

Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 12. Oktober 2022

- P. St. 2793, 2796 -

1. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Art. 137 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 HV und die staatliche Pflicht zur Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs nach Art. 137 Abs. 5 HV schließen eine gesetzliche kommunale horizontale Finanzumlage, die auf das kommunale Gewerbesteueraufkommen zugreift und für bestimmte kommunale Zwecke erhoben wird, nicht aus.

2. Gesetzliche Eingriffe in den Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sind unzulässig. Gesetzliche Eingriffe außerhalb des Kernbereichs müssen aus Gründen des Gemeinwohls erfolgen und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen.

3. Gesetzliche kommunale Umlagen müssen außerdem insbesondere das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung aus Art. 137 Abs. 5 HV wahren. Darüber hinaus sind die Gebote der kommunalen Gleichbehandlung und der Systemgerechtigkeit zu beachten.

4. Gesetzliche kommunale horizontale Finanzumlagen genügen dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot, wenn der umlagebegründende Tatbestand, der Kreis der Umlageschuldner, der Umlagemaßstab, der Erhebungszeitpunkt und der Erhebungszeitraum im Gesetz hinreichend bestimmt geregelt sind. Hingegen verlangt das Bestimmtheitsgebot nicht, dass auch die Verwendung des Umlageaufkommens im Detail geregelt wird.

P.St. 2793

P.St. 2796



Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Urteil

Im Namen des Volkes

In den Grundrechtsklageverfahren

1. Gemeinde Biebergemünd, vertreten durch den Gemeindevorstand,
Am Gemeindezentrum 4, 63599 Biebergemünd - P.St. 2793 -,
2. Stadt Büdingen, vertreten durch den Magistrat, Eberhard-Bauner-
Allee 16, 63654 Büdingen - P.St. 2793 -,
3. Stadt Schwalbach am Taunus, vertreten durch den Magistrat,
Marktplatz 1-2, 65824 Schwalbach - P.St. 2793 -,
4. Stadt Stadtallendorf, vertreten durch den Magistrat, Bahnhofstraße 2, 35260
Stadtallendorf - P.St. 2793 -,
5. Stadt Frankfurt am Main, vertreten durch den Magistrat,
Römerberg 23, 60311 Frankfurt am Main - P.St. 2796 -,

Antragstellerinnen,

- Verfahrensbeistand zu 1.- 4.: Hessischer Städte - und Gemeindebund e.V.,
vertreten durch den Geschäftsführer
Dr. David Rauber, Henri-Dunant-Straße 13,
63165 Mühlheim am Main -

- Verfahrensbevollmächtigter zu 5.: Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M.,
Bonn -

gegen

Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,

Antragsgegner,

- Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken,
München -

an dem sich beteiligt hat:

Landesanwaltschaft bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen,
Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. Juli 2022
durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofs
Präsident des Landgerichts Dr. Wilhelm Wolf,

Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs
Universitätsprofessorin Dr. Dr. h.c. Ute Sacksofsky,

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht a. D. Gerhard Böhme,

Richterin am Bundesgerichtshof Dr. Desirée Dauber,

Universitätsprofessor Dr. Steffen Detterbeck,

Rechtsanwalt Ulrich Fachinger,

Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht a. D. Dr. h.c. Georg D. Falk,

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Jürgen Gasper,

Direktorin des Amtsgerichts Michaela Kilian-Bock,

Richter am Oberlandesgericht Dirk Liebermann,

Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof Mathias Metzner,

für Recht erkannt:

Die kommunalen Grundrechtsklagen werden zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten nicht erstattet.

Gründe:

A

Die Antragstellerinnen, vier kreisangehörige Städte und Gemeinden (Antragstellerinnen zu 1.- 4.) sowie Frankfurt am Main (Antragstellerin zu 5.), wenden sich mit ihren kommunalen Grundrechtsklagen gegen das Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ (Starke-Heimat-Hessen-Gesetz, im Folgenden: SHHG) vom 31.10.2019 (GVBl. S. 314), insbesondere dessen Art. 1 und 2, mit denen das Gesetz über die Heimatumlage eingeführt wird sowie Änderungen am Hessischen Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298) vorgenommen werden. Die Antragstellerinnen sehen sich in ihrem durch die hessische Verfassung garantierten Recht auf kommunale Selbstverwaltung in Verbindung mit dem kommunalen Gleichbehandlungsgebot verletzt.

I.

Durch das angegriffene Gesetz führte das Land Hessen nach dem Wegfall der von den Kommunen zu leistenden, bundesgesetzlich geregelten erhöhten Gewerbesteuerumlage zum 31. Dezember 2019 eine sogenannte Heimatumlage ein.

1. Die Gewerbesteuerumlage wurde mit der Gemeindefinanzreform zum 1. Januar 1970 eingeführt. Durch die Gemeindefinanzreform wurde die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verändert. Die Gemeinden

wurden am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt, Bund und Länder erhielten zum Ausgleich einen Anteil am Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden (Gewerbesteuerumlage).

Das 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - GG - (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359) hatte mit dem Artikel 106 Abs. 6 Satz 4 GG die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, nach der Bund und Länder durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden können. Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8. September 1969 - GemFinRefG - (BGBl. I S. 1587, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 9. Dezember 2019, BGBl. I S. 2051) wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine Gewerbesteuerumlage eingeführt. Danach führen die Gemeinden nach § 6 GemFinRefG aus ihrem Gewerbesteueraufkommen eine Umlage an das zuständige Finanzamt ab. Die Höhe der Gewerbesteuerumlage bestimmt sich dergestalt, dass das Istaufkommen der Gewerbesteuer im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit einem Vervielfältiger multipliziert wird. Dieser Vervielfältiger setzt sich aus einem Bundes- und einem Landesvervielfältiger zusammen (§ 6 Abs. 3 Satz 1-3 GemFinRefG).

Seit dem Jahr 1991 bis zum Zeitpunkt der Einführung der Heimatumlage setzte sich die Gewerbesteuerumlage aus der sogenannten „Normal“-Umlage und weiteren Bestandteilen, der sogenannten „erhöhten“ Umlage, zusammen. Die erhöhte Gewerbesteuerumlage floss den alten Bundesländern als Ausgleich für ihre Beteiligung an den Kosten der Wiedervereinigung und im Zusammenhang mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu. Die Erhöhung des Landesvervielfältigers betrug zuletzt 29 Prozentpunkte.

Diese erhöhte Gewerbesteuerumlage ist gemäß dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 vom 9. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2051) ab dem 1. Januar 2020 entfallen, d.h. der Landesvervielfältiger u.a. für das Land Hessen wurde nach dem 31. Dezember 2019 um 29 Prozentpunkte abgesenkt.

- Vgl. zum Vorstehenden insgesamt Bundesministerium der Finanzen, Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, www.bundesfinanzministerium.de, zuletzt aufgerufen am 14.09.2022, und Begründung des Gesetzentwurfs SHHG -

2. Der hessische Ministerpräsident hatte den westdeutschen Flächenländern mit Schreiben vom 2. Januar 2017 vergeblich eine Weiterführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage vorgeschlagen. Die hessische Landesregierung strebte sodann eine landesrechtliche Lösung an. Danach sollten die hessischen Kommunen aus ihrem Gewerbesteueraufkommen entsprechend der Wirkweise der erhöhten Gewerbesteuerumlage weiterhin höhere Umlagezahlungen erbringen, die der bisherigen (bundesrechtlich vorgegebenen) Rechtslage entsprachen.

Die Regierungsfractionen legten am 11. Juni 2019 den Entwurf eines Gesetzes über das Programm „Starke Heimat Hessen“ vor (LT-Drs. 20/784). Das Gesetz setze das Programm „Starke Heimat Hessen“ um, das die hessischen Kommunen auf verschiedenen Ebenen unterstütze. Das Gesetz stehe in Zusammenhang mit den bundesgesetzlichen Regelungen zur Befristung der erhöhten Gewerbesteuerumlage. Mit dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage ab dem Januar 2020 sollten die daraus resultierenden Finanzierungsspielräume angemessen verteilt werden. 25 % der „entstehenden Finanzierungsspielräume“ (d.h. der ausgelaufenen erhöhten Gewerbesteuerumlage) würden den Kommunen belassen, 50 % würden für das Programm „Starke Heimat Hessen“ und 25 % zur Aufstockung der Schlüsselmasse des kommunalen Finanzausgleichs verwendet. Da somit nur 75 % des ursprünglichen Aufkommens der erhöhten Gewerbesteuerumlage – dies war der um 29 Prozentpunkte erhöhte Landesvervielfältiger – abgeschöpft würden, errechne sich ein Umlagetarif auf Basis eines Vervielfältigers entsprechend § 6 Abs. 2 GemFinRefG in Höhe von 21,75 %.

- Zum Vorstehenden insgesamt LT-Drs. 20/784, S. 5 -

Der Gesetzentwurf verfolge das Ziel einer interessengerechten Ausgestaltung der neuen Finanzierungsspielräume.

Nach der Entwurfsbegründung sollen folgende Maßnahmen durch das Programm „Starke Heimat Hessen“ gefördert werden, die im Haushaltsplan 2020 dotiert würden:

- „- Stärkung der Kinderbetreuung,
- Schaffung von Verwaltungskapazitäten an Schulen,
- Digitalisierung in den Kommunen,
- Erhöhung der Krankenhausinvestitionen,

- kontinuierliche Attraktivitätssteigerung des ÖPNV.“

- LT-Drs. 20/784, S. 5 -

Weiter wird in der Begründung des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass das Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ die von kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten zu entrichtende Heimatumlage als Komponente regelt, die Bestandteil der Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs werde. Mit dem Programm „Starke Heimat Hessen“ würden wichtige kommunale Maßnahmen solidarisch finanziert, sodass die Realisierung weniger in Abhängigkeit zur Gewerbesteuerkraft der einzelnen Gemeinde stehe. Damit führe die Heimatumlage lediglich zu einer Abschwächung der relativen Steuer- bzw. Umlagekraftunterschiede innerhalb der kommunalen Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte, nicht aber zu einer Veränderung in der Finanzkraftreihenfolge. Es würden keine Einnahmen abgeschöpft, die zur Bedarfsdeckung benötigt würden.

- LT-Drs. 20/784, S. 5 -

Die Entwurfsbegründung äußert die Annahme, dass die Kommunen durch den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage Ende 2019 ohne die vorgeschlagene gesetzliche Regelung mit geschätzt anfänglich 425 Mio. Euro entlastet worden wären. Diese Entlastung wäre jedoch sehr ungleich verteilt, da die gewerbesteuerstarken Kommunen besonders hohe Verbesserungen erfahren würden, wohingegen der Großteil der hessischen Kommunen stark unterdurchschnittlich profitieren würde. Vor dem Hintergrund interkommunaler Solidarität dürfe der Landesgesetzgeber neben der Möglichkeit, Gewerbesteuerunterschiede allein mit Landesmitteln auszugleichen, auch einen horizontalen kommunalen Finanzausgleich in Form von Schaffung einer Heimatumlage durchführen.

- LT-Drs. 20/784, S. 2 und 6 -

Die hessischen Kommunen und die kommunalen Spitzenverbände wurden im Wege der formellen Anhörung am 9. September 2019 im Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden. Das Ergebnis der Anhörung wurde am 18. September 2019 im Haushaltsausschuss ausgewertet.

Von der Landesregierung wurde ein Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der geplanten Heimatumlage in Auftrag gegeben. Das Gutachten kommt zu

dem Schluss, dass im Ergebnis keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der geplanten Heimatumlage bestünden.

- Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der geplanten „Heimatumlage“, Gesetzesentwurf „Starke Heimat Hessen“, erstattet im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, Matthias Goldmann, Juniorprofessor für Internationales Öffentliches Recht und Finanzrecht Goethe-Universität Frankfurt, September 2019, Bl. 82 – Bl. 98 d.A. P.St. 2796 -

Am 21. Oktober 2019 legten die Regierungsfractionen einen Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf vor (LT-Drs. 20/1409).

3. Der Hessische Landtag verabschiedete das Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ (Starke-Heimat-Hessen-Gesetz - SHHG) in seiner Sitzung vom 31. Oktober 2019. Das Gesetz wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 11. November 2019 (S. 314) veröffentlicht.

Art. 1 SHHG führt das Gesetz über die Heimatumlage (Heimatumlagegesetz - HUG) ein. Er bestimmt:

§ 1

Heimatumlage

(1) Von den Gemeinden wird eine Heimatumlage erhoben.

(2) Die Umlage wird entsprechend § 6 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2522), ermittelt, mit der Maßgabe, dass der Vervielfältiger 21,75 Prozent beträgt.

§ 2

Verwendung der Heimatumlage

Die im Ausgleichsjahr von den Gemeinden abgeführte Heimatumlage fließt der Finanzausgleichsmasse nach § 5 Abs. 1 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2019 (GVBl. S. 314), in der jeweils geltenden Fassung zu und wird über Schlüsselzuweisungen, Besondere Finanzausgleichszuweisungen und Investitionszuweisungen an die Gemeinden und Landkreise verteilt.

