup>2</sup> Der Begriff ist offen und wird von der Systematik und Tradition der Verfassung geprägt.

Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG gestattet nach allgemeiner Auffassung nur horizontale Umlagen, deren Aufkommen bei den Kommunen verbleiben muss, also Finanzierungslasten, die den umlagepflichtigen

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 20/784 vom 11.6.2019.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG 83, 363, 389.

Körperschaften im Rahmen der Verteilung der Umlagemasse zurückgewährt werden.<sup>3</sup> Vertikale Umlagen zugunsten der Länder und des Bundes sind in Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG abweichend geregelt. Bei der Heimatumlage handelt es sich um eine horizontale Umlage, da ihr Aufkommen wieder vollständig an die Kommunen zurückfließt. Damit ist sie insoweit mit Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG vereinbar.

## II. Zweckumlagen vs. allgemeine Umlagen

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) unterscheidet in seinem Urteil zur Krankenhausumlage ferner zwischen Zweckumlagen und allgemeinen, nicht zweckgebundenen Umlagen.<sup>4</sup>

Die Heimatumlage ist keine Zweckumlage, sondern stellt in ihrer Gesamtheit eine allgemeine, nicht zweckgebundene Umlage dar. Der Gesetzentwurf knüpft weder die Höhe der Umlage an die zur Erreichung eines bestimmten Zwecks notwendigen Mittel, noch die Verwendung der Umlage an bestimmte Zwecke. Der Gesetzentwurf sieht stattdessen vor, dass die der Höhe nach durch den Vervielfältiger von 21,75 Prozentpunkten bestimmte Heimatumlage für Schlüsselzuweisungen, Besondere Finanzausweisungen und Investitionszuweisungen verwendet wird, ohne hierbei bestimmte Beträge für spezielle Zuweisungen zu reservieren. Damit handelt es sich um eine allgemeine Umlage. Die bei der Vorstellung des Gesetzesentwurfs durch den Finanzminister mitgeteilte Intention, gewisse Beträge der Umlage für bestimmte Besondere Finanzausweisungen zu verwenden, ist rein politischer Natur. Sie ergibt sich nicht aus dem Gesetz über die Heimatumlage und ist stattdessen im Haushalt festzulegen.

Lange war streitig, ob Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG horizontale Umlagen ohne Zweckbezug im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs erlaube. Das BVerfG ließ die Frage in der Krankenhausentscheidung offen.<sup>5</sup> Gegen die Zulässigkeit nicht zweckgebundener Umlagen wurde eingewendet, dass Art. 106 Abs. 6 GG ein „Behaltensrecht“ der Gemeinden statuiere.<sup>6</sup> Auch dürfe man Art. 106 Abs. 7 GG nicht umgehen, der den Gemeinden Steuereinnahmen garantiere. Diese Garantie würde ins Leere laufen, wenn der allgemeine Finanzausgleich zumindest teilweise aus nicht zweckgebundenen, horizontalen Umlagen bestritten würde.<sup>7</sup>

Allerdings regelt Art. 106 GG nur die Ertragshoheit der Kommunen über die Grund- und Gewerbesteuern, sofern sie erhoben werden. Das ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG, der das Hebesatzrecht der Gemeinden nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährt. Insbesondere garantiert er den Kommunen keine bestimmten Einnahmen.<sup>8</sup> Schon seit der Gemeindefinanzreform von 1969 ist die Gewerbesteuer keine absolut geschützte Ertragsquelle der Gemeinden mehr. Umlagen nach Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG sind Teil des rechtlichen Rahmens, dem das Ertragsrecht der Gemeinden unterliegt.

---

<sup>3</sup> BVerfGE 83, 363, 389f.; W. Heun, in H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar* Bd. 3, 3. Aufl. (2018), Art. 106 Rn. 41.

<sup>4</sup> BVerfGE 83, 363, 390; zum Begriff der Umlage ferner VerfGH Nordrhein-Westfalen, VerfGH 34/14, 30.8.2016, Rn. 82f.

<sup>5</sup> BVerfGE 83, 363, 392.

<sup>6</sup> W. Kluth, „Umlagen nach Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG als Instrumente zwischengemeindlichen Finanzausgleichs“, *Die Öffentliche Verwaltung* (1994), S. 456, 460f.

<sup>7</sup> T. Koblenzer und C. Günther, „Verfassungsrechtliche Grenzen des Zugriffs auf kommunale Steuereinnahmen durch Umlagen am Beispiel der Solidaritätsumlage in NRW“, *ifst-Schrift Nr. 499* (2014) S. 26f.

<sup>8</sup> BFH, VIII R 33/90, 24.3.1992, BFHE 168, 350, 360; W. Heun, in H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar* Bd. 3, 3. Aufl. (2018), Art. 106 Rn. 39.

Weitere Anforderungen an die Zulässigkeit von Umlagen ergeben sich nicht aus Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG.<sup>9</sup> Sie können sich jedoch aus anderen Verfassungsbestimmungen ergeben, insbesondere aus dem im Folgenden im Mittelpunkt stehenden Art. 28 Abs. 2 GG.

### C. Verfassungsmäßige Grenzen der Umlage

Die Heimatumlage ist am Maßstab des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gem. Art 28 Abs. 2 GG, 137 HV zu messen. Dieses findet eine verfassungsimmanente Grenze im Gebot interkommunaler Solidarität gem. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 137 Abs. 5 HV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 1 HV. Beide Anforderungen fließen in das Gebot der Systemgerechtigkeit ein, welches die Rechtsprechung zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Regelungen des Finanzausgleichs entwickelt hat (I.). Die Heimatumlage zielt auf die Verbesserung interkommunaler Solidarität ab und setzt dabei bestimmte inhaltliche Schwerpunkte (II.). Sie setzt dieses Ziel sowohl in vertikaler (III.) als auch in horizontaler Hinsicht (IV.) systemgerecht um.

### I. Maßstab: Selbstverwaltungsrecht und interkommunale Solidarität

#### 1. Selbstverwaltungsrecht und Finanzausstattung

Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 GG garantiert Eigenverantwortung, wie es nun in Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG bzw. Art. 137 Abs. 5 der Hessischen Verfassung (HV) ausdrücklich anerkannt ist.<sup>10</sup> Hierbei handelt es sich um eine zweifache Garantie, die einerseits das Recht der Kommunen auf ausreichende Finanzausstattung durch eigene Einnahmen bzw. den kommunalen Finanzausgleich verbürgt, andererseits das Prinzip der Konnexität festlegt, wonach die Übertragung neuer Aufgaben die Pflicht zur Zuweisung entsprechender Finanzmittel nach sich zieht, vgl. Art. 137 Abs. 5 S. 1 HV.<sup>11</sup> Da hier nicht die Übertragung neuer Aufgaben ansteht, geht es im Folgenden ausschließlich um die erste Säule der kommunalen Finanzgarantie, die Sicherung einer ausreichenden Finanzausstattung.

Der Erhalt der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung erfordert einerseits eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen, andererseits muss er im Sinne der Eigenverantwortung auch Differenzierungen zulassen. Insbesondere darf das Hebesatzrecht der Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG nicht leer laufen.<sup>12</sup> Damit ist jedenfalls in den Flächenländern ein **Finanzausgleich** erforderlich, der die Kommune in die Lage versetzt, ihre öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen, ohne zu einer Einebnung der Finanzkraftunterschiede zu führen.<sup>13</sup>

Der Hessische Staatsgerichtshof teilt zumindest in der Sache die Auffassung des BVerwG und anderer Landesverfassungsgerichte, dass – entsprechend dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts<sup>14</sup> – ein unantastbarer Kernbereich kommunaler Finanzhoheit vom Vorbehalt der finanziellen

---

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 38, 363, 392.

<sup>10</sup> U.a. Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1151, 1152; BVerwG, 8 C 1/12, 31.1.2013, NVwZ 2013, 1078; StGH Baden-Württemberg, DVBl. 1999, 1351, 1355. Zur Frage der Rechtsgrundlage vgl. U. Volkmann, „Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung“, *Die Öffentliche Verwaltung* (2001), S. 497, 498.

<sup>11</sup> F. Schoch und J. Wieland, *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben* (1995), S. 154ff.

<sup>12</sup> E. Mehlhaf, *Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes* 13 (2017) S. 196.

<sup>13</sup> K.-A. Schwarz, in v. Mangoldt/Klein/Stark (Begr.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 7. Aufl. (2018), Art. 28 GG Rn. 244ff.

<sup>14</sup> BVerfGE 79, 127, 143.

Leistungsfähigkeit des Landes ausgenommen sei.<sup>15</sup> Dazu gehören neben den für die Erfüllung der Pflichtaufgaben notwendigen Mitteln auch die für die Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben notwendigen Mittel.<sup>16</sup> Genannt werden 5-10% der Finanzmittel für freiwillige Aufgaben.<sup>17</sup> Die Berechnung muss sich dabei am Bild der wirtschaftlich und sparsam operierenden Kommune ausrichten.<sup>18</sup>

Nach der Alsfeld-Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs erfordert Art. 137 Abs. 5 S. 1 HV jedenfalls im Hinblick auf den **Kernbereich**, die angemessene Finanzausstattung dem sich aus den jeweiligen Aufgaben ergebenden Bedarf auszurichten.<sup>19</sup> Daher hängt der Ausgleich zwischen dem Land und den Kommunen im Kernbereich auch nicht von der Finanzlage des Landes ab<sup>20</sup> und ist auch gegenüber anderen öffentlichen Interessen abwägungsresistent.<sup>21</sup> Das Land muss bei fehlender eigener finanzieller Leistungsfähigkeit die den Kommunen übertragenen Aufgaben entsprechend reduzieren oder kosteneffizientere Maßnahmen zulassen.<sup>22</sup> Landesverfassungsgerichte, die die Gegenauffassung vertreten,<sup>23</sup> stützen diese Ansicht in der Regel auf ausdrückliche Vorbehalte der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes in den jeweiligen Landesverfassungen. Die Hessische Verfassung enthält aber keinen solchen Vorbehalt.<sup>24</sup> Bei der Berechnung des notwendigen Finanzausgleichs genießt der Landesgesetzgeber zwar einen Spielraum.<sup>25</sup> Bei offensichtlicher Disproportionalität von Aufgaben und zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ist die Kernbereichsgarantie aber verletzt.<sup>26</sup> Um dies zu vermeiden, muss der Gesetzgeber den Bedarf in regelmäßigen Abständen prüfen.<sup>27</sup>

Der Kernbereich ist in Hessen im Rahmen dieses Spielraums vollumfänglich gewährleistet. Aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) wird gem. § 3 Abs. 1 FAG der zur Erfüllung der Pflichtaufgaben wirtschaftlich und sparsam arbeitender Gemeinden erforderlichen Bedarf jährlich neu anhand statistischer Daten kalkuliert und außerdem ein Garantiezuschlag zur Erfüllung eines Mindestmaßes an

---

<sup>15</sup> HessStGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1151, 1152 (das Urteil erwähnt den Kernbereich nicht explizit, jedoch geht es in der Sache um die Pflicht des Landes, den Kommunen ohne Rücksicht auf die eigene Finanzlage des Landes die Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben zu garantieren); ferner BVerwG, 8 C 11.87, 25.3.1998, BVerwGE 106, 208, 287; Thüringer VerfGH, Verf 82/03, 21.6.2005, NVwZ-RR 2005, 665, 668; Bayerischer VerfGH, 13-VII-93, 18.4.1996, BayVBl. 1996, 462, 463f.

<sup>16</sup> Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1151, 1152; ebenso VfG Brandenburg, VfGBbg 28/98, 16.9.1999, NVwZ-RR 2000, 129; ähnlich VerfGH Nordrhein-Westfalen, VerfGH 5/97, 1.12.1998, DVBl. 1999, 391, 392.

<sup>17</sup> H. Dreier, in H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar* Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 28 Rn. 146.

<sup>18</sup> K. Lange, „Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung der Kommunen“, *Deutsches Verwaltungsblatt* (2015), S. 457-463, 458.

<sup>19</sup> Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1151, 1153.

<sup>20</sup> Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1151, 1153.

<sup>21</sup> K.-A. Schwarz, in v. Mangoldt/Klein/Stark (Begr.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 7. Aufl. (2018), Art. 28 Rn. 248.

<sup>22</sup> Niedersächsischer StGH, 6/99 u.a., 16.5.2001, LVerfGE 12, 255; H.-G. Henneke, in H.-G. Henneke/H. Pünder/C. Waldhoff (Hrsg.), *Recht der Kommunal Finanzen* (2006), § 24 Rn. 287ff.; H.-G. Henneke, „Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?“, *Die Öffentliche Verwaltung* (2008), S. 857. Dies ist auch schon deswegen gerechtfertigt, weil die Länder trotz Schuldenbremse über weitergehende Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme verfügen als die Kommunen, vgl. K.-A. Schwarz, in v. Mangoldt/Klein/Stark (Begr.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 7. Aufl. (2018), Art. 28 Rn. 251.

<sup>23</sup> VerfGH Nordrhein-Westfalen, VerfGH 21/08 19.7.2011; VerfGH Nordrhein-Westfalen, VerfGH 19/13, 10.5.2016; so auch StGH Baden-Württemberg, 2/97, 10.5.97; den Kernbereich relativierend LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, 11.5.2006, LVerfG 1/05, LVerfGE 17, 297, 320.

<sup>24</sup> Wenngleich das BVerfG dies noch nicht entschieden hat, würde die Vereinbarkeit eines solchen Vorbehalts mit Art. 28 Abs. 2 GG Fragen aufwerfen, vgl. Mehlhaf (Fn. 12) S. 167; Lange (Fn. 18) 460; a.A. H. Dreier, in H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar* Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 28 Rn. 150.

<sup>25</sup> Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1151, 1152; BVerfGE 23, 353, 369.

<sup>26</sup> Niedersächsischer StGH, DVBl. 1998, 185, 186.