§ 3

Berechnung und Auszahlung

Für die Berechnung und Auszahlung der Heimatumlage gelten der Dritte und Vierte Abschnitt der Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz vom 11. März

1998 (GVBl. I S. 87), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Mai 2019 (GVBl. S. 167), entsprechend.

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Art. 2 SHHG lautet:

Finanzausgleichsgesetz

Das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. September 2018 (GVBl. S. 599), wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz – HFAG)“

2. In der Inhaltsübersicht wird in der Angabe zum Vierten Teil die Angabe „44“ durch die Angabe „44b“ ersetzt.

3. § 7 Abs. 7 Satz 3 wird aufgehoben.

4. § 13 Abs. 2 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

„3. zur anteiligen Finanzierung der Stiftung „Anerkennung und Hilfe“.

5. Die §§ 21 und 27 werden wie folgt geändert:

a) Jeweils in Abs. 1 werden nach dem Wort „Gewerbsteuerumlage“ die Wörter „sowie die Steuerkraftzahl der Heimatumlage“ eingefügt und die Wörter „abgezogen wird“ durch „abgezogen werden“ ersetzt.

b) Abs. 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nr. 6 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.

bb) Als Nr. 7 wird angefügt:

„7. der Heimatumlage die Heimatumlage, die nach dem Umlagesoll ermittelt wird.“

6. In § 36 Satz 1 wird die Angabe „44“ durch „44b“ ersetzt.

7. Nach § 44 werden als § 44a und § 44b eingefügt:

„§ 44a

Pauschale Zuweisungen für zusätzliche Verwaltungskapazitäten

Gemeinden und Gemeindeverbände, die Schulträger sind, können Zuweisungen für die Belastungen aus zusätzlichen Personalausgaben für Verwaltungsaufgaben aus den im Haushaltsplan des Landes hierfür bereitgestellten Mitteln erhalten, die sich nach dem Anteil der Schüler an der Gesamtschülerzahl aller zuweisungsberechtigten Gemeinden und Gemeindeverbände berechnen und von dem für das allgemeinbildende Schulwesen

zuständigen Ministerium festgesetzt werden. Ist der Träger ein Schulverband, so kann die Zuweisung an die Gemeinde oder den Landkreis gezahlt werden, in deren Gebiet die Schule liegt. Grundlage für die Weiterverteilung der Mittel auf die einzelnen Schulen ist eine zwischen den Schulträgern und dem Land Hessen abzuschließende Vereinbarung, welche die jeweilige verwaltungsmäßige Belastung der Schulen berücksichtigt. Die Verteilungskriterien orientieren sich dabei an einem für jede Schule durch das für das allgemeinbildende Schulwesen zuständigen Ministerium errechneten Verwaltungsindex.

§ 44b

Zuweisungen für Digitalisierung in den Kommunen

Gemeinden und Gemeindeverbände können für Maßnahmen der Digitalisierung Zuweisungen aus den im Haushaltsplan des Landes hierfür bereitgestellten Mitteln von der für Digitale Strategie und Entwicklung zuständigen obersten Landesbehörde erhalten. Die Zuweisungen können auch zur Weiterleitung an Dritte bewilligt werden.“

8. [...]

Art. 4 SHHG lautet:

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Abweichend von Satz 1 tritt Art. 2 am 1. Januar 2020 in Kraft.

4. Der durch Art. 2 Nr. 3 SHHG gestrichene § 7 Abs. 7 Satz 3 HFAG a.F. lautete:

Die Einzahlungen und Einzahlungspotenziale aus den Realsteuern werden auf der Grundlage der Nivellierungshebesätze

1. nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bei den kreisangehörigen Gemeinden,

2. nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bei den kreisfreien Städten

ermittelt.

5. Im Landeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 findet sich im Vorwort zum Einzelplan 17 zur „Starken Heimat“ folgende Aussage:

„Die ‚Starke Heimat Hessen‘ ist ein neues Programm des Landes, um die kommunale Ebene in Hessen weiter zu stärken, indem es wichtige Vorhaben in den Bereichen Kinderbetreuung, Krankenhausinvestitionen, ÖPNV, Nahmobilität, Digitalisierung und Schule unterstützt. Das Programm wird im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs umgesetzt und führt dort zudem zu einer Aufstockung der Schlüsselmasse. Es hat im Haushaltsjahr 2020 ein Gesamtvolumen von 318,25 Mio. Euro. Finanziert wird das Programm durch die neue Heimatumlage (315,75 Mio. Euro), die wie die bisherige erhöhte Gewerbesteuer-

erumlage - jedoch mit einem niedrigeren Tarif - erhoben wird. Die Heimatumlage wird im Kapitel 17 01 vereinnahmt und von dort den betreffenden Kapiteln des Kommunalen Finanzausgleichs jeweils anteilig zugeführt, bei denen die entsprechenden Ausgaben veranschlagt sind. Darüber hinaus wird ein Betrag von 2,5 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt (Einzelplan 04) für den Programmteil ‚Verwaltungskräfte für Schulsekretariate‘ zur Verfügung gestellt.“

- Haushaltsplan 2020, Einzelplan 17, S. 4 -

Im Vorwort zu Kapitel 1720 bis 1742 („Vertikaler Finanzausgleich - Bedarfsermittlung für das Haushaltsjahr 2020“) des Einzelplans 17 des Landeshaushaltsplans heißt es unter der Überschrift „I. Ermittlung des Festansatzes nach Maßgabe der §§ 6 bis 8 HFAG“ u.a.:

„Die mit der Starken Heimat Hessen einhergehende ‚Heimatumlage‘ fließt in die Bedarfsanalyse ein, indem sie im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung in den jeweiligen kommunalen Gruppen bedarfserhöhend berücksichtigt wird. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Bedarfe der jeweiligen kommunalen Gruppen auch weiterhin gedeckt sind. Die Berücksichtigung der Heimatumlage erfolgt im Zuge der Ermittlung der zu berücksichtigenden Netto-Gewerbesteuerereinnahmen. Das für das Ausgleichsjahr geschätzte Brutto-Gewerbesteueraufkommen wird dabei nicht nur um die ‚normale‘ Gewerbesteuerumlage (35 %), sondern zusätzlich um die Heimatumlage (21,75 %) gekürzt. Dadurch werden im Ergebnis weniger Deckungsmittel bedarfsmindernd berücksichtigt, wodurch die neue Umlageverpflichtung bedarfsgerecht abgebildet wird. Eine Mehrbelastung gegenüber den Vorjahren entsteht den Kommunen durch die Heimatumlage nicht, da sie wirkungsgleich an die Stelle der bisherigen erhöhten Gewerbesteuerumlage (29 %) tritt. Die bisherige erhöhte Gewerbesteuerumlage war bisher ebenfalls – wie oben beschrieben – bedarfserhöhend berücksichtigt worden.“

- Haushaltsplan 2020, Einzelplan 17, S. 135 -

Unter der Überschrift „IV. Starke Heimat Hessen“ heißt es u.a.:

„Mit der Umsetzung des Programms Starke Heimat Hessen hat das Land Hessen eine Anschlussregelung gefunden, die allen Kommunen zugutekommt.

Statt die erhöhte Gewerbesteuerumlage fortzuführen, leitet das Land die freiwerdenden Mittel vollständig an die Kommunen weiter. Dabei verbleiben 25 % der entstehenden Finanzierungsspielräume unmittelbar in den Kommunen, 50 % werden für konkrete kommunale Fördermaßnahmen in den Bereichen Kinderbetreuung, Krankenhausinvestitionen, ÖPNV, Nahmobilität, Digitalisierung und Schule verwendet und die restlichen 25 % dienen zur Aufstockung der Schlüsselmasse.

Finanziert wird das Programm [gemeint ist: das Programm Starke Heimat Hessen] durch die Einführung der Heimatumlage. Die Umlage ist wirkungsgleich zur Gewerbesteuerumlage konzipiert, wobei lediglich 75 % des ursprünglichen Aufkommens aus der erhöhten Gewerbesteuerumlage abgeschöpft werden. Dies entspricht einem Umlagetarif von 21,75 %. Das Aufkommen der Heimatumlage verstärkt den KFA 2020 in Höhe von 315,75 Mio. Euro und wird über Schlüsselzuweisungen, Besondere Finanzausweisungen und Investitionszuweisungen an die Kommunen verteilt.

Die Heimatumlage wird im Kapitel 17 01 vereinnahmt und von dort den betreffenden Kapiteln des Kommunalen Finanzausgleichs jeweils anteilig zugeführt, bei denen die entsprechenden Ausgaben veranschlagt sind:

| | |
|---|-----------------|
| Schlüsselzuweisungen Kap. 17 20, FP 7 | 118,3 Mio. Euro |
| Stärkung Kinderbetreuung Kap. 17 32, FP 25 | 120,0 Mio. Euro |
| Erhöhung Krankenhausinvestitionen Kap. 17 36, FP 35, 60 | 35,0 Mio. Euro |
| ÖPNV/Nahmobilität Kap. 17 30, FP 24, 51 | 20,0 Mio. Euro |
| Digitalisierung der Kommunen Kap. 17 43, FP 66 | 20,0 Mio. Euro |
| Verwaltungspersonal für die Schulen Kap. 17 25, FP 70 | 5,0 Mio. Euro |

Mehr- oder Mindereinnahmen bei der Heimatumlage verändern nicht die Ausgabenermächtigungen im Kommunalen Finanzausgleich, sodass die Finanzierung der vorgenannten Programmteile und die Erhöhung der Schlüsselmasse unabhängig von dem tatsächlichen Aufkommen der Umlage sichergestellt ist. Die Finanzierung des Verwaltungspersonals für die Schulen wird zudem hälftig aus dem Landeshaushalt durch eine Zuführung aus dem Einzelplan 04 getragen.“

II.

1. Die Antragstellerinnen zu 1.- 4. wenden sich mit ihrer am 9. Dezember 2020 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Grundrechtsklage gegen Art. 1, Art. 2 Nr. 2, 3, 6 und 7 sowie Art. 4 Satz 2 SHHG.

Sie tragen vor, dass die angegriffenen Bestimmungen sie in ihrer Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 137 der Hessischen Verfassung – HV – verletzen.

Bei der durch das SHHG eingeführten Heimatumlage handele es sich um eine landesgesetzliche Gewerbesteuerumlage, die gegen Art. 106 Abs. 6 GG verstoße. Der Bundesgesetzgeber habe auf die Fortführung einer erhöhten Gewerbesteuerumlage zu Gunsten der Länder verzichtet und damit seine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbesteuerumlage ausgeübt. Deren Beibehaltung durch ein Bundesland verstoße gegen das Grundgesetz. Da Art. 106 Abs. 6 GG das Bild der Selbstverwaltung mitpräge, stelle dessen Verletzung auch einen Verstoß gegen das Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 137 HV dar. Mit der Erhebung der Heimatumlage entziehe der Landesgesetzgeber den Gemeinden Mittel, die ihnen nach Bundesrecht zustünden.

Die durch das Recht auf Selbstverwaltung gewährleistete Eigenverantwortlichkeit sei auch aufgrund des vorgesehenen Empfängerkreises und der Verwendung der durch die Heimatumlage aufgebrachtten Mittel verletzt. Zuweisungen aus dem Programm „Starke Heimat Hessen“ würden auch unmittelbar Empfängern zur Verfügung gestellt, die keine Gemeinden oder Gemeindeverbände seien. So würden beispielsweise Leistungen an private Träger von Tageseinrichtungen für Kinder gezahlt.

Außerdem gebe es keine Identität zwischen den Umlageverpflichteten und den für die aus dem Umlageaufkommen finanzierten Sachaufgaben Zuständigen. So werde über die Erhebung der Heimatumlage eine direkte Finanzierungsbeteiligung der kreisangehörigen Gemeinden für das Krankenhauswesen geschaffen, die für die Aufgabe der Sicherstellung der Krankenhausversorgung nicht zuständig seien.

Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden bedeute darüber hinaus auch die Freiheit von Zweckmäßigkeitvorgaben anderer Hoheitsträger. § 2 HUG regle eine Verwendung des Umlageaufkommens für Schlüsselzuweisungen, Besondere Finanzaufweisungen und Investitionszuwendungen. Dabei enthalte der Wortlaut der Bestimmung keine Regelung bezüglich des Aufteilungsverhältnisses zwischen diesen Verwendungsformen. Die konkrete Aufteilung und Verwendung der Mittel ergäben sich erst aus dem Haushaltsplan. Durch die Festschreibung der Mittelverwendung für andere Zwecke als Schlüsselzuweisungen würden nach den Darstellungen im Haushaltsplan des Jahres 2020 knapp 63% der Mittel für zweckgebundene Zuweisungen verwendet. Eine derart überwiegende Verwendung für zweckgebundene Zuweisungen sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, insbesondere liege kein anerkannter Rechtfertigungsgrund für finanzkraftunabhängige Ausgleichsleistungen vor.