<sup>27</sup> VfG Brandenburg, NVwZ-RR 2000, 129.

freiwilligen Aufgaben gem. § 7 Abs. 4 FAG addiert. Dieses Modell des Finanzausgleichs fand 2019 die Billigung des Staatsgerichtshofs.<sup>28</sup>

Auch **jenseits des Kernbereichs** erfordert die Finanzhoheit der Kommunen eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Sie ist aber abhängig von der Finanzkraft des Landes.<sup>29</sup> Beide Ebenen, Land und Kommunen, müssen zur Deckung der aus ihrer Aufgabenwahrnehmung folgenden Kosten in der Lage sein (Verteilungssymmetrie).<sup>30</sup> Dies folgt aus dem Gedanken, dass die dem Land und den Kommunen zugewiesenen Aufgaben gleichermaßen von öffentlichem Interesse sind.<sup>31</sup>

## 2. Interkommunale Solidarität

Das dem Selbstverwaltungsrecht entspringende Recht auf finanzielle Eigenverantwortung findet eine verfassungsimmanente Schranke in dem dem Gleichheitsgrundsatz entlehnten Gebot interkommunaler Solidarität. Der Gesetzgeber kann sich hierauf stützen, um einen Ausgleich unter den Kommunen zu erreichen. Das BVerfG hat einen solchen interkommunalen Lastenausgleich bereits in seiner Entscheidung zur Krankenhausumlage von 1968 zumindest soweit für zulässig erklärt, wie der Ausgleich auf kommunaler Ebene stattfindet.<sup>32</sup> Dieser Gedanke ist in der Folge von der Rechtsprechung weiterentwickelt worden. Hierin liegt ein Grund, warum die Rechtsprechung horizontale Umlagen nach Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG zum Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft anerkannte.<sup>33</sup> Besonders große Finanzkraftunterschiede legen ein Handeln des Gesetzgebers zur Herstellung interkommunaler Solidarität nahe und rechtfertigen entsprechende Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht.<sup>34</sup>

In diesem Sinne hat der Hessische Staatsgerichtshof bereits in seiner „Alsfeld-Entscheidung“ von 2013 festgestellt, dass das Gebot der interkommunalen Solidarität horizontale Umlagen im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs erlaubt.<sup>35</sup> Der Staatsgerichtshof lässt dem Gesetzgeber dabei einen denkbar weiten Spielraum, wie die jüngste Entscheidung von 2019 nochmals unterstreicht, mit der u.a. die Abundanzumlage gem. §§ 22, 28 FAG gebilligt wurde.<sup>36</sup> Eine Umlage, die interkommunale Solidarität gewährleisten soll, ist demnach nur an der Verhältnismäßigkeit zu messen. Anders als der VerfGH Nordrhein-Westfalen hält der Hessische Staatsgerichtshof eine solche Umlage zum Ausgleich großer Unterschiede nicht nur ausnahmsweise für zulässig.<sup>37</sup>

## 3. Systemgerechtigkeit

Der Finanzausgleich muss sich trotz oder gerade wegen dieser widerstreitenden Berechtigungen und Interessen insgesamt als kohärentes System erweisen. Der vertikale und horizontale Ausgleich müssen aufeinander abgestimmt sein und die Kommunen nicht nur insgesamt, sondern jeweils für sich in die

<sup>28</sup> Hessischer StGH, P.St. 2606 u.a., 16.1.2019.

<sup>29</sup> Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1151, 1152, 1154.

<sup>30</sup> K.-A. Schwarz, in v. Mangoldt/Klein/Stark (Begr.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 7. Aufl. (2018), Art. 28 Rn. 249; A. Engels, *Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung. Eine dogmatische Rekonstruktion* (2014) S. 301ff.; Volkmann (Fn. 10) S. 502; S. auch Mehlhaf (Fn. 12) S. 165 m.w.Nw. zur Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte.

<sup>31</sup> Mehlhaf (Fn. 12) S. 165.

<sup>32</sup> BVerfGE 83, 363, 368.

<sup>33</sup> LVerfG Sachsen-Anhalt, LVG 57/10, 9.10.2012, LVerfGE 17, 410, 427f.; Sächsischer VerfGH, 25-VIII-09, 29.1.2010, LVerfGE 21, 317, 338.

<sup>34</sup> H.-G. Henneke, in H.-G. Henneke/H. Pünder/C. Waldhoff (Hrsg.), *Recht der Kommunal Finanzen* (2006), § 24 Rn. 186 m.w.Nw. zur insoweit maßgeblichen Rspr. der 1990er-Jahre; Lange (Fn. 18) 462f.

<sup>35</sup> Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1152, 1156; unter Verweis auf den Sächsischen VerfGH, 129-VIII-09, 26. 8. 2010; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, 18/10, 26.1.2012, NVwZ 2012, 1042; siehe ferner auch Niedersächsischer StGH, 6/99, 16.5.2001, LVerfGE 12, 255, 281.

<sup>36</sup> Hessischer StGH, P.St. 2606 u.a., 16.1.2019, S. 43-45.

<sup>37</sup> VerfGH Nordrhein-Westfalen, VerfGH 34/14, 30.8.2016, Rn. 111, 119.

Lage versetzen, ihren Aufgaben in finanzieller Hinsicht gerecht zu werden. Diese Abwägung überprüfen die Landesverfassungsgerichte häufig unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit.<sup>38</sup>

Ihre Kontrolldichte ist dabei nicht besonders hoch, so dass dem Landesgesetzgeber ein ausreichender Spielraum bleibt. Allerdings üben die Gerichte nicht lediglich eine Willkürkontrolle aus. Vielmehr wählt gerade der Hessische Staatsgerichtshof einen dezidiert prozeduralen Ansatz, der der Kontrolle von Planungsentscheidungen gleicht.<sup>39</sup>

Darüber hinaus ist grundsätzlich im Rahmen der Überprüfung von Umlagen auch das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung zu berücksichtigen.<sup>40</sup> Da die Heimatumlage aber anders als die Abundanzumlage alle Gemeinden gleich behandelt, ergeben sich hieraus keine Schwierigkeiten.

#### *4. Vergleichsmaßstab*

Die Heimatumlage ist nicht mit der bisherigen erhöhten Gewerbesteuerumlage identisch und setzt auch diese nicht fort. Zudem handelt es sich um eine horizontale Umlage, während die Gewerbesteuerumlage vertikal wirkt. Sie ist daher unabhängig von Letzterer am Selbstverwaltungsrecht bzw. am Gleichheitssatz zu überprüfen. Maßgeblich für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist demnach der Vergleich der Situation bei Einführung der Heimatumlage mit der Situation, die ab 2020 ohne Einführung der Heimatumlage bestünde.

## **II. Zielsetzung der Heimatumlage**

Die Heimatumlage ist anhand des von ihr verfolgten Zwecks zu beurteilen, wie er aus der Gesetzesbegründung folgt. Danach soll die Heimatumlage zum einen interkommunale Solidarität herstellen. Die prognostizierten Einnahmen aus der Gewerbesteuer ab 2020 seien ohnehin bereits höchst ungleich auf die über 400 Gemeinden verteilt. Der Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage und der starke Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen in den letzten Jahren akzentuiere diese Unterschiede noch weiter.<sup>41</sup> Eine horizontale Redistribution erfolge derzeit nur durch die nur wenige Kommunen betreffende Abundanzumlage.

Zum ändern sollen mit der Heimatumlage gewisse Förderschwerpunkte gesetzt werden, die über Besondere Finanzzuweisungen bewirkt werden sollen. Einige dieser Aufgaben haben überörtlichen Charakter, so z.B. Maßnahmen zur Verbesserung der Schulverwaltung, des Nahverkehrs oder zur Digitalisierung.

---

<sup>38</sup> Hessischer StGH, P.St. 2606 u.a., 16.1.2019, S. 62; H. Dreier in H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 28 Rn. 150; Manche Landesverfassungsgerichte sprechen auch von Sachgerechtigkeit. Vgl. VerfGH Nordrhein-Westfalen, 16/96 u.a., 9.7.1998, NVwZ-RR 1999, 81, 82.

<sup>39</sup> Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1151, 1153; vgl. auch Thüringer VerfGH, ThüVBl 2005, 228ff.

<sup>40</sup> Hierzu ausführlich BVerfGE 137, 108, 153f.

<sup>41</sup> LT-Drs. 20/784 vom 11.6.2019, S. 10.



### III. Vertikale Dimension (Land-Kommunen)

#### 1. Verteilungssymmetrie

Die Heimatumlage müsste im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Land und Kommunen dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie als wichtigem Bestandteil der Systemgerechtigkeit entsprechen.<sup>42</sup> Die Angemessenheit der vertikalen Verteilung bemisst sich nach den unter C.I.1 dargestellten Maßstäben nach der gesamten Haushaltslage; man kann den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage insofern nicht isoliert betrachten. Vielmehr ist die insgesamt positive Entwicklung des Landeshaushalts mit zu berücksichtigen, die seit 2016 zu einem ausgeglichenen Haushalt geführt hat.

Durch die Heimatumlage kommt es zu keiner direkten (primären) Veränderung der Verteilung zwischen Land und Kommunen. Das gesamte Aufkommen der Umlage bleibt im kommunalen Bereich. Die Heimatumlage erhöht die Finanzausgleichsmasse; sie stellt einen „aufgrund ... anderer Gesetze ... zu vereinnahmenden Betr[ag]“ i.S.d. § 5 Abs. 1 FAG dar. Sie hat also nicht zur Konsequenz, dass das Land in Höhe der Heimatumlage von seiner Pflicht gem. § 5 Abs. 2 FAG, die Finanzausgleichsmasse aus dem Haushalt aufzubringen, entlastet würde.

Im Gegenteil verhindert die Heimatumlage sogar, dass es über den Finanzausgleich zu einer automatischen, „sekundären“ Umverteilung zu Gunsten des Landes kommt. Die Heimatumlage schöpft nämlich wie die Gewerbeumlage Deckungsmittel der Kommunen ab.<sup>43</sup> Ohne Heimatumlage hätten die Gemeinden höhere Gewerbesteuererträge zu verzeichnen, welche gem. § 7 Abs. 7 FAG automatisch zu einer Reduktion des nach § 5 Abs. 2 FAG aus Landesmitteln aufzubringenden Teils der Finanzausgleichsmasse führen würden.

Insgesamt führt die Heimatumlage damit gegenüber der Situation, die ohne Einführung der Heimatumlage bestünde, zu einer Mehrbelastung des Landes. Das Land kann sich nicht wegen ansonsten höherer Gewerbesteuererträge der Gemeinden aus dem Finanzausgleich zurückziehen. Angesichts der gegenwärtig ausgewogenen Haushaltslage des Landes entspricht dieser Effekt den Grundsätzen der Systemgerechtigkeit und Verteilungssymmetrie.

#### 2. Verhältnis zwischen Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen

Die Verwendung von zwei Dritteln des Aufkommens der Heimatumlage für zweckgebundene, Besondere Finanzaufweisungen müsste verfassungsgemäß sein. Anders als Schlüsselzuweisungen (oder allgemeine Finanzaufweisungen) sind Zweckzuweisungen an bestimmte Aufgaben und konkreten Bedarf gebunden.<sup>44</sup> Sie greifen daher intensiver in das Selbstverwaltungsrecht ein als allgemeine Finanzaufweisungen, denn sie nehmen den Kommunen die Verfügungsfreiheit über die betroffenen Mittel.<sup>45</sup> Allerdings genießt der Gesetzgeber im Hinblick auf die Verteilung der Finanzausgleichsmasse

---

<sup>42</sup> S.o. C.I.2.

<sup>43</sup> Dies ist im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber aus dem Begriff „Deckungsmittel“ und dem Sinn und Regelungskontext des § 7 FAG, der vor dem Hintergrund des Selbstverwaltungsrechts den Mindestbedarf der Kommunen ermitteln soll. Dementsprechend geht die Gesetzesbegründung des FAG auch ohne Weiteres davon aus, dass die Gewerbesteuerumlage von den gem. § 7 Abs. 7 FAG zu veranschlagenden Gewerbesteuererträgen abzuziehen ist, vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, LT-Drs. 19/1853 vom 21.4.2015, S. 84.

<sup>44</sup> Unterscheidung bei H.-G. Henneke, in H.-G. Henneke/H. Pünder/C. Waldhoff (Hrsg.), *Recht der Kommunal Finanzen* (2006) § 25, Rn. 15.

<sup>45</sup> Ebd., Rn. 17.

auf allgemeine Schlüsselzuweisungen und Besondere Finanzaufweisungen einen denkbar großen Spielraum.<sup>46</sup>

Vor diesem Hintergrund sind die mit der Finanzierung von Zweckzuweisungen verbundenen Ziele der Heimatumlage nicht zu beanstanden. Es handelt sich um Aufgaben, deren Realisation einen entsprechend hohen finanziellen Bedarf erzeugt. Sie sind darüber hinaus zum Teil auch von interkommunaler Bedeutung. Das trifft zumindest auf den neu eingeführten Tatbestand für Maßnahmen der Digitalisierung zu (§ 44b FAG-E), außerdem auch auf Zuweisungen für den öffentlichen Nahverkehr und die Schulverwaltung (§ 44a FAG-E).

Die Aufteilung in Zweckzuweisungen und allgemeine Finanzaufweisungen erscheint geeignet, erforderlich und angemessen, um diese Zwecke zu erreichen. Insbesondere wäre ein aus Sicht des Selbstverwaltungsrechts milderer Mittel, nämlich die vollständige Verwendung der Heimatumlage für die Aufstockung der Schlüsselzuweisungen, nicht gleich geeignet. Hierüber bekämen alle Kommunen gleich wenig; die politisch gewollten Aufgaben mit interkommunalem Charakter ließen sich auf diese Weise nicht gleich gut verwirklichen.

Die intendierte Aufteilung in Zweckzuweisungen und allgemeinen Finanzausgleich erscheint auch angemessen (verhältnismäßig i.e.S.). Den Kommunen bleiben aufgrund der (durch die Umlage aufgestockten) Schlüsselzuweisungen genügend Mittel für freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung.<sup>47</sup> Diese werden durch die Verwendung der Heimatumlage für Zweckzuweisungen nicht reduziert; wenn man davon absieht dass sich aufgrund der Heimatumlage die horizontale Verteilung der Finanzausgleichsmasse entsprechend der danach bestehenden Finanzkraftverhältnisse geringfügig ändert.<sup>48</sup>

#### IV. Horizontale Dimension (interkommunale Solidarität)

##### 1. Systemgerechtigkeit der Auswirkungen

Die Heimatumlage muss zu einem verfassungsrechtlich vertretbaren Maß an interkommunaler Solidarität führen. Dazu müssen die horizontalen Auswirkungen jedenfalls systemgerecht sein.