In der Veranschlagung des Aufkommens der Heimatumlage im Haushaltsplan des Landes für Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich liege keine ausreichende Sicherstellung der Verwendung zu Gunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände, da der Haushaltsplan keine Ansprüche der Gemeinden begründe.

Darüber hinaus rügen die Antragstellerinnen, dass die angegriffenen Bestimmungen sie in ihrem Anspruch auf angemessene Finanzausstattung verletzen. Der Gesetzgeber habe vor Einführung der Heimatumlage den Finanzbedarf der Gemeinden nicht ermittelt. Außerdem führe die Heimatumlage zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge der Gemeinden. Bei der Berechnung der Finanzkraftreihenfolge seien auch die Besonderen Finanzaufweisungen zu berücksichtigen. Schließlich trage der Gesetzgeber den wachsenden finanziellen Belastungen der Gemeinden im Bereich der bundes- und landesgesetzlich zugewiesenen Aufgaben nicht Rechnung. Der Anspruch der Gemeinden auf angemessene Finanzausstattung gebiete dem Landesgesetzgeber eine Berücksichtigung dieser Belastungen durch Erhöhung eigener Mittelzuweisungen von Seiten des Landes.

Die angegriffenen Bestimmungen verstießen auch gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot.

An der Systemgerechtigkeit mangle es mit Blick auf ihre Wirkungen im Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs. Ausweislich der Gesetzesbegründung bezwecke die Heimatumlage einen Finanzausgleich mit dem Ziel einer Verringerung der

Finanzkraftunterschiede im Bereich der Gewerbesteuer, setze diesen aber nicht folgerichtig innerhalb des bestehenden Ausgleichssystems um. Die Heimatumlage setze allein an dem Gewerbesteueraufkommen und nicht an der Steuerkraft insgesamt an. Durch andere steuerliche Einnahmequellen vermittelte Finanzkraft bleibe ausgeblendet. Außerdem habe der Gesetzgeber mit den Regelungen über die Solidaritätsumlage (§§ 22, 28 Hessisches Finanzausgleichsgesetz – HFAG) bereits einen in das Finanzausgleichssystem eingebetteten Mechanismus geschaffen, mit dem besonders hohe Steuereinnahmen teilweise abgeschöpft werden könnten. Eines weiteren Mechanismus bedürfe es nicht.

Die angegriffenen Vorschriften seien auch in sich nicht systemgerecht. Die angefochtenen Bestimmungen bezweckten eine Verringerung der relativen Steuer- und Umlagekraftunterschiede. Die finanzkraftunabhängig vergebenen Besonderen Zuweisungen seien aber zur Verringerung von Steuerkraftunterschieden offensichtlich ungeeignet, da sie unabhängig von dem Umfang der Finanzausstattung gewährt würden.

Schließlich rügen die Antragstellerinnen, dass die Aufhebung von § 7 Abs. 7 Satz 3 HFAG a.F. durch Art. 2 Nr. 3 SHHG zu einer systemwidrigen Durchbrechung des ab dem Jahr 2016 angewendeten Ausgleichssystems führe.

Ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot liege darin begründet, dass die angegriffenen Vorschriften nicht zwischen den Gruppen der kreisfreien Städte einerseits und den kreisangehörigen Gemeinden andererseits differenzierten. Die Gemeinden profitierten auch unterschiedlich stark von den zweckgebundenen finanzkraftunabhängigen Zuweisungen, u.a. aus Gründen der Bevölkerungszusammensetzung oder aufgrund regionaler Unterschiede.

Die Antragstellerinnen zu 1.- 4. beantragen,

die Vorschriften der Art. 1, Art. 2 Nr. 2, 3, 6 und 7, Art. 4 Satz 2 des Gesetzes über das Programm „Starke Heimat Hessen“ vom 31.10.2019, GVBl. S. 314, für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen zu erklären.

2. Die Antragstellerin zu 5. hat mit Schriftsatz vom 18. Dezember 2020 gegen das Starke-Heimat-Hessen-Gesetz Grundrechtsklage erhoben.

Sie ist der Ansicht, dass die angegriffenen Bestimmungen sie in ihrem aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abzuleitenden Recht auf angemessene Finanzausstattung in Verbindung mit dem kommunalen Gleichbehandlungsgrundsatz verletzen. Der Gesetzgeber schaffe durch die Heimatumlage eine von Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG nicht gedeckte vertikale Umlage. Die Qualifizierung der Heimatumlage als vertikale Umlage folge aus dem Umstand, dass das Land als umlageerhebende Körperschaft mit der Heimatumlage einen Teil des Aufkommens der Gewerbesteuer von unten nach oben in den Landeshaushalt lenke. Das Land behandle das Einkommen der Heimatumlage als Teil der ihm zustehenden Finanzmasse, über deren Verwendung es nach seinen politischen Prioritäten im Haushaltsgesetz entscheide. Es könne nicht die Rede davon sein, dass die Heimatumlage eine redistributive Umlage sei. Das Einkommen aus der Heimatumlage fließe nicht in den kommunalen Raum zurück, da das Land die Heimatumlage zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs verwende. Das Land finanziere mit der Heimatumlage folglich eine Landesaufgabe. Der fehlende Charakter einer redistributiven Umlage folge außerdem daraus, dass Teile des Umlageaufkommens an private Krankenhausträger fließen, also nicht an die Kommunen.

Die Verwendung des Einkommens der Heimatumlage durch den Haushaltsgesetzgeber sei für die Kommunen darüber hinaus nicht transparent, nicht beeinflussbar und nicht planbar.

Die Einführung der Heimatumlage führe zu einem „Nebenfinanzausgleich“, der den kommunalen Finanzausgleich erheblich verändere, ohne dass der Gesetzgeber der neuen Verteilungsentscheidung eine verfassungsrechtlich gebotene Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen zu Grunde gelegt habe. Insbesondere die Höhe des Vielfältigers für die Heimatumlage von 21,75 % sei politisch bestimmt und nicht aus einer Finanzkraftermittlung abgeleitet worden.

Außerdem liege ein Verstoß gegen den Anspruch der Antragstellerin auf einen systemgerecht ausgestalteten Finanzausgleich vor. Der Gesetzgeber belaste mit der Heimatumlage das Gewerbesteuereinkommen zusätzlich zur Solidaritätsumlage doppelt, obwohl das Gewerbesteuereinkommen die Steuerkraft nur einmal stärke. Die Heimatumlage werde auch nicht in eine Beziehung zur Solidaritätsumlage gesetzt.

Schließlich sei die Belastung der Antragstellerin mit der Heimatumlage weder rational noch gerecht. Gemeinden mit hohem Gewerbesteuereinkommen würden unabhängig

von ihrer Finanzkraft stärker belastet als Gemeinden mit niedrigem Gewerbesteuer-
aufkommen, die aufgrund eines höheren Aufkommens an anderen Steuern über eine
vergleichbare Finanzkraft verfügten. Das Heimatumlagegesetz sei auch nicht nach-
vollziehbar. Es beschränke sich auf die Zuweisung des Aufkommens der Heimatum-
lage in die Finanzausgleichsmasse und regele die Verteilung des Aufkommens nur
rudimentär. Die geregelte Verteilung über Schlüsselzuweisungen, Besondere Finanz-
zuweisungen und Investitionszuwendungen sei so unbestimmt, dass die Gesetzunter-
worfenen nicht nachvollziehen könnten, wohin das gemeindliche Gewerbesteuer-
aufkommen genau fließe. Darüber entscheide erst der Haushaltsgesetzgeber, der seine
Regelungen jedes Jahr ändern könne.

Die Antragstellerin zu 5. hat zunächst beantragt,

der Staatsgerichtshof möge feststellen, dass das Gesetz über das Programm
„Starke Heimat Hessen“ vom 31. Oktober 2019 (GVBl. S. 314), insbesondere
dessen Art. 1 und 2, die Antragstellerin in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus
Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes
Hessen in Verbindung mit dem kommunalen Gleichheitsgrundsatz verletzt.

Nach teilweiser Klagerücknahme beantragt die Antragstellerin zu 5. zuletzt,

der Staatsgerichtshof möge feststellen, dass die Art. 1 und 2 des Gesetzes über
das Programm „Starke Heimat Hessen“ vom 31. Oktober 2019 (GVBl. S. 314)
die Antragstellerin in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 137 Abs. 1, Abs.
3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen in Verbindung
mit dem kommunalen Gleichheitsgrundsatz verletzen.

III.

Der Antragsgegner – das Land Hessen – hält beide kommunale Grundrechtsklagen
für unzulässig. Die Antragstellerinnen hätten die Möglichkeit einer Verletzung ihres
Selbstverwaltungsrechts nicht substantiiert vorgetragen.

Hilfsweise trägt der Antragsgegner vor, dass die Rügen der Antragstellerinnen in der
Sache nicht durchgriffen.

Mit einem Verstoß der Heimatumlage gegen Art. 106 Abs. 6 GG könnten die Grund-
rechtsklagen nicht begründet werden. Bestimmungen des Grundgesetzes und somit

auch Art. 106 Abs. 6 GG fielen nicht in die Prüfungskompetenz des Staatsgerichtshofes. Unabhängig von der Frage der Prüfungskompetenz stehe das Grundgesetz einer landesrechtlichen Gewebesteuerumlage wie der streitgegenständlichen aber auch in der Sache nicht entgegen. Bei der Heimatumlage handele es sich um eine landesgesetzlich geregelte Umlage auf die Gewerbesteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG. Die Heimatumlage erfülle die Anforderungen des Grundgesetzes an die Erhebung einer landesrechtlichen Umlage. Es handele sich bei ihr um eine zulässige horizontale Umlage. Das Grundgesetz statuiere nicht, wie das Aufkommen aus einer horizontalen Umlage zu verwenden sei. Vielmehr sei nach dem Grundgesetz allein maßgeblich, dass das Aufkommen im kommunalen Raum verbleibe. Das Zurückfließen des Aufkommens aus der Heimatumlage in den kommunalen Raum sichere § 2 HUG. Der Umstand, dass bei der Heimatumlage die genaue Verwendung ihres Aufkommens für die Einzelmaßnahmen des Programms „Starke Heimat Hessen“ nicht im Gesetz über die Heimatumlage selbst geregelt werde, sei unschädlich, da das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG neben Zweckumlagen auch allgemeine Umlagen zulasse. Die im Haushaltsplan vorgenommene Konkretisierung der Verwendung des Aufkommens aus der Umlage bedeute keine Herrschaft über die kommunalen Mittel. Entscheidend sei insofern lediglich, dass die Umlage nicht der Erfüllung von Aufgaben der die Umlage erhebenden Körperschaft diene.

Auch der Umstand, dass die Heimatumlage im Landeshaushalt verbucht werde, stehe ihrer Qualifikation als horizontaler Umlage nicht entgegen. Die Vereinnahmung im Landeshaushalt entspreche vielmehr den Grundprinzipien des Haushaltsrechts und sei nicht zu vermeiden.

Dem Rückfluss in den kommunalen Raum stehe auch nicht entgegen, dass Teile des Aufkommens aus der Heimatumlage an Landkreise und private Leistungserbringer bzw. freie Träger gezahlt würden, um hierdurch das Programm „Starke Heimat Hessen“ zu finanzieren. Für ein Zurückfließen des Umlageaufkommens in den kommunalen Raum komme es nur darauf an, dass die Mittel entweder an die Gemeinden im Wege des Finanzausgleichs gezahlt würden oder die Gemeinden durch die Zuweisung von Mitteln an Dritte von ihren sachlichen Aufgaben oder von Finanzierungsaufgaben entlastet würden. Dieses Argument hält der Antragsgegner auch dem Vorwurf der Antragstellerin zu 5. entgegen, dass Zahlungen aus dem Aufkommen der Heimatumlage auch privaten Krankenhausträgern zufließen. Auch dies führe nicht dazu, dass die

Heimatumlage keine redistributive Umlage sei. Denn auch Zahlungen aus der Umlage an private Krankenhäuser führten zu einer Entlastung und damit finanziellen Besserstellung der Gemeinden.

Auch Art. 137 Abs. 5 HV stehe der Zahlung von Umlageaufkommen an (kommunaleretzende) Dritte nicht entgegen. Nach § 1 Abs. 3 HFAG sei anerkannt, dass der Gesetzgeber Mittel auch an Dritte leisten dürfe, die kommunaleretzende Leistungen erbringen. Diese Bestimmung greife auch bei der Heimatumlage.

Im Übrigen müsse auch zwischen dem Umlageschuldner und dem Träger der mit dem Umlageaufkommen finanzierten Aufgaben keine Identität bestehen.