Die Heimatumlage führt zu einer **unmittelbar** zu einer horizontalen Distribution, indem sie Gewerbesteuererträge der Gemeinden nach § 6 Abs. 2 GemFinRefG gemäß Aufkommen (je mehr, desto höher die Umlage) und Hebesatz (je höher, desto geringer die Umlage) abschöpft und der Finanzausgleichsmasse zuführt. Anders als sonst im Rahmen des Finanzausgleichs kommen keine nivellierten (fiktiven) Hebesätze zum Einsatz. Dies steht aber durchaus im Einklang mit dem Zweck der

---

<sup>46</sup> VfG Brandenburg, 28/98, 16.9.1999, Rn. 100, 116: „Die Gewährung besonderer Zuweisungen steht im Ermessen des Gesetzgebers. [...] Ohne sie käme es nicht etwa zwangsläufig zu einer Erhöhung der Steuerverbundmasse. Allenfalls kann eine – je nach dem Ergebnis der Bedarfsüberprüfung – gegebenenfalls erforderliche Erhöhung der Verbundquote und damit der Verbundmasse dazu führen, daß Zuweisungen außerhalb des Steuerverbunds abgebaut werden, um Mehrbedarf zu finanzieren. [...] Dies gilt unbeschadet dessen, daß mit Zweckzuweisungen in gewissem Umfang Einfluß auf die Aktivitäten der bezuschußten Gemeinde genommen wird. Es bleibt indessen Sache der Gemeinde, ob sie Zweckzuweisungen in Anspruch nimmt. Außerdem kann durch Zweckzuweisungen Sonderbedarf ausgeglichen werden und werden gegebenenfalls auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, übertragene Aufgaben und Infrastrukturprojekte finanziert.“

<sup>47</sup> Zu diesem Kriterium: H.-G. Henneke, in H.-G. Henneke/H. Pünder/C. Waldhoff (Hrsg.), *Recht der Kommunal Finanzen* (2006) § 25, 19; K.-A. Schwarz, in v. Mangoldt/Klein/Stark (Begr.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 7. Aufl. (2018), Art. 28 Rn. 244: „Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung“.

<sup>48</sup> S.o. C.IV.1.

Heimatumlage, das tatsächliche (nicht nur das fiktive) Potenzial gewerbesteuerstarker Gemeinden umzulegen. Sie erweist sich insofern als systemgerecht.

Es entspricht auch durchaus dem Begriff der Solidarität, alle Gemeinden mit demselben Vervielfältiger zu belasten und sie anders als die Abundanzumlage nicht progressiv auszugestalten oder erst ab einem Schwellenwert zu erheben. Gemeinden mit hohem Gewerbesteueraufkommen tragen auch so in absoluten Zahlen mehr zur Umlagemasse bei; finanzschwache Gemeinden profitieren davon, weil sie einen prozentual höheren Anteil ihrer Einnahmen aus der Finanzausgleichsmasse beziehen, der die Umlage zufließt.

Dies lenkt den Blick auf die indirekten, sekundären **Effekte aufgrund des Finanzausgleichs**. Die Abschöpfung der Umlage verringert jeweils die Steuerkraftmesszahl der Gemeinde.<sup>49</sup> Je höher die tatsächlich gezahlte Umlage, desto geringer die Steuerkraftmesszahl der jeweiligen Kommune, desto mehr partizipiert sie am Finanzausgleich. Das ist aber kein ungewollter Nebeneffekt, bei dem der Finanzausgleich die Wirkungen der Heimatumlage wieder aufhebt. Vielmehr handelt es sich um die logische Konsequenz der Umlage, da sie die Finanzkraft der Kommune im Vergleich zu dem ohne Heimatumlage bestehenden Zustand schmälert, während sie die Finanzausgleichsmasse vergrößert.<sup>50</sup> In dieser Wechselwirkung kommen die unterschiedlichen Funktionen von Heimatumlage und Schlüsselzuweisungen zur Geltung. Die Heimatumlage trägt Unterschieden im Hinblick auf das (potenzielle) Gewerbesteueraufkommen Rechnung, die Schlüsselzuweisungen Unterschieden im Hinblick auf die gesamte, nach Erhebung der Umlage bestehende Steuerkraft einer Kommune. Diese Wechselwirkung verhindert, dass die interkommunale Solidarität überspannt würde. Im Ergebnis verlagert die Heimatumlage die Finanzierung aller Gemeinden ein Stück weit weg von der Eigenfinanzierung durch Gewerbesteuererträge hin zu einer solidarischen Finanzierung über den Finanzausgleich. Damit werden Unterschiede bei den Gewerbesteuererträgen abgemildert.

Da die Heimatumlage den Durchschnitt der kommunalen Steuerkraftmesszahlen senkt, könnte sie im Vergleich zu der Lage, die ohne Einführung der Heimatumlage bestünde, besondere Konsequenzen für die **Schlüsselzuweisungen A** nach sich ziehen. Weniger finanzkräftige Kommunen, die nur eine geringe Umlage zu tragen haben, erhalten dadurch möglicherweise eine geringere Schlüsselzuweisung A, die gem. §§ 17 Abs. 2, 23 Abs. 2 FAG vom Verhältnis der Finanzkraft einer Kommune zur Finanzkraft aller Kommunen abhängen. Unter Umständen könnte eine Kommune durch die Einführung der Heimatumlage sogar aus dem Kreis der Berechtigten für Schlüsselzuweisungen A herausfallen, dem sie ohne Einführung der Heimatumlage angehören würde. Auch die Schlüsselzuweisungen B sind indirekt betroffen, da aufgrund der durch die Heimatumlage verringerten Steuerkraftzahl die Kommunen in den Genuss höherer Schlüsselzuweisungen B gelangen als ohne Einführung der Umlage. Andererseits wirken sich geringere Schlüsselzuweisungen A sowie die Erhebung der Heimatumlage positiv auf den für Schlüsselzuweisungen B zur Verfügung stehenden Teil der für die unterschiedlichen Kategorien von Kommunen zur Verfügung stehenden Teilschlüsselmasse aus. Sollte eine Gemeinde aus der Schlüsselzuweisung A herausfallen, muss sie deswegen im Ergebnis nicht unbedingt schlechter dastehen.

Zur Verdeutlichung sei der – zugegebenermaßen konstruierte – Fall einer Gemeinde, die aufgrund der Umlage den Anspruch auf eine Schlüsselzuweisung A verliert, an nachfolgendem Beispiel illustriert:

---

<sup>49</sup> Art. 2 Nr. 4 und 5 des Gesetzentwurfs sehen entsprechende Änderungen der §§ 21, 27 FAG vor.

<sup>50</sup> Zur maßgeblichen Vergleichsperspektive s.o. C.I.4.