Der von den Antragstellerinnen zu 1.- 4. gerügte Umfang zweckgebundener Zuweisungen der Mittel aus der Heimatumlage verletze die in Art. 137 HV den Gemeinden gewährleistete Eigenverantwortlichkeit der Haushaltsführung nicht. Bei der Verteilung des Umlageaufkommens komme dem Finanzausgleichsgesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Es sei ihm daher gestattet, einen Teil der Finanzausgleichsmasse für zweckgebundene Finanzzuweisungen zu verwenden, welche als staatliche Lenkungsmittel darauf angelegt seien, die kommunalen Gebietskörperschaften zu Investitionen zu veranlassen. Hierdurch bringe der Landesgesetzgeber seine struktur- und konjunkturpolitischen Ziele auf der Kommunalebene ein, um dort gleichwertige Leistungs- und Ausstattungsstandards sowie besondere landespolitisch motivierte Anliegen durchzusetzen. Es sei dabei nicht unverhältnismäßig, dass zwei Drittel des Aufkommens der Heimatumlage zweckgebunden an die hessischen Gemeinden vergeben würden. Zu vergleichen sei hier das Verhältnis zwischen zweckgebunden vergebenen Mitteln und frei verfügbaren Mitteln im kommunalen Finanzausgleich insgesamt, nicht isoliert die Vergabe des Aufkommens aus der Heimatumlage.

Der Antragsgegner widerspricht auch dem Vorwurf der Antragstellerinnen zu 1.- 4., die Zweckbindung und finanzkraftunabhängige Verteilung des Umlageaufkommens stünden im Widerspruch zu dem verfolgten Ziel des Ausgleichs von Finanzkraftunterschieden bei der Gewerbesteuer zwischen den Gemeinden. Mit der Heimatumlage würden zwei Ziele des kommunalen Finanzausgleichs gestärkt. Zum einen würden durch die Aufstockung der Schlüsselmasse die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden verringert. Zum andern werde durch die Zweckzuweisungen die Lenkungsfunction des kommunalen Finanzausgleichs unterstützt.

Dem Gesetzgeber sei auch nicht vorzuwerfen, er habe den Finanzbedarf der Kommunen nicht ausreichend ermittelt. Den Ausgangspunkt bilde die Bedarfsermittlung im Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen des Jahres 2015, die jährlich fortgeschrieben werde. Das Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ knüpfe an das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich an und baue so auf die in dessen Rahmen vorgenommene Bedarfsermittlung auf. Die Einbettung der Heimatumlage in die Finanzausgleichsgesetzgebung folge aus dem Verweis in § 2 HUG auf § 5 HFAG und daraus, dass Art. 2 SHHG das Finanzausgleichsgesetz an die Heimatumlage anpasse. Die Einführung der Heimatumlage sei im Zuge der jährlichen Bedarfsermittlung für das Ausgleichsjahr 2020 berücksichtigt worden, was im Vorwort zum kommunalen Finanzausgleich im Haushaltsplan 2020 des Landes dokumentiert sei. Der Gesetzgeber differenziere dabei auch zwischen den drei kommunalen Gruppen.

Die Einführung der Heimatumlage führe nicht zu einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge. Bei der Berechnung der Finanzkraft dürften – entgegen der Ansicht der Antragstellerinnen zu 1.- 4. – die Besonderen Finanzaufweisungen und die Investitionsaufwendungen nicht berücksichtigt werden. Die Maßgeblichkeit allein der Schlüsselzuweisungen für die Berechnung der Finanzkraft ergebe sich aus der Gesetzesbegründung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes und sei vom Staatsgerichtshof verfassungsrechtlich nicht beanstandet worden. Bei Anwendung dieser Berechnungsmethode ergebe sich keine Verschiebung der Finanzkraftreihenfolge durch die Heimatumlage.

Der Antragsgegner tritt auch der Rüge der Antragstellerin zu 5. entgegen, die angegriffenen Bestimmungen schüfen einen Nebenfinanzausgleich. Dies treffe nicht zu, da das SHHG die Heimatumlage mit dem Hessischen Finanzausgleichsgesetz verknüpfe.

Schließlich verstoße das Gesetz über die Heimatumlage auch nicht deshalb gegen Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, weil es die wachsenden finanziellen Belastungen der Gemeinden aus übertragenen Aufgaben nicht angemessen berücksichtige. Die Finanzaufwendungen aus dem Aufkommen der Heimatumlage kämen zu den Zuweisungen des Landes an die Gemeinden aus dem kommunalen Finanzausgleich hinzu, mit denen bereits die Kosten dieser Aufgaben abgedeckt sein sollen (§ 3 Satz 1 Hessische

Gemeindeordnung). Sofern die Gemeinden hierdurch nicht hinreichend mit Finanzmitteln ausgestattet sein sollten, richte sich der Vorwurf gegen die auskömmliche Finanzierung in diesem Bereich, nicht aber gegen das Gesetz über die Heimatumlage.

Auch ein Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot liege nicht vor.

Es spreche nichts gegen die Schaffung einer direkten Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an der Finanzierung des Krankenhauswesens über die Heimatumlage. Die kreisangehörigen Gemeinden seien zwar für das Krankenhauswesen nicht zuständig, sie seien jedoch an den Kosten für die Krankenhäuser über die Kreisumlage beteiligt, so dass die Zuweisungen aus der Heimatumlage an die Kreise für das Krankenhauswesen sich in deren Höhe niederschlagen könne.

Bei der Bestimmung des Verteilers der Heimatumlage habe der Gesetzgeber nicht zwischen den kommunalen Gruppen differenziert, da er die Heimatumlage wirkungsgleich zur erhöhten Gewerbesteuerumlage des Bundes habe ausgestalten wollen.

Das Gebot der Systemgerechtigkeit sei zunächst nicht dadurch verletzt, dass sich die Heimatumlage nicht in das Gesamtsystem des Finanzausgleichs einfüge. Dass die Heimatumlage allein auf die Gewerbesteuer zugreife, sei nicht zu beanstanden. In der Begründung des Gesetzentwurfs werde mehrfach darauf hingewiesen, dass speziell bei der Gewerbesteuer ausgeprägte Unterschiede in der Steuerkraft der verschiedenen hessischen Gemeinden bestünden und das Gesetz bezwecke, diese Ungleichheit zu beseitigen. Dieses spezifische Ergebnis könne über die Solidaritätsumlage nicht erreicht werden.

Mit der Heimatumlage werde auch nicht in systemwidriger Weise eine weitere Umlage auf eine Steuer erhoben. Die Solidaritätsumlage schöpfe nur abundante Steuerkraft ab. Die Steuerkraft sei jedoch bereits um die Heimatumlage reduziert (Berücksichtigung der Heimatumlage durch Abzug der Umlage bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl nach §§ 21 Abs. 1, 27 Abs. 1 HFAG). Ein doppelter „Zugriff“ auf die Gewerbesteuer könne so gar nicht entstehen.

Es treffe auch nicht zu, dass der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden nur über die Solidaritätsumlage organisiert werden dürfe. Die Solidaritätsumlage besitze keine Exklusivität. Es bestehe Raum für einen Ausgleich der Finanzkraftunterschiede, die

sich speziell aus dem den Gemeinden ab dem 1. Januar 2020 zufließenden Aufkommen aus der Gewerbesteuer ergeben würden.

Schließlich stelle die Aufhebung des § 7 Abs. 7 Satz 3 HFAG a.F. keine systemwidrige Durchbrechung der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Regelungen des hessischen Finanzausgleichs dar. Die Streichung der Norm diene der realitätsgerechten Bemessung der Mindestausstattung sowie der Veränderung des Verhältnisses der verschiedenen Teilschlüsselmassen des kommunalen Finanzausgleichs untereinander.

Der Antragsgegner beantragt,

die kommunalen Grundrechtsklagen zurückzuweisen.

IV.

Die Landesanwältin erachtet die kommunalen Grundrechtsklagen für zulässig, aber unbegründet.

Eine Überprüfung der Heimatumlage durch den Hessischen Staatsgerichtshof am Maßstab des Grundgesetzes scheide aus.

Soweit vorgetragen werde, dass den Kommunen durch die Erhebung der Heimatumlage und Vorgaben zu ihrer Verwendung unzulässig Mittel entzogen würden, könne dem nicht gefolgt werden. Ein direkter Anspruch einzelner Kommunen auf das uneingeschränkte Behaltendürfen ihrer Gewerbesteuererträge bestehe schon grundsätzlich nicht. Bei der Heimatumlage handele es sich um eine horizontale Umlage. Ein horizontaler Finanzausgleich sei nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zulässig und dem Landesgesetzgeber sei dabei ein weiter Ausgestaltungsspielraum überlassen. Nach dem Mechanismus des Gesetzes über das Programm „Starke Heimat Hessen“ würden den Kommunen im Ergebnis keine Mittel entzogen, da diese im kommunalen Raum verblieben. Dies schreibe das Gesetz in § 2 HUG explizit fest. Der Umstand, dass die Umlage zunächst in den Landeshaushalt fließe, sei unschädlich für die Qualifizierung als horizontale Umlage. Hierdurch werde gerade dem in Art. 139 Abs. 2 Satz 2 HV normierten Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans Rechnung getragen. Entscheidend sei allein, dass das Umlageaufkommen nicht dem Land selbst zugutekomme.

Den Antragstellerinnen zu 1.- 4. könne auch nicht darin gefolgt werden, dass sie durch das Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ in ihrem Recht aus Art. 137 HV verletzt seien, weil aus dem Aufkommen der Heimatumlage Zweckzuweisungen erfolgten. Es liege im Rahmen des Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers, Aufgaben, deren Erfüllung der Landesgesetzgeber als besonders wichtig erachte, durch besondere Zuweisungen zu fördern.

Nach Ansicht der Landesanwältin wird durch die angegriffenen Vorschriften auch nicht der Anspruch der Antragstellerinnen auf angemessene Finanzausstattung verletzt. Der Antragsgegner habe mit der jährlichen Bedarfsermittlung im Rahmen der Haushaltsplanung den Sachverhalt hinreichend ermittelt und die Finanzkraftreihenfolge sei nachvollziehbar. Selbst wenn nach der von den Antragstellerinnen zu 1.- 4. gewählten Berechnungsmethode die Besonderen Finanzausweisungen aus dem Aufkommen der Heimatumlage bei der Berechnung der Finanzkraft berücksichtigt würden, käme es nicht zu einer verfassungsrechtlich relevanten Veränderung der Finanzkraftreihenfolge, da die gerügten geringfügigen Verschiebungen nicht beachtlich seien.

Hinsichtlich der von den Antragstellerinnen gerügten Zuweisungen an private Leistungserbringer ist die Landesanwältin der Ansicht, dass daraus kein Verstoß des Gesetzes über das Programm „Starke Heimat Hessen“ gegen die Hessische Verfassung abgeleitet werden könne. Bereits aus dem Wortlaut des § 2 HUG ergebe sich unmittelbar, dass das gesamte Aufkommen der Heimatumlage an die Kommunen zurückfließen müsse. Im Ergebnis müsse also im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sichergestellt werden, dass die Gelder an die Kommunen fließen. Sollte dies nicht der Fall sein, würde dies zu einem Fehler bei der Umsetzung des Gesetzes über das Programm „Starke Heimat Hessen“ führen, nicht aber zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes selbst.

Auch die Rüge der Antragstellerin zu 5., es werde ein Nebenfinanzausgleich geschaffen, sieht die Landesanwältin als unbegründet an. Durch die Eingliederung der Heimatumlage in den kommunalen Finanzausgleich werde jedenfalls formal kein Nebenfinanzausgleich geschaffen. Die Auswirkungen der Heimatumlage auf den kommunalen Finanzausgleich würden in Form der jährlichen Bedarfsermittlung im Rahmen der Haushaltsplanung berücksichtigt.

Auch ein Verstoß gegen das im Gleichbehandlungsgebot wurzelnde Gebot der Systemgerechtigkeit liege nicht vor. Aus dem Gebot der Systemgerechtigkeit folge nicht, dass ein einmal gefundenes System nicht geändert werden dürfe. Zu prüfen sei nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, ob die für Differenzierungen gewählten Ansatzpunkte vor der Verfassung Bestand haben bzw. als nicht willkürlich erscheinen. Auch der Einwand der Antragstellerin zu 5., dass das Gewerbesteueraufkommen unzulässig für die Erhebung von zwei Umlagen (Heimatumlage und Solidaritätsumlage) herangezogen werde, greife nicht durch. Der Antragsgegner verweise zu Recht darauf, dass ein doppelter Zugriff auf die Gewerbesteuer schon deshalb nicht entstehe, weil die Steuerkraft insgesamt bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl nach §§ 21 Abs. 1, 27 Abs. 1 HFAG bereits um die Heimatumlage reduziert werde.

Der Gesetzgeber sei auch nicht daran gehindert, unterschiedliche Umlagen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vorzusehen. Dies gelte insbesondere, wenn er Mittel für besondere Maßnahmen bereitstellen wolle. Solange dabei die Systemgerechtigkeit des Finanzausgleichs gewahrt bleibe, sei es auch nicht erforderlich, dass zwei Umlagen explizit miteinander ins Verhältnis gesetzt würden. Es genüge vielmehr, dass der Gesetzgeber das Instrument der Heimatumlage in das System des kommunalen Finanzausgleichs integriert habe.

Die Landesanwältin stellt keine Anträge.

V.

Dem Hessischen Landtag ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden. Er hat keine Stellungnahme abgegeben.

VI.

Mit Beschluss vom 27. Oktober 2021 hat der Staatsgerichtshof den Hessischen Städte- und Gemeindebund e.V., vertreten durch dessen geschäftsführenden Direktor, als Beistand der Antragstellerinnen zu 1.- 4. zugelassen.

Mit Beschluss vom 11. Mai 2022 hat der Staatsgerichtshof die Verfahren P.St. 2793 und P.St. 2796 zur gemeinsamen Behandlung verbunden.

B

Die kommunalen Grundrechtsklagen sind zulässig, aber unbegründet.

I.

Die kommunalen Grundrechtsklagen der Antragstellerinnen sind zulässig. Sie erfüllen insbesondere die Voraussetzungen an eine hinreichende Substantiierung der Klage gemäß § 46 i.V.m. § 43 Abs. 2 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG -.

Die Antragstellerinnen haben substantiiert vorgetragen, dass sie durch die angegriffenen Bestimmungen in ihrer Finanzhoheit als Teilaspekt ihres Selbstverwaltungsrechts tangiert seien. Als Umlagebelastete seien sie im Umfang der Heimatumlage nicht mehr in der Lage, frei über ihre Finanzmittel zu verfügen. Die Antragstellerinnen rügen darüber hinaus substantiiert, dass dieser Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht nicht gerechtfertigt sei. Hierzu tragen sie u.a. vor, dass der Gesetzgeber vor Einführung der Heimatumlage den Finanzbedarf der Kommunen nicht ermittelt habe. Sie setzen sich dabei auch – wie vom Staatsgerichtshof gefordert – mit dessen Rechtsprechung und den Gesetzesmaterialien auseinander.

Auch die Rüge der Antragstellerinnen einer gegen die Kompetenzregelung des Art. 106 Abs. 6 GG verstoßenden Beschränkung ihres Selbstverwaltungsrechts genügt den Substantiierungsanforderungen. Zwar bildet Bundesverfassungsrecht grundsätzlich keinen tauglichen Prüfungsmaßstab für den Staatsgerichtshof.

- StGH, Beschluss vom 12.02.2014 - P.St. 2406 -, StAnz 2014, 268 [270] = juris, Rn. 33; StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1714 - StAnz. 2004, 2113 [2126] = juris, Rn. 225 -

Die Antragstellerinnen stellen allerdings in ihrem Vortrag eine Verknüpfung zwischen der Norm des Art. 106 GG und der Hessischen Verfassung her. Sie plädieren für eine Auslegung des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, nach der bundesrechtlich zum Schutz der Finanzausstattung der Gemeinden geschaffene Rechtspositionen durch den Landesgesetzgeber zu berücksichtigen seien. Nach diesem Verständnis enthält Art. 137 HV die Verpflichtung, den Kommunen die grundgesetzlich gewährten Steuermittel zu belassen. Somit haben die Antragstellerinnen – mit ihrem Vorwurf, dass die angegriffenen Bestimmungen ihnen durch Art. 106 Abs. 6 GG zugewiesene Steuermittel entzögen – jedenfalls die Möglichkeit eines Verstoßes gegen Art. 137 HV aufgezeigt.

II.

Die kommunalen Grundrechtsklagen sind unbegründet. Die angegriffenen Vorschriften des Gesetzes über das Programm „Starke Heimat Hessen“ halten sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerinnen aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 HV bzw. das kommunale Gleichbehandlungsgebot an den Gesetzgeber stellt. Zwar greift die Einführung der Heimatumlage in das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerinnen ein (1.). Dieser Eingriff ist jedoch gerechtfertigt (2.).

1. Die Einführung der Heimatumlage durch das Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ greift in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein.

a) Nach Art. 137 Abs. 1 HV sind die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit diese nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind. Das so umschriebene Selbstverwaltungsrecht wird den Gemeinden in Art. 137 Abs. 3 Satz 1 HV ausdrücklich gewährleistet. Die Selbstverwaltungsgarantie sichert den Gemeinden die Allzuständigkeit für die Wahrnehmung aller öffentlichen Angelegenheiten in ihrem Gemeindegebiet sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 88 -

Wichtiger Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts ist die kommunale Finanzhoheit. Diese umfasst die Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft sowie die finanzielle Eigenverantwortung mit Finanzausstattungsansprüchen.

- Vgl. *Engels*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 53 -

Die Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft erstreckt sich auch darauf, über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel frei zu disponieren.

- Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 30.08.2016 - 34/14 -, juris, Rn. 79 -

b) Unter Berücksichtigung dieses Maßstabs greifen die angegriffenen Bestimmungen in die Finanzhoheit der Antragstellerinnen ein. Zwar mussten die Kommunen auch in

der Vergangenheit aus ihrem Gewerbesteueraufkommen die - bundesrechtlich normierte - erhöhte Gewerbesteuerumlage abführen. Mit deren Abschaffung zum Ende des Jahres 2019 wäre dieser Teil ihres Gewerbesteueraufkommens aber bei ihnen als frei verfügbare Finanzmittel verblieben. Indem durch die Heimatumlage wirkungsgleich zur vorherigen erhöhten Gewerbesteuerumlage das Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden durch eine neue Umlage belastet wird, steht den Gemeinden dieser Teil ihres Gewerbesteueraufkommens nicht mehr zur freien Verfügung.

2. Der Eingriff ist jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht einschließlich der Finanzhoheit ist nicht absolut geschützt. Es unterliegt gemäß Art. 137 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 HV einem Gesetzesvorbehalt.

- StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1713 -, StAnz. 2004, 2097 [2105f.] = juris, Rn. 219 - 221 -

Der Gesetzesvorbehalt ermächtigt den Gesetzgeber zu Eingriffen in die verfassungsrechtlichen Garantiebereiche und zur Ausgestaltung des Garantiegehalts.

- *Schmitt*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 137, Abschnitt 2.2.3 (Stand: Juni 2021) -

Aus dem verfassungsrechtlichen Gewicht der Selbstverwaltungsgarantie folgt jedoch, dass gesetzliche Eingriffe den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts nicht antasten dürfen. Eingriffe in den Kernbereich sind generell unzulässig.

- So zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfG, Beschluss vom 27.01.2010 - 2 BvR 2185, 2189/04 - BVerfGE 125, 141 [167] = juris, Rn. 91; Urteil vom 21.12.2017 - 2 BvR 2177/16 - BVerfGE 147, 185 Rn. 88; BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 - 8 C 43.09 - BVerwGE 138, 89 Rn. 20 -

Außerhalb des Kernbereichs ist Grundvoraussetzung eines jeden gesetzlichen Eingriffs in das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Art. 137 Abs. 1 HV, dass das eingreifende Gesetz auf Gründen des Gemeinwohls beruht und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügt.

- Vgl. zu Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG BVerfG, Beschluss vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 - BVerfGE 83, 363 [382] = juris, Rn. 68; Urteil vom 21.12.2017 - 2 BvR 2177/16 - BVerfGE 147, 185 Rn. 79 ff.; BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 - 8 C 43.09 - BVerwGE 138, 89 Rn. 20 f.; Urteil

vom 29.05.2019 - 10 C 1.18 - BVerwGE 165, 373 Rn. 13; vgl. Thür. VerfGH, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 154; siehe auch StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1713 -, StAnz. 2004, 2097 [2106] = juris, Rn. 221 -

Bei der Bestimmung des Gemeinwohlbelangs verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Einschätzungsspielraum.

- Vgl. Thür. VerfGH, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 154; siehe auch StGH, Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1713 -, StAnz. 2004, 2097 [2106] = juris, Rn. 221 -

Außer diesen Grundvoraussetzungen eines verfassungsmäßigen Eingriffs in das kommunale Selbstverwaltungsrecht muss der Gesetzgeber bei der Erhebung von Umlagen insbesondere den Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung beachten. Darüber hinaus sind die Gebote der kommunalen Gleichbehandlung und der Systemgerechtigkeit zu beachten.

Die angegriffenen Bestimmungen genügen diesen Anforderungen.

Sie verletzen nicht den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie.

Die Erhebung der Heimatumlage würde nur dann den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie verletzen, wenn die Kommunen durch die Erhebung nicht mehr in der Lage wären, ihre Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Diese Konsequenz haben die Kommunen weder vorgetragen noch ist sie ersichtlich. Soweit die Antragstellerin zu 5. auf ihre Haushaltslage verwiesen hat, genügt dies allein nicht. Eine Auswirkung der Haushaltslage auf die Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben bzw. eines Mindestmaßes an Selbstverwaltungsaufgaben hat sie nicht näher dargelegt.

Das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen wird durch die angegriffenen Bestimmungen auch im Randbereich nicht verletzt.

Die angegriffenen Bestimmungen beruhen auf einem anerkannten Gemeinwohlbelang (a). Sie begegnen keinen Bedenken im Hinblick auf Art. 106 Abs. 6 GG (b). Ihnen steht nicht die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Gewährleistung eines kommunalen Finanzausgleichs entgegen (c). Außerdem wahren sie die Gebote der kommunalen Gleichbehandlung (d) und der Systemgerechtigkeit (e). Schließlich verletzen sie nicht

das Bestimmtheitsgebot (f) und stehen im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (g).

a) Die angegriffenen Bestimmungen beruhen auf Gründen des Gemeinwohls.

Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs verfolgt das SHHG das Ziel der Verringerung der zum Teil erheblichen Unterschiede des Gewerbesteueraufkommens der hessischen Kommunen und zugleich die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Damit verfolgt der Gesetzgeber einen anerkannten Gemeinwohlbelang.

- Vgl. Thür. VerfGH, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 155 -

Die zum Teil erheblichen Unterschiede zwischen den Gewerbesteueraufkommen der hessischen Kommunen beruhen auf einer Disparität der kommunalen Wirtschaftskraft im gewerblichen Bereich. Eine Verringerung dieser Disparität gleicht die Folgen dieser unterschiedlichen ökonomischen Gegebenheiten aus. Dadurch, dass das Umlageaufkommen den Schlüsselmassen, die den Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden decken, zugeführt wird und – zum größeren Teil – zur Finanzierung einzelner Vorhaben, die zumindest auch die Verbesserung und Angleichung der unterschiedlichen Lebensverhältnisse in den einzelnen Kommunen bezwecken, verwendet wird, dient die Heimatumlage auch der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

b) Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerinnen aus Art. 137 HV folgt nicht aus einem Verstoß der angegriffenen Bestimmungen gegen Art. 106 Abs. 6 GG.

Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs gehören Vorschriften des Grundgesetzes sowie des einfachen Bundesrechts prinzipiell nicht zum Prüfungsmaßstab des Staatsgerichtshofs. Die Gültigkeit hessischen Landesrechts misst der Staatsgerichtshof grundsätzlich nur an der hessischen Landesverfassung. Die Verfassungsräume des Bundes und der Länder stehen selbständig nebeneinander. Prüfungsmaßstab für das Bundesverfassungsgericht ist Bundesverfassungsrecht, für den Staatsgerichtshof das hessische Verfassungsrecht.

- StGH, Beschluss vom 12.02.2014 - P.St. 2406 -, StAnz 2014, 268 [270] = juris, Rn. 33; Urteil vom 04.05.2004 - P.St. 1714 - StAnz. 2004, 2113 [2126] = juris, Rn. 225 -

Eine Prüfung der Heimatumlage unmittelbar am Maßstab des Art. 106 GG scheidet demnach aus.

Ob die Frage einer Verletzung des Art. 106 GG mittelbar relevant sein könnte für die Prüfung der Heimatumlage am Maßstab der Hessischen Verfassung, kann dahinstehen.

Das in Art. 137 Abs. 1, 3 und 5 HV gewährleistete Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsrecht könnte dahingehend verstanden werden, dass es auch eine Verpflichtung enthält, den Kommunen die grundgesetzlich gewährten Steuermittel zu belassen.

- Siehe hierzu StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, StAnz. 2019, 265 [276] = juris, Rn. 233 -

Die Frage eines dahingehenden Gehalts des Art. 137 HV muss vorliegend allerdings nicht abschließend beantwortet werden, da die Einführung der Heimatumlage durch den Hessischen Gesetzgeber im Ergebnis bereits nicht gegen Art. 106 Abs. 6 GG verstößt.

Bei der Heimatumlage handelt es sich um eine horizontale, im kommunalen Raum verbleibende Umlage, für die Art. 106 Abs. 6 GG keine näheren normativen Vorgaben trifft.