Fall 1: Kreisangehörige Gemeinde G ohne Heimatumlage:

Steuerkraftmesszahl:	380.000 €
Gesamtansatz:	1.000.000 €
Quotient G:	38%
Quotient für alle kreisangeh. Gemeinden:	60%
Davon 65% (§ 17 Abs. 2 FAG)	39 Prozentpunkte

*Ergebnis: G erhält Schlüsselzuweisung A in Höhe von 6.500 € (§ 17 Abs. 2 S. 2 FAG).*

Fall 2: Kreisangehörige Gemeinde G mit Heimatumlage i.H.v. 10.000 €, ceteris paribus:

Steuerkraftmesszahl:	370.000 € (Abzug Heimatumlage)
Gesamtansatz:	1.000.000 €
Quotient G:	37%
Quotient für alle kreisangeh. Gemeinden:	56% (verringert durch Heimatumlage)
Davon 65% (§ 17 Abs. 2 FAG)	36,4 Prozentpunkte

*Ergebnis: G erhält keine Schlüsselzuweisung A mehr. Ob dies durch eine höhere Schlüsselzuweisung B kompensiert wird, ist abhängig vom Einzelfall und schwer zu prognostizieren. Die für Schlüsselzuweisungen B bereitstehende Finanzausgleichsmasse wird jedenfalls gegenüber Fall 1 durch Wegfall von Schlüsselzuweisung A an Gemeinde G und den Teil der Heimatumlage, der der Aufstockung der Schlüsselzuweisungen dient, erhöht. Andererseits verringert die Heimatumlage den für die Höhe der Schlüsselzuweisungen entscheidenden Grundbetrag gem. § 18 FAG, da die Erhebung der Heimatumlage die Steuerkraftzahl aller davon betroffenen Gemeinden senkt und sie in diesem Maß stärker am Finanzausgleich partizipieren.*

Stünde eine Gemeinde aufgrund der Auswirkungen der Heimatumlage auf die Schlüsselzuweisung A im Ergebnis bei Einführung der Heimatumlage schlechter als ohne Einführung der Heimatumlage, ist an sich ein Verstoß gegen den Grundsatz der Systemgerechtigkeit denkbar. Schließlich dient die Heimatumlage ja der interkommunalen Solidarität und damit gerade der Besserstellung finanzschwacher Gemeinden, mithin derjenigen Gemeinden, die von den Schlüsselzuweisungen A profitieren. In diesem Fall könnten betroffene Gemeinden allerdings auf die Härtefallregel gem. § 58 FAG verwiesen werden, die auch gerade für Härten vorgesehen ist, die bei der Durchführung des FAG entstehen. Da die Heimatumlage nicht nur im FAG geregelt ist, empfiehlt sich eine entsprechende Klarstellung in § 58 FAG.

Der für Besondere Finanzausweisungen vorgesehene Anteil von zwei Dritteln des Ertrags der Heimatumlage bleibt ohne nivellierende Auswirkungen auf den allgemeinen Finanzausgleich. Die dafür bestimmten Erträge der Heimatumlage werden zwar auch Teil der Finanzausgleichsmasse, doch werden sie gem. § 7 Abs. 8 FAG unabhängig von dem für den Finanzausgleich maßgeblichen Bedarf veranschlagt und gem. § 36 FAG finanzkraftunabhängig und zweckgebunden vergeben. Den Besonderen Finanzausweisungen stehen immer konkrete Kosten gegenüber, die durch den allgemeinen

Bedarf nicht spezifisch abgedeckt sein sollen, schon allein da es sich vielfach um freiwillige Aufgaben handelt.<sup>51</sup> Die Zuweisungen decken die Kosten in der Regel nur zum geringen Teil.<sup>52</sup>

Abgesehen von dem Sonderfall der wegfallenden Schlüsselzuweisung A, der durch den Schwellenwert in § 17 Abs. 2 FAG verursacht wird, demonstrieren die vorstehenden Überlegungen, dass die Heimatumlage mit dem System des Finanzausgleichs an sich gut harmoniert. Sie stärkt die solidarischen Aspekte der Gemeindefinanzierung, ohne einzelne Gemeinden übermäßig zu belasten.

## 2. Übernivellierung

Eine äußere Grenze der Angemessenheit bildet im Verhältnis der Gemeinden untereinander das eng mit dem Gebot der Systemgerechtigkeit verknüpfte Verbot der Übernivellierung.<sup>53</sup> Danach darf das Ausmaß der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen interkommunalen Solidarität das dem Selbstverwaltungsrecht inhärente Prinzip der Eigenverantwortung nicht aushöhlen. Der Wettbewerb zwischen den Kommunen soll erhalten bleiben.<sup>54</sup> Das setzt als Anreiz die Möglichkeit der Gemeinden voraus, ihre finanzielle Situation durch Gewerbesteuereinnahmen zu verbessern. Damit ist auch eine Umlage mit der Folge der Änderung der Finanzkraftreihenfolge der Kommunen unzulässig.<sup>55</sup>

Die Heimatumlage führt allerdings nicht zu einer Übernivellierung. Im Vergleich zum gegenwärtigen Zustand erhöht die Heimatumlage sogar die finanziellen Differenzen zwischen den Gemeinden, indem sie sich nur auf 75% der bisherigen erhöhten Gewerbesteuerumlage gem. § 6 Abs. 2 GemFinRefG beläuft (von 29 auf 21,75 Prozentpunkte). Davon wiederum fließt nur ein Drittel (oder 25% der ursprünglichen erhöhten Gewerbesteuerumlage) dem allgemeinen, finanzkraftabhängigen Finanzausgleich zu. Eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge ist nicht zu erwarten, da die Umlage von allen Gemeinden gleichermaßen erhoben wird und keinen progressiven Charakter hat.

Maßgeblich ist insofern wiederum nicht der gegenwärtige Zustand, sondern derjenige, der ohne Heimatumlage bestehen würde.<sup>56</sup> Im Vergleich zu Letzterem verringert die Heimatumlage ihrem Zweck entsprechend die Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden. Der Vervielfältiger gem. § 6 Abs. 2 GemFinRefG beläuft sich demnach auf 56,75 Prozent des Quotienten aus Istaufkommen der Gewerbesteuer und Hebesatz; ohne Einführung der Heimatumlage betrüge er nur 35 Prozent.<sup>57</sup> Dennoch schöpft die Heimatumlage nur einen vergleichsweise geringen Teil der für Differenzierungen zwischen den Gemeinden in hohem Maße verantwortlichen Gewerbesteuereinnahmen ab. Das folgt aus der Formel des § 6 Abs. 2 GemFinRefG, wonach der Quotient aus Istaufkommen und Hebesatz multipliziert mit dem Vervielfältiger die Summe der Umlage ergibt. Dies mag folgendes Beispiel illustrieren:

---

<sup>51</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, LT-Drs. 19/1853 vom 21.4.2015, S. 72; vgl. dazu Hessischer StGH, P.St. 2606 u.a., 16.1.2019, S. 58f.

<sup>52</sup> Ebd. S. 71.

<sup>53</sup> H.-G. Henneke, *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*, 5. Aufl. (2012), S. 402ff. m.w.Nw.

<sup>54</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, 2/97, 30.1.98, NVwZ-RR 1998, 607.

<sup>55</sup> LVerfG Sachsen-Anhalt, LVG 57/10, 9.10.2012, LVerfGE 17, 410, 432ff.

<sup>56</sup> Vgl. oben C.I.