Art. 106 GG regelt die Ertragshoheit für die Steuern. Gemäß Absatz 6 Satz 1 dieser Norm steht das Aufkommen der Gewerbesteuer den Gemeinden zu. Absatz 6 Satz 4 bestimmt, dass Bund und Länder durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden können. Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG normiert, dass nach Maßgabe der Landesgesetzgebung u.a. die Gewerbesteuer als Bemessungsgrundlage für Umlagen zugrunde gelegt werden kann.

Das Grundgesetz definiert den Begriff der „Umlage“ nicht, sondern setzt ihn in Art. 106 Abs. 6 GG voraus.

- Vgl. hierzu und zum Folgenden BVerfG, Urteil vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [389 ff.] = juris, Rn. 88 ff., zu einer rheinland-pfälzischen Krankenhausfinanzierungsumlage -

Nach der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind unter Umlagen herkömmlich Finanzierungslasten zu verstehen, die öffentlichen Gebietskörperschaften von einer anderen öffentlichen Gebietskörperschaft – regelmäßig höherer Ordnung – auferlegt werden.

- BVerfG, Urteil vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [389]
= juris, Rn. 88, unter Verweis u.a. auf *Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981, S. 63 ff. -

Hierbei wird zwischen vertikalen und horizontalen (redistributiven) Umlagen bzw. einem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich unterschieden.

Verbleibt das Aufkommen der Umlage bei der umlageerhebenden Körperschaft, handelt es sich um einen vertikalen Finanzausgleich. Fließt das Aufkommen den umlagepflichtigen Körperschaften in anderer Verteilung wieder zu, handelt es sich um einen horizontalen Finanzausgleich. Bei einer horizontalen Umlage ist die umlageerhebende Körperschaft lediglich als Veranstalterin der horizontalen Umverteilung anzusehen.

- BVerfG, Urteil vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [389 f.] = juris, Rn. 88 -

Aus Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG ergeben sich keine näheren normativen Vorgaben für einen interkommunalen horizontalen Finanzausgleich, auch wenn dieser vom Land veranstaltet wird.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [391] = juris, Rn. 94 -

Dies gilt sowohl für horizontale interkommunale Zweckumlagen

- BVerfG, Urteil vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [392]
= juris, Rn. 97 -

als auch für horizontale Umlagen, die auf einen Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft zielen.

- BVerfG, Urteil vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [391]
= juris, Rn. 95 -

Auch nach der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und der soweit ersichtlich einhellig in der Literatur vertretenen Auffassung stellt Art. 106 Abs. 6 Satz 6

GG klar, dass der Landesgesetzgeber nicht daran gehindert ist, die in dieser Vorschrift genannten Steuerarten als Bemessungsgrundlage für Umlagen, die für Zwecke des interkommunalen Finanzausgleichs erhoben werden, heranzuziehen.

- BVerwG, Urteil vom 25.3.1998 - 8 C 11.97 -, BVerwGE 106, 280 [283 f., 286] = juris, Rn. 16, 20; *Drüen*, in: BK, Art. 106 Rn. 282 (Stand: Sept. 2021); *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 106 Rn. 184 (Stand: Sept. 2017); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 106 Rn. 64; *Siekman*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 106 Rn. 46; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 106 Rn. 58 -

Das Grundgesetz steht damit der Erhebung von Umlagen, deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt, nicht entgegen.

- BVerfG, Urteil vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [391] = juris, Rn. 93 -

Auch die Verfassungsgerichte anderer Bundesländer gehen davon aus, dass Art. 106 Abs. 6 GG der landesgesetzlichen Erhebung einer interkommunalen Finanzausgleichsumlage nicht entgegenstehe.

- VerfGH NRW, Urteil vom 30.08.2016 - 34/14 -, juris, Rn. 89 ff., unter Verweis auf VerfG Brandenburg, Urteil vom 06.08.2013 - VfGBbg 53/11 -, DVBl. 2013, 1180 = juris, Rn. 65 ff.; LVerfG Meckl.-Vorp., Urteil vom 26.01.2012 - LVerfG 18/10 -, NordÖR 2012, 229 = juris, Rn. 72, 76; VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, LKV 2010, 126 = juris, Rn. 116; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 13.06.2006 - LVG 7/05 -, NVwZ 2007, 78 = juris, Rn. 126; Urteil vom 16.10.2010 - LVG 9/08 -, LKV 2010, 477 = juris, Rn. 51 -

Bei der Heimatumlage handelt es sich um eine horizontale Umlage, deren Aufkommen in den kommunalen Raum zurückfließt und für die folglich Art. 106 Abs. 6 GG keine weitergehenden normativen Vorgaben trifft.

Der Rückfluss in den kommunalen Raum ist in § 2 HUG ausdrücklich festgelegt. Diese Norm bestimmt, dass die abgeführte Heimatumlage der Finanzausgleichsmasse nach § 5 Abs. 1 HFAG zufließt und über Schlüsselzuweisungen, Besondere Finanzzuweisungen und Investitionszuwendungen an die Gemeinden und Landkreise verteilt wird. Das Land ist somit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich Veranstalter einer horizontalen Umverteilung. Für die Einordnung als horizontale Umlage ist es unerheblich, dass ein Teil des Aufkommens der Heimatumlage über

Schlüsselzuweisungen verteilt wird und ein anderer Teil über Besondere Finanzaufweisungen und Investitionszuwendungen. Das Bundesverfassungsgericht sieht sowohl Zweckumlagen als auch Umlagen zum Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft als mit Art. 106 Abs. 6 GG vereinbar an, sofern deren Aufkommen in den kommunalen Raum zurückfließt.

- BVerfG, Urteil vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [391]
= juris, Rn. 93 -

Der Qualifizierung der Heimatumlage als einer horizontalen Umlage steht auch nicht entgegen, dass das Aufkommen der Heimatumlage im Landeshaushalt veranschlagt wird. Die Heimatumlage wird hierdurch nicht zu einer vertikalen Umlage. Entscheidend ist, dass die Mittel der Heimatumlage im Haushaltsplan für den kommunalen Finanzausgleich eingestellt werden. Für die Frage des Rückflusses in den kommunalen Raum kommt es darauf an, wohin die Mittel im Ergebnis fließen. Dies ist hinsichtlich der Heimatumlage der kommunale Raum. Die Mittel verbleiben somit gerade nicht bei der die Umlage erhebenden Körperschaft.

Die Vereinnahmung im Landeshaushalt entspricht Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV, der die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans normiert. Die Verbuchung der Mittel aus der Heimatumlage in einem separaten Haushalt liefe den genannten Grundsätzen zuwider.

- Vgl. hierzu StGH, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783 -, StAnz. 2021, 1466 [1481] = juris, Rn. 161 -

Die Heimatumlage dient nicht der Deckung des Finanzbedarfs des Landes. Die Antragstellerinnen haben nicht substantiiert vorgetragen, dass sich das Land durch die Erhebung der Heimatumlage Landesmittel für die Gewährleistung der verfassungsrechtlich gebotenen Finanzausstattung der Kommunen erspart habe. Es ist auch nicht ersichtlich, dass ohne die Erhebung der Heimatumlage zusätzliche Landesmittel für den kommunalen Finanzausgleich hätten bereitgestellt werden müssen.

Der Einwand der Antragstellerinnen, die Qualifizierung als horizontale Umlage scheitere daran, dass aus dem Aufkommen der Heimatumlage auch Zahlungen an private Dritte erfolgten, greift nicht durch.

§ 2 HUG normiert den Zufluss des Aufkommens der Heimatumlage zur Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs und dessen Verteilung über Schlüsselzuweisungen, Besondere Finanzzuweisungen und Investitionszuwendungen an die Gemeinden und Landkreise. Soweit im Hessischen Finanzausgleichsgesetz Zahlungen an Dritte ermöglicht werden, stellt § 1 Abs. 3 HFAG sicher, dass es sich um Dritte handelt, die unmittelbar kommunalersetzen Aufgaben wahrnehmen. Durch solche Zuweisungen werden Kommunen finanziell entlastet. Daher wird das Verbleiben des Aufkommens der Heimatumlage im kommunalen Raum durch diese – schon seit langem im Hessischen Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen – Möglichkeiten nicht in Frage gestellt.

Dies gilt insbesondere für den durch Art. 2 Nr. 7 SHHG in das Hessische Finanzausgleichsgesetz integrierten § 44b HFAG. Dieser regelt in Satz 2, dass die Zuweisungen für die Digitalisierung in den Kommunen auch zur Weiterleitung an Dritte bewilligt werden können. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung folgt daher gerade nicht, dass Dritten ohne Billigung bzw. Mitwirkung der Kommunen unmittelbar Zuweisungen bewilligt werden dürfen.

c) Ein Verstoß gegen die Verpflichtung des Landes, einen verfassungskonformen kommunalen Finanzausgleich zu gewährleisten, liegt nicht vor.

Der Gesetzgeber hat mit den angegriffenen Bestimmungen den Anspruch der Antragstellerinnen auf angemessene Finanzausstattung weder durch die Anordnung einer horizontalen Umverteilung kommunaler Finanzmittel (aa) noch durch Sachverhaltsermittlungsfehler bei der Bedarfsermittlung (bb) noch dadurch verletzt, dass die angegriffenen Bestimmungen übermäßige zweckgebundene Zuweisungen vorsehen (cc). Auch ihre Rügen, die angegriffenen Bestimmungen veränderten die Finanzkraftreihenfolge (dd) und Zahlungen würden an private Dritte geleistet (ee), greifen nicht durch. Schließlich greift auch die Rüge der Antragstellerinnen nicht durch, das Land hätte das Programm „Starke Heimat Hessen“ durch eigene Mittelzuweisungen anstatt mit Mitteln einer von den Kommunen erhobenen Umlage finanzieren müssen (ff).

Aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV ergibt sich ein Anspruch der Gemeinden auf eine über die Mindestausstattung hinausgehende, von der Finanzkraft des Landes abhängige weitergehende Finanzausstattung. Der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung wird unter anderem durch den kommunalen Finanzausgleich gemäß

Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV abgesichert und konkretisiert. Danach hat der Staat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752f.] = juris, Rn. 96 ff. -

Die Hauptfunktion dieses kommunalen Finanzausgleichs besteht darin, die Finanzmittel der Kommunen (vertikal) aufzustocken, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können (fiskalische Funktion), sowie die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen (horizontal) auszugleichen (redistributive Funktion).

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn. 103 -

Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV schließt nicht aus, dass das Land den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweist, sondern daneben auch lediglich als Veranstalter einen horizontalen Finanzausgleich betreibt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [755] = juris, 189 -

Der übergemeindliche Finanzausgleich wird durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet. Hierdurch wird ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidarischgemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite geschaffen.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [755] = juris, Rn. 191 -

aa) Der Staatsgerichtshof hat bereits festgestellt, dass der weite Spielraum des Landesgesetzgebers bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs nicht nur für den vertikalen, sondern auch für den horizontalen Ausgleich besteht.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [755] = juris, Rn. 187 -

Vor diesem Hintergrund hat der Staatsgerichtshof in der Vergangenheit – im Einklang mit zahlreichen anderen Landesverfassungsgerichten – die Solidaritätsumlage des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes als mit Art. 137 HV grundsätzlich vereinbar erklärt und es als zulässig erachtet, dass das Land im Rahmen des Finanzausgleichs den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweist, sondern auch eine horizontale Umverteilung von Finanzmitteln vorsieht.

- StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, StAnz. 2019, 265 [275] = juris, Rn. 196, unter Verweis auf StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [755] = juris, Rn. 186, und auf Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte zu entsprechenden Umlagen: VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.01.2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris, Rn. 110; VerfG Brandenburg, Urteil vom 06.08.2013 - 53/11 -, juris, Rn. 51 f.; VerfGH NRW, Urteil vom 30.08.2016 - VerfGH 34/14 -, juris, Rn. 108 ff.; Thür. VerfGH, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 154 ff. -

Auch bei der Heimatumlage handelt es sich um eine solche horizontale Umverteilung von Finanzmitteln. Die Heimatumlage wird zwar nicht nur bei gewerbesteuerabundanten Gemeinden erhoben, sondern bei allen Gemeinden. Dies steht der Qualifizierung als horizontaler Umverteilung von Finanzmitteln jedoch nicht entgegen.

bb) Entgegen der Ansicht der Antragstellerinnen ist dem Gesetzgeber kein Sachverhaltsermittlungsfehler vorzuwerfen.

Wenn der Gesetzgeber die Kommunen mit neuen Abgaben und Umlagen belastet, die ihre finanzielle Handlungsfähigkeit spürbar beeinträchtigen, ist er verpflichtet, die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzbedarf zu berücksichtigen. Aus Art. 137 Abs.1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV folgt insofern ein Anspruch der Gemeinden, dass der Gesetzgeber den kommunalen Finanzbedarf nachvollziehbar und vertretbar ermittelt.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [753] = juris, Rn. 111 ff. -

Zu messen ist die Entscheidung des Gesetzgebers für ein System des kommunalen Finanzausgleichs an den durch den Staatsgerichtshof aufgestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen, den durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarf der Kommunen nachvollziehbar zu ermitteln und ein gerechtes, transparentes und rationales System der Finanzverteilung zu schaffen.

- StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, StAnz. 2019, 265 [272] = juris, Rn. 185 f. -

Dabei hatte der Staatsgerichtshof in seinem Alsfeld-Urteil die Pflicht zur realitätsgerechten Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen ausdrücklich im Hinblick auf die Pflichtaufgaben der Kommunen konkretisiert.

StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [755] = juris, Rn. 118 ff., 122 -

Die Finanzanalyse des Gesetzgebers darf sich insofern nicht auf den Bedarf der Gesamtheit der Kommunen beschränken, sondern muss nach den drei kommunalen Gruppen differenzieren. Nur dann kann beurteilt werden, ob eine Umlage mit dem Grundsatz der Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs und dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung vereinbar ist.

Diesen Anforderungen genügt der Gesetzgeber des Gesetzes über das Programm „Starke Heimat Hessen“.

Der Gesetzgeber ist seiner Finanzbedarfsermittlungspflicht gerecht geworden.

Angesichts des Volumens der Heimatumlage (Jahr 2020: Volumen der Finanzausgleichsmasse ca. 6 Mrd. Euro, Volumen der Heimatumlage ca. 315 Mio. Euro) befand sich der Gesetzgeber nicht im Bereich der Finanzierung der Pflichtaufgaben der Kommunen, in dem die Pflicht zur realitätsgerechten Ermittlung des Finanzbedarfs gilt.

Im Rahmen des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298) hat der Gesetzgeber den Finanzbedarf der Kommunen ermittelt. Das im Hessischen Finanzausgleichsgesetz gewählte kommunale Finanzbedarfsermittlungsmodell, das auch nach den kommunalen Gruppen unterscheidet, ist mit der hessischen Verfassung vereinbar.

- StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, StAnz. 2019, 265 [277 f.] = juris, Rn. 271 ff. -

Die Bedarfsermittlung schlägt sich jährlich in den Haushaltsplänen nieder, womit der Gesetzgeber seiner vom Staatsgerichtshof betonten Beobachtungspflicht hinsichtlich der Bedarfsermittlung nachkommt.

- StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, StAnz. 2019, 265 [280] = juris, Rn. 369; siehe für das Haushaltsjahr 2020 das Vorwort zu Kapitel 1720 bis 1742 des Einzelplans 17 des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020, S. 134 -

Diese Bedarfsermittlung trägt auch die Erhebung und Verwendung der Heimatumlage.

Mit der Einführung der Heimatumlage ergeben sich keine Änderungen der Aufgabenbelastung der Kommunen. Diese bleibt unverändert. Da der Umfang der kommunalen Aufgaben maßgeblich den Finanzbedarf der Kommunen bestimmt, ergibt sich aus der Einführung der Heimatumlage keine Veränderung zum status quo ante.

Sofern mit dem Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage und der Einführung der Heimatumlage Veränderungen in der Finanzkraft der Kommunen verbunden sind, werden diese systemgerecht innerhalb der Bedarfsermittlung im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung berücksichtigt. Auf S. 135 des Einzelplans 17 des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 heißt es wörtlich:

„Die mit der Starken Heimat Hessen einhergehende ‚Heimatumlage‘ fließt in die Bedarfsanalyse ein, indem sie im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung in den jeweiligen kommunalen Gruppen bedarfserhöhend berücksichtigt wird. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Bedarfe der jeweiligen kommunalen Gruppen auch weiterhin gedeckt sind. Die Berücksichtigung der Heimatumlage erfolgt im Zuge der Ermittlung der zu berücksichtigenden Netto-Gewerbesteuerereinnahmen. Das für das Ausgleichsjahr geschätzte Brutto-Gewerbesteueraufkommen wird dabei nicht nur um die ‚normale‘ Gewerbesteuerumlage (35 %), sondern zusätzlich um die Heimatumlage (21,75 %) gekürzt. Dadurch werden im Ergebnis weniger Deckungsmittel bedarfsmindernd berücksichtigt, wodurch die neue Umlageverpflichtung bedarfsgerecht abgebildet wird. Eine Mehrbelastung gegenüber den Vorjahren entsteht den Kommunen durch die Heimatumlage nicht, da sie wirkungsgleich an die Stelle der bisherigen erhöhten Gewerbesteuerumlage (29 %) tritt. Die bisherige erhöhte Gewerbesteuerumlage war bisher ebenfalls – wie oben beschrieben – bedarfserhöhend berücksichtigt worden.“

Mit der Berücksichtigung der Heimatumlage im Rahmen der Bedarfsermittlung ist unmittelbar gewährleistet, dass die schon zuvor bei der Bedarfsermittlung vorgenommene Differenzierung nach den einzelnen kommunalen Gruppen weiterhin Bestand hat.

Sofern die Antragstellerinnen rügen, dass bei der Erhebung der Heimatumlage ein einheitlicher Vervielfältiger gilt und insofern nicht nach kommunalen Gruppen unterschieden wird, trifft dies im Ausgangspunkt zwar zu. Da die Heimatumlage jedoch insgesamt in das System des kommunalen Finanzausgleichs eingebettet wird, bedurfte es keiner Differenzierung hinsichtlich des Vervielfältigers. Im Hinblick darauf, dass das vorhandene System des kommunalen Finanzausgleichs die erhöhte, nicht nach kommunalen Gruppen differenzierte Gewerbesteuerumlage berücksichtigte, ist eine wirkungsgleiche Ausgestaltung der Heimatumlage ein sachgerechter Weg, diese Umlage in das Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs zu integrieren, ohne hierbei unnötige Verwerfungen im Gesamtsystem zu erzeugen.

cc) Zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Bestimmungen führt auch nicht der Umstand, dass nach der Begründung des Gesetzentwurfs der größte Teil des Aufkommens aus der Heimatumlage den Gemeinden zweckgebunden zufließt.

Aufgrund des dem Gesetzgeber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zukommenden Gestaltungs- und Einschätzungsspielraums ist dieser nicht verpflichtet, den Gemeinden Finanzmittel nur in Form von frei verwendbaren Schlüsselzuweisungen zur Verfügung zu stellen. Der Gesetzgeber darf Mittel aus der Finanzausgleichsmasse zur Verfolgung strukturpolitischer Ziele auch zweckgebunden vergeben, um in den Kommunen gleichwertige Leistungs- und Ausstattungsstandards zu schaffen. Er darf dabei auch landespolitisch motivierte Anliegen mitverfolgen.

- Vgl. Thür. VerfGH, Urteil vom 21.06.2005 - 28/03 -, juris, Rn. 196 -

Auch im bestehenden kommunalen Finanzausgleich nach dem Hessischen Finanzausgleichsgesetz sind zweckgebundene Finanzzuweisungen bekannt. Besondere Finanzzuweisungen sind im Vierten Teil des Gesetzes normiert. Dort sind u.a. Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen sowie zu den Auszahlungen für Theater, Bibliotheken, Museen, Musikschulen oder Straßen vorgesehen.

Allerdings kann durch den Einsatz zweckgebundener Finanzzuweisungen die kommunale Autonomie beeinträchtigt werden. Diese Gefahr ist als besonders groß anzusehen, wenn die Summe der Zweckzuweisungen an die Kommunen im Verhältnis zu den allgemeinen Finanzzuweisungen von erheblicher Bedeutung ist. Hieraus folgt, dass

der Gesetzgeber bei der Normierung zweckgebundener Finanzausgleichsmassnahmen Zurückhaltung üben muss.

- Thür. VerFGH, Urteil vom 21.06.2005 – 28/03 –, juris, Rn. 197 -

Ein die Selbstverwaltung beeinträchtigendes Übermaß zweckgebundener Zuweisungen kann sich nicht nur aus einer unverhältnismäßigen Normierung von Zuweisungstatbeständen, sondern auch aus der jeweils festgesetzten Höhe der Zuweisungen ergeben, welche aus der Finanzausgleichsmasse gespeist werden und damit die für allgemeine, am kommunalen Bedarf orientierte Finanzausgleichsmassnahmen zur Verfügung stehende Schlüsselmasse vermindern.

- Thür. VerFGH, Urteil vom 21.06.2005 - 28/03 -, juris, Rn. 197 -

Die angegriffenen Bestimmungen verletzen nicht das Verbot übermäßiger zweckgebundener Finanzausgleichsmassnahmen. Der Antragsgegner weist zu Recht darauf hin, dass für die Bestimmung des Verhältnisses von zweckgebundenen zu allgemeinen Finanzausgleichsmassnahmen nicht isoliert auf die Verteilung des Aufkommens aus der Heimatumlage abgestellt werden darf. Vielmehr ist eine ganzheitliche Betrachtung angezeigt, die das Verhältnis allgemeiner Finanzausgleichsmassnahmen zu zweckgebundenen Zuweisungen im Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs in den Blick nimmt. Über § 2 HUG ist die Heimatumlage nämlich mit dem kommunalen Finanzausgleich verzahnt. Diese Norm bestimmt, dass das Aufkommen der Heimatumlage der Finanzausgleichsmasse nach § 5 HFAG zufließt. Damit verbietet sich eine isolierte Betrachtung nach Mittelherkunft. Insgesamt wurden im Haushaltsjahr 2020, in dem sich das Gesamtvolumen des Finanzausgleichs auf ca. 6 Mrd. Euro belief, 65,2 % der Finanzausgleichsmasse un-konditioniert vergeben.

Ein die Finanzautonomie der Kommunen gefährdendes Übergewicht zweckgebundener Zuweisungen gerade durch die Heimatumlage (mit einem Volumen von zweckgebunden vergebenen Zuweisungen in Höhe von ca. 197 Mio. Euro im Jahr 2020) ist somit nicht zu erkennen.

dd) Die angegriffenen Bestimmungen führen auch nicht zu einer unzulässigen Veränderung der Finanzkraftreihenfolge.

Sofern der redistributive Aspekt des kommunalen Finanzausgleichs darauf zielt, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen horizontal auszugleichen,

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz 2013, 747 [752] = juris, Rn.103 -

ist die hieraus folgende Umverteilung dahingehend limitiert, dass sie nicht zur Übernivellierung bis hin zu einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge führen darf.

Entgegen der Ansicht der Antragstellerinnen zu 1.- 4. sind aber für die Frage, ob die Heimatumlage zu einer Übernivellierung führt, nicht lediglich die Finanzkraftreihenfolge des Szenarios mit und ohne Erhebung der Heimatumlage miteinander zu vergleichen, sondern vielmehr die Finanzkraftreihenfolge vor dem Finanzausgleich mit derjenigen nach dem Finanzausgleich.

Bei der Berechnung der Finanzkraftreihenfolge sind die Besonderen Finanzausweisungen und Investitionszuwendungen, die im Rahmen von Einzelmaßnahmen des Programms „Starke Heimat Hessen“ an die Kommunen ausgezahlt werden, nicht zu berücksichtigen.

Besondere Finanzausweisungen dienen nicht dem Ausgleich der Unterschiede der Steuer- und Umlagekraft, sondern werden gemäß § 36 Satz 1 HFAG grundsätzlich finanzkraftunabhängig gewährt. Sie sollen besondere Bedarfe abdecken, so dass es prinzipiell nicht sachgerecht ist, sie bei der Feststellung der Finanzkraftreihenfolge zu berücksichtigen; mit der allgemeinen Finanzkraft der Kommunen haben sie nichts zu tun.

- Vgl. zur Berechnung der Finanzkraftreihenfolge im kommunalen Finanzausgleich auch StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, StAnz. 2019, 265 [275] = juris, Rn. 213 ff. -

Die Antragstellerinnen zu 1.- 4. tragen nicht vor, dass auch die vom Staatsgerichtshof bevorzugte Berechnungsmethode eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge zur Folge habe.

Im Ergebnis liegt daher keine verfassungswidrige Veränderung der Finanzkraftreihenfolge vor.

ee) Auch die Rüge der Antragstellerinnen, Zahlungen aus der Heimatumlage an private Dritte verstießen unmittelbar gegen die Vorgaben des Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, da dieser ausdrücklich nur auf Gemeinden und Gemeindeverbände in Bezug nehme, greift aus den bereits oben dargelegten Gründen nicht durch (B II 2 b).

ff) Eine Verletzung des Art. 137 Abs. 5 HV folgt auch nicht aus der Rüge, das Land hätte die Punkte des Programms „Starke Heimat Hessen“ aus Landesmitteln anstatt mit Mitteln einer bei den Kommunen erhobenen Umlage finanzieren müssen.

Das Volumen der Heimatumlage (ca. 315 Mio. Euro im Jahr 2020) ist im Vergleich zum Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs (ca. 6 Mrd. Euro im Jahr 2020) so gering, dass nicht die Rede davon sein kann, dass das Land sich über die Erhebung der Heimatumlage seiner Verpflichtung zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs entziehe.