<sup>57</sup> Nicht berücksichtigt ist hier und im Folgenden die bis 2019 bestehende Erhöhung der Umlage in Folge der Gewerbekapitalsteuer-Abschaffung. Übersicht über die Vervielfältiger auf den Seiten des BMF: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Tabellen\\_Gewerbesteuerumlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Tabellen_Gewerbesteuerumlage.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

Gewerbsteuerertrag Gemeinde G mit Heimatumlage:	
GewSt-Istaufkommen:	1.000.000 €
Hebesatz:	400%
Bundesvervielfältiger:	14,5%
Landesvervielfältiger:	20,5%
Vervielfältiger Heimatumlage	21,75%
$\Sigma$ der Vervielfältiger:	= 56,75%
$\Sigma$ aller Umlagen:	$\frac{1.000.000 \text{ €}}{400 \%} \times 56,75\% = 141.875 \text{ €}$
Gewerbsteuerertrag der G:	858.125 €

Gewerbsteuerertrag Gemeinde G ohne Heimatumlage:	
GewSt-Istaufkommen:	1.000.000 €
Hebesatz:	400%
Bundesvervielfältiger:	14,5%
Landesvervielfältiger:	20,5%
$\Sigma$ der Vervielfältiger:	= 35%
Gewerbsteuerumlage:	$\frac{1.000.000 \text{ €}}{400 \%} \times 35\% = 87.500 \text{ €}$
Gewerbsteuerertrag der G:	912.500 €

Unterschied zwischen beiden Beispielen: 54.375 € oder 5,4 % der Gewerbesteuereinnahmen.

Zwar ist die Höhe der Heimatumlage nicht nur geringfügig. Eine Umlage in Höhe von 5,4 % des Gewerbesteueraufkommens dürfte aber selbst im Vergleich zu einer (fiktiven) Gemeinde *ohne* jegliche Gewerbesteuereinnahmen bei ansonsten gleichen Bedingungen nicht zu einer verfassungsrechtlich relevanten, vom Ermessen des Gesetzgebers nicht mehr getragenen Übernivellierung führen. Diese Mehrbelastung der Gemeinde aus dem Beispiel raubt ihr bei Weitem nicht jeglichen Anreiz zur Erhöhung ihrer Gewerbesteuereinnahmen und führt auch nicht zu einem groben Missverhältnis in der Behandlung der beiden Gemeinden, da ja der größte Teil der Gewerbesteuern immer noch bei der jeweiligen Gemeinde verbleibt.

Es wäre allenfalls auch unter dem Gesichtspunkt der Übernivellierung auf den oben erwähnten Sonderfall zu achten,<sup>58</sup> in dem eine Gemeinde bei Einführung der Heimatumlage nach § 17 Abs. 2 FAG bzw. § 23 Abs. 2 FAG keine Schlüsselzuweisung A erhält, während sie ohne Einführung der Heimatumlage wegen der in diesem Fall entsprechend höheren Summe der Steuerkraftmesszahlen aller Gemeinden ihres Typs in den Genuss der Schlüsselzuweisung A gekommen wäre. Eine Änderung der Finanzkraftreihenfolge ist hier nicht auszuschließen. Die betroffene Kommune wäre in diesem Fall auf die Härteregel des § 58 Abs. 1 FAG zu verweisen.

<sup>58</sup> S.o. unter C.IV.1.

### 3. *Verhältnis zu anderen Umlagen: Systemgerechtigkeit*

Ferner stellt sich die Frage nach den Unterschieden zwischen der Heimatumlage und anderen bestehenden Umlagen sowie den Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Umlagen. Dazu gehören die Kreisumlage, die Schulumlage, die Abundanzumlage sowie die Umlage für den Landeswohlfahrtsverband. Auch insoweit muss die Heimatumlage sich als systemgerecht erweisen.

Man könnte insofern einwenden, dass die bestehenden anderweitigen Umlagen bereits zu einem ausreichenden horizontalen Ausgleich führen. Allerdings zielt die Heimatumlage neben interkommunaler Solidarität auch auf programmatische Steuerung durch Besondere Finanzausweisungen. Damit sind die Zwecke der Heimatumlage und der bestehenden Umlagen nicht deckungsgleich.

Zweitens bezwecken die anderen Umlagen nicht immer eine horizontale Redistribution. So sind die Kreis- und Schulumlage und auch in gewisser Weise die Verbandsumlage für den Landeswohlfahrtsverband vertikale Umlagen. Ihre Höhe richtet sich nach dem Haushalt des Kreises (§ 50 Abs. 1 FAG) bzw. des Landeswohlfahrtsverbands (§ 14 Abs. 2 LWG-Gesetz), also nach der Ausgabenseite, nicht nach der Einnahmenseite. Die Umlagegrundlage wiederum bestimmt sich nach der gesamten Finanzkraft, ermittelt anhand der Steuerkraft (abzüglich Abundanzumlage) und den erhaltenen Schlüsselzuweisungen, vgl. § 50 Abs. 2 FAG. Die Heimatumlage wirkt sich damit zwar indirekt auf die genannten vertikalen Umlagen aus, da sie die Steuerkraft der Kommunen und darüber die von ihnen zu entrichtende Umlage mindert. Diese Minderung entspricht aber der durch die Heimatumlage verringerten finanziellen Leistungskraft der Kommunen. Da die Umlagen verschiedene Zielsetzungen haben, die Steuerkraft der Kommunen außerdem von einer Reihe zusätzlicher Faktoren abhängt, kann nicht gesagt werden, dass sich hier zwei Instrumente in systemwidriger Weise gegenseitig aufheben würden. Eine verfassungswidrige Überschreitung des gesetzgeberischen Ermessens ist hierin nicht zu erkennen.

Die Abundanzumlage gem. §§ 22, 28 FAG wirkt sich zwar wie die Heimatumlage unmittelbar horizontal aus und erhöht auch wie diese die Finanzausgleichsmasse. Sie beruht aber auf anderer Grundlage und betrifft demnach nur die kommunalen „Spitzenverdiener“, deren gesamte Steuerkraft ihren Bedarf überschreitet, so dass sie nicht am Finanzausgleich teilnehmen. Zu dieser gesamten Steuerkraft zählen auch die anhand des nivellierten Hebesatzes ermittelten, durchschnittlich erzielbaren Gewerbesteuererträge; sie sind aber nur ein Faktor von vielen. Die Heimatumlage umfasst dem gegenüber alle Kommunen und sorgt damit für eine wesentlich breiter angelegte Umverteilung. Sie bemisst sich außerdem anhand der tatsächlichen, antiproportional zum Hebesatz gewichteten Gewerbesteuereinnahmen. Selbstredend wird die Heimatumlage von der für die Berechnung der Abundanzumlage maßgeblichen Steuerkraftmesszahl abgezogen, §§ 21 Abs. 1, 27 Abs. 1 FAG. Damit ist sichergestellt, dass das Zusammentreffen der Heimatumlage mit der Abundanzumlage nicht zu einer Übernivellierung führt.

Angesichts der unterschiedlichen Zwecksetzung und der der jeweiligen Zwecksetzung entsprechenden Ausgestaltung der verschiedenen Umlagen erweist sich die Heimatumlage insofern nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise als systemwidrig.

### 4. *Pauschalierung*

Die Bemessung der Umlage erfolgt anhand einer fixen Erhöhung des Vervielfältigers für die Gewerbesteuerumlage. Es fragt sich, ob diese Vorgehensweise dem Selbstverwaltungsrecht Genüge tut.

Der Staatsgerichtshof fordert vom Gesetzgeber im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs eine transparente und nachvollziehbare Berechnung.<sup>59</sup> Allerdings lässt er selbst im Kernbereich sowohl bei der Berechnung des Mindestbedarfs als auch bei der Festsetzung der Steuerkraftzahl Pauschalierungen zu. Ähnlich entschied schon das BVerfG im Jahr 1968 zur damaligen hessischen Kreisumlage.<sup>60</sup> Dies dient dazu, jährlich neue Auseinandersetzungen zu verhindern. Zudem handelt es sich sowohl beim Mindestbedarf als auch bei der Steuerkraftzahl nicht um empirische Größen, sondern um normative Werte, denen eine Vorstellung davon zugrunde liegt. Pauschalierung keine empirische Größe, sondern um normative Werte, denen die Vorstellung einer wirtschaftlichen, verantwortungsvollen Verwaltung zugrunde liegt.

Ein vergleichbares normatives Leitbild liegt der mit der Heimatumlage angestrebten interkommunalen Solidarität zugrunde. Ihre Höhe lässt sich nicht berechnen, sondern ist das Resultat einer wertenden Betrachtung. Letztlich stellt die Festsetzung der Umlagehöhe nichts anderes dar als die Antwort des Gesetzgebers auf die Frage nach dem Maß der finanziellen Differenzierung unter den Kommunen, welches er zu akzeptieren bereit ist. Dies kommt in der mit der Heimatumlage verbundenen politischen Programmatik zum Ausdruck,<sup>61</sup> die nicht justiziabel ist.

### 5. Anpassung der Umlage

Es stellt sich weiterhin die Frage, ob die Heimatumlage wie andere Umlagen oder der allgemeine Finanzausgleich entsprechend Veränderungen beim Bedarf oder bei den Deckungsmitteln nicht regelmäßig anzupassen ist.<sup>62</sup>

Zum einen soll nur der für die Umlagehöhe maßgebliche Vervielfältiger gesetzlich festgelegt werden. Die Aufteilung der Umlageerträge auf den allgemeinen Finanzausgleich und Besondere Finanzaufweisungen kann mit jedem Haushaltsgesetz neu vorgenommen werden. Insofern kann auf diesem Weg auf Veränderungen beim Bedarf reagiert werden.

Zum andern finden Änderungen bei den Gewerbesteuereinnahmen automatisch bei der Berechnung der Heimatumlage Berücksichtigung. Gemäß § 6 Abs. 2 GemFinRefG basiert sie auf den Ist-Einnahmen. Um Manipulationen in Gestalt von strategisch niedrigen Hebesätzen zu verhindern, sind die Ist-Einnahmen durch den Hebesatz zu dividieren. Konjunkturelle Schwankungen der Gewerbesteuereinnahmen fließen somit bei der Berechnung der Umlage ein. Nur in dem Fall, wo das strukturelle Ungleichgewicht bei den Gewerbesteuereinnahmen, welches der Gesetzentwurf als Grund für die Heimatumlage bezeichnet, dauerhaft zurückgeht, scheint eine gesetzliche Anpassung erforderlich. Dies ist allerdings nur äußerst langfristig zu erwarten. Ein solcher Prozess setzt einen tiefgreifenden Strukturwandel der hessischen Wirtschaft mit entsprechenden Standortverschiebungen voraus. Sollte dieser Fall eintreten, müsste der Gesetzgeber reagieren. Dass dies im Gesetz nicht vorgesehen ist, macht die Heimatumlage aber nicht verfassungswidrig.

## D. Zusammenfassung und Ergebnis

Der Finanzausgleich ähnelt einem komplexen Mobile. Solange man es nicht anfasst, hält es sich im Gleichgewicht. Die regelmäßige Neukalkulation des finanziellen Bedarfs und die systemimmanente

---

<sup>59</sup> Hessischer StGH, P.St. 2606 u.a., 16.1.2019, S. 31; Hessischer StGH, P.St. 2361, 21.5.2013, NVwZ 2013, 1152, 1154.

<sup>60</sup> BVerfG 2 BvL 2/61, 21.5.1968, BVerfGE 23, 353, 369-70.

<sup>61</sup> Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, „Ab 2020: 400 Millionen Euro mehr für Hessens Kommunen“, Pressemitteilung vom 28.5.2019, <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/ab-2020-400-millionen-euro-mehr-fuer-hessens-kommunen>.

<sup>62</sup> S.o. Text bei Fn. 27.



Berücksichtigung von Veränderungen der Steuerkraft passen das Mobile an sich ändernde Luftströme an. Damit ist unter normalen Umständen keine weitere Nachjustierung erforderlich.

Anders verhält es sich, wenn es zu strukturellen Verschiebungen bei der Finanzkraft der Beteiligten kommt. Das ist so, wie wenn sich das Gewicht eines oder mehrerer Elemente des Mobiles dauerhaft ändert und die systemimmanenten Anpassungsmechanismen deshalb zumindest nach der Einschätzung des Gesetzgebers das gewünschte Maß an interkommunaler Solidarität nicht mehr herstellen können. In dieser Situation kann der Gesetzgeber nachjustieren, damit die Unterschiede nicht zu groß werden. Eine solche Nachjustierung wirkt sich aufgrund der systemimmanenten Anpassungsmechanismen schnell auf die gesamte Konstruktion des Finanzausgleichs aus. Sie muss aber nicht zwangsläufig dazu führen, dass das „Mobile“ gegen die mit der Nachjustierung verfolgten Intentionen aus dem Gleichgewicht gerät und der Finanzausgleich den Charakter der Systemgerechtigkeit oder Widerspruchsfreiheit einbüßt. Es kommt hierbei auf die Ausgestaltung der Nachjustierung an.

Mit der Heimatumlage reagiert der Gesetzgeber auf die strukturellen Veränderungen durch das Auslaufen des Solidarpakts II. Er kommt damit seiner Aufgabe, für interkommunale Solidarität sowie eine den jeweiligen Aufgaben und der Leistungsfähigkeit angemessene vertikale Verteilung der Finanzkraft zu sorgen, in verfassungsrechtlich zulässigem Umfang nach. Die Heimatumlage justiert das „Mobile“ des Finanzausgleichs für die veränderte Situation nach und entwickelt es systemgerecht weiter. Abgesehen von dem theoretisch möglichen, durch die Härtefallregelung abzufangenden Sonderfall, dass eine finanzschwache Gemeinde wegen der Heimatumlage aus der Schlüsselzuweisung A herausfällt und dadurch im Ergebnis schlechter gestellt wird als ohne Einführung der Heimatumlage, erweisen sich die Auswirkungen der Heimatumlage in keiner Hinsicht als systemwidrig, unverhältnismäßig oder gar willkürlich. Vielmehr entsprechen sie einer sorgfältigen Abwägung der vielfältigen Faktoren, die auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen sowie auf den Finanzausgleich einwirken. Die Balance des Mobiles bleibt auf diese Weise gewahrt; das Selbstverwaltungsrecht wird nicht unverhältnismäßig eingeschränkt. Ausschlaggebend hierfür sind insbesondere der allgemeine, nicht-progressive Charakter der Heimatumlage, der Umstand, dass sie die Finanzausgleichsmasse erhöht, sowie die Anrechnung der Umlage auf die Steuerkraft. Auch die mit der Stärkung Besonderer Finanzausweisungen verfolgten Ziele sind legitim und erfahren eine verhältnismäßige Regelung.

Im Ergebnis bestehen damit keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der geplanten Heimatumlage.