- Hierzu bereits oben B II 2 b im Zusammenhang mit Art. 106 Abs. 6 GG -

Ganz in diesem Sinne hat auch der Staatsgerichtshof bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes im Hinblick auf die Solidaritätsumlage entschieden.

- StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, StAnz. 2019, 265 [274] = juris, Rn. 192 ff. -

d) Die angegriffenen Bestimmungen verletzen auch nicht das kommunale Gleichbehandlungsgebot.

Das kommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet sachwidrige Benachteiligungen oder Bevorzugungen einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände.

- StGH, Urteil vom 16.01.2019 - P.St. 2606 -, StAnz. 2019, 265 [274] = juris, Rn. 343 f., unter Verweis auf - BVerfG, Beschluss vom 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363 [393] = juris, Rn. 99 f. -

Dabei geht es in erster Linie um die Frage, ob die für Differenzierungen gewählten Ansatzpunkte vor der Verfassung Bestand haben können bzw. als nicht willkürlich erscheinen. Die vom Gesetzgeber selbst gesetzten Maßstäbe können auf ihre Wider-

spruchsfreiheit und die Gründe für ein Abweichen von diesen Maßstäben auf ihre verfassungsrechtliche Validität überprüft werden. In diesem Sinne kann man auch von einem Gebot der Systemgerechtigkeit sprechen.

- StGH, Urteil vom 09.05.2018 - P.St. 2670 e. A. - StAnz. 2018, 717 [721] = juris, Rn. 75 f. m. w. N. -

Gemessen an diesen Voraussetzungen verstoßen die angegriffenen Bestimmungen des Gesetzes über das Programm „Starke Heimat Hessen“ nicht gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot. Das Gesetz bewegt sich im Rahmen des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums.

Zunächst ist festzustellen, dass eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes nicht schon darin liegt, dass von der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden sowohl eine Solidaritäts- als auch eine Heimatumlage erhoben wird. Allein der Umstand, dass zwei Umlagen mit unterschiedlichen Wirkungsweisen erhoben werden, begründet noch keinen Gleichheitsverstoß.

Auch die Rüge der Antragstellerinnen, dass Zuweisungen aus dem Aufkommen der Heimatumlage an Schulträger und für den Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs und der Krankenversorgung gezahlt würden, obwohl diese Aufgabenfelder nicht in die Zuständigkeit der kreisangehörigen Gemeinden fielen, sondern nur in diejenige der kreisfreien Gemeinden und Kreise, vermag eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes nicht zu begründen.

Der Gedanke interkommunaler Solidarität kann die Erhebung einer Umlage bei einer kommunalen Gruppe zum Vorteil einer anderen kommunalen Gruppe rechtfertigen, denn er gilt innerhalb der kommunalen Ebene insgesamt. Art. 137 Abs. 5 HV verbürgt schon seinem Wortlaut nach den Gemeinden und Gemeindeverbänden als solchen eine angemessene Finanzausstattung, nicht bloß den Gemeinden in Relation zu dem jeweiligen Gemeindeverband und dessen übrigen Mitgliedern.

- StGH, Urteil vom 21.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 747 [755] = juris, Rn. 193 -

e) Die angegriffenen Bestimmungen verletzen nicht das Gebot der Systemgerechtigkeit.

Der Vorwurf insbesondere der Antragstellerin zu 5., mit der Einführung der Heimatumlage werde ein Nebenfinanzausgleich geschaffen, der neben den kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinn trete und deshalb systemwidrig und damit verfassungswidrig sei, trifft nicht zu.

In formeller Hinsicht ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Landesgesetzgeber aufgrund des ihm im Rahmen der Organisation des kommunalen Finanzausgleichs zukommenden Gestaltungsspielraums nicht verpflichtet ist, alle Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs in einem Gesetz zu regeln.

- Vgl. in diesem Sinne zur Regelung von Finanzausweisungen außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes Thür. VerFGH, Urteil vom 21.06.2005 - 28/03 -, juris, Rn. 200 -

Aber auch in der Sache schafft das Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ keinen „Nebenfinanzausgleich“. Das Heimatumlagegesetz ist eng mit dem durch das Hessische Finanzausgleichsgesetz geschaffenen System des kommunalen Finanzausgleichs verzahnt. Der Antragsgegner stellt zutreffend darauf ab, dass das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs durch die Einführung der Heimatumlage nicht durchbrochen, sondern durch ein weiteres Element solidarischer Umverteilung fortentwickelt wird.

Im Zusammenhang mit der Systemgerechtigkeit der Heimatumlage werfen die Antragstellerinnen dem Gesetzgeber darüber hinaus vor, dass die Heimatumlage allein an der Gewerbesteuerkraft ansetze und nicht an der Steuerkraft insgesamt. Dies könne dazu führen, dass eine Gemeinde, die gewerbesteuerstark sei, stärker belastet werde als eine Gemeinde, die zwar gewerbesteuerschwach, aber bei Einbeziehung anderer Einnahmen finanzkräftiger sei.

Die Begründung des Entwurfs zum Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ nennt als Grund für die Einführung der Heimatumlage die ausgeprägte Spreizung des Aufkommens bei der Gewerbesteuer, die durch die hohe Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer weiter verstärkt werde.

- LT-Drs. 20/784, S. 7 -

Den Antragstellerinnen ist zu konzедieren, dass die Beseitigung einer großen Spreizung beim Aufkommen der Gewerbesteuer auch durch eine Abschöpfung von Mitteln

lediglich bei gewerbesteuerabundanten Kommunen möglich gewesen wäre oder über die im Hessischen Finanzausgleichsgesetz bereits vorgesehene Solidaritätsumlage, die bei insgesamt finanzkraftabundanten Kommunen Aufkommen abschöpft.

Auch ist es zutreffend, dass finanzkraftunabhängige Zuweisungen, wie sie aus dem Aufkommen der Heimatumlage über Besondere Finanzzuweisungen und Investitionszuwendungen geleistet werden, zumindest weniger geeignet sind, Unterschiede in der Steuer- und Umlagekraft auszugleichen als finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen. Die Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuwendungen aus der Heimatumlage belaufen sich gemäß der Entwurfsbegründung und den Ausführungen im Haushaltsplan auf zwei Drittel des Aufkommens der Heimatumlage, die finanzkraftabhängig gewährten Schlüsselzuweisungen auf ein Drittel.

Dem Gesetzgeber steht jedoch bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ein großer Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum zu, den er mit der Einführung der Heimatumlage und deren Integration in das System des kommunalen Finanzausgleichs nicht überschritten hat.

Die Argumentation der Antragstellerinnen weist auf mit der Erhebung der Heimatumlage verbundene systemische Schwächen hin, für die womöglich bei einer grundlegenden Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs eine stimmigere Lösung hätte gefunden werden können.

Ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat, ist hingegen nicht Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung.

- BVerfG, Urteil vom 05.05.2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, BVerfGE 139, 64
Rn. 95 m. w. N. -

Der Gesetzgeber schuldet von Verfassungs wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz.

- BVerfG, Urteil vom 14.02.2012 - 2 BvL 4/10 -, BVerfGE 130, 263 [301]
= juris, Rn. 164; Böhm, ZBR 2018, 222 [226] -

Dass neben einer vom Gesetzgeber gewählten Konstruktion auch alternative Gestaltungen denkbar sind, erlaubt nicht bereits den Schluss auf die Verfassungswidrigkeit der vom Gesetzgeber gewählten Lösung aufgrund mangelnder Systemgerechtigkeit.

Unberücksichtigt lassen die Antragstellerinnen den vorliegend maßgeblichen Umstand, dass der Gesetzgeber seine Entscheidung, den horizontalen kommunalen Finanzausgleich auf eine breitere Finanzbasis zu stellen, in einer konkreten historischen Situation getroffen hat. Vor dem Hintergrund, dass zum Ende des Jahres 2019 die erhöhte Gewerbesteuerumlage auslief, stellt die durch den Gesetzgeber vorgenommene Ergänzung des vorhandenen Systems des kommunalen Finanzausgleichs allein durch Zugriff auf einen schon zuvor den Kommunen nicht zur Verfügung stehenden Anteil ihres Gewerbesteueraufkommens einen rationalen Weg zur Erreichung des verfolgten Ziels dar. Durch die Entscheidung, das Aufkommen für den kommunalen Finanzausgleich durch eine Umlage zu erhöhen, die wirkungsgleich zu der erhöhten Gewerbesteuerumlage erhoben wird, hat der Gesetzgeber nicht nur ein einfach umzusetzendes Modell gewählt, sondern zugleich ein in besonderer Weise für alle Beteiligten in seinen Auswirkungen gut einschätzbares Modell mit weitaus geringerer Gefahr größerer Verwerfungen als im Falle einer grundlegenden Gesamtsystemänderung. Der Gesetzgeber hat die Heimatumlage in vertretbarer Weise in das System des kommunalen Finanzausgleichs integriert. Mit diesem Gesamtkonzept hat er seinen weiten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum nicht überschritten.

Der Gesetzgeber durfte die Heimatumlage auch neben die im Hessischen Finanzausgleichsgesetz bereits existierende Solidaritätsumlage stellen. Auch hierin liegt kein Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit.

Der Rüge, dass mit der bestehenden Solidaritätsumlage ein in den kommunalen Finanzausgleich eingebetteter Mechanismus bereits existiere, um Steuerkraftspitzen abzumildern, verkennt den Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber die seinem Spielraum gesetzten Grenzen mit der Einführung der Heimatumlage überschritten hat. Der Gesetzgeber führt einen sachgerechten Grund für die Einführung der Heimatumlage neben der Solidaritätsumlage an, indem er darauf verweist, dass er mit der Heimatumlage gezielt Spitzen gerade bei der Gewerbesteuer abmildern wolle.

Auch die Rüge der Antragstellerinnen, dass mit der Heimatumlage das Aufkommen der Gewerbesteuer doppelt durch die Solidaritätsumlage und durch die Heimatumlage belastet werde, trifft nicht zu.

Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin zu 5. bislang faktisch noch nie eine Solidaritätsumlage zahlen musste und daher ihre Betroffenheit hinsichtlich dieser Rüge fraglich ist. Zum anderen überzeugt der Hinweis des Antragsgegners auf den Umstand, dass die Steuerkraft, nach der sich die Solidaritätsumlage bemisst, bereits um die Heimatumlage reduziert ist. Nach § 21 Abs. 1, § 27 Abs. 1 HFAG wird die Heimatumlage bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl von der Summe der Steuerkraftzahlen abgezogen.

Schließlich führt auch nicht die von den Antragstellerinnen zu 1.- 4. gerügte Streichung von § 7 Abs. 7 Satz 3 HFAG a.F. durch Art. 2 Nr. 3 SHHG zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Bestimmungen. § 7 Abs. 7 Satz 3 HFAG a.F. bestimmte im Zusammenhang mit der Mindestausstattung, dass die Einzahlungen und Einzahlungspotentiale aus den Realsteuern auf der Grundlage der Nivellierungshebesätze nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 HFAG bei den kreisangehörigen Gemeinden und nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 HFAG bei den kreisfreien Städten ermittelt werden.

Die Antragstellerinnen zu 1.- 4. sehen in dieser Streichung eine systemwidrige Durchbrechung der bis zum 21. Dezember 2019 geltenden Fassung des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298).

Die Antragstellerinnen haben einen Verstoß gegen das Gebot der Systemgerechtigkeit durch ihren Vortrag jedoch nicht nachvollziehbar dargelegt. Diese nur anlässlich der Einführung der Heimatumlage vorgenommene Änderung des Finanzausgleichsgesetzes hält sich im Rahmen des weiten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums des Finanzausgleichsgesetzgebers. Der Gesetzgeber durfte § 7 Abs. 7 Satz 3 HFAG a.F. streichen, um zu einer realitätsgerechten Bemessung der Mindestausstattung zu gelangen.

f) Die angegriffenen Bestimmungen verstoßen auch nicht gegen das Bestimmtheitsgebot.

Das Gebot hinreichender Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen ist eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Es verlangt, dass die vom Gesetz Betroffenen „die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können“.

Der Bestimmtheitsgrundsatz gilt auch für gesetzliche horizontale kommunale Finanzumlagen.

- Ebenso Thür. VerfGH, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 163 ff. -

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sind. Obwohl die Kommunen eigenständige Rechtssubjekte sind, die gegenüber Bund und Ländern über wehrfähige Rechtspositionen verfügen, kommt staatlichen Eingriffen in das kommunale Selbstverwaltungsrecht eine andere Qualität zu als Eingriffen des Staates in die Grundrechte der Bürger, die nicht zur mittelbaren Staatsverwaltung gehören. Aufgrund dieses Unterschieds ist es gerechtfertigt, an die Bestimmtheit von Gesetzen, die in das kommunale Selbstverwaltungsrecht eingreifen, geringere Anforderungen zu stellen als an Gesetze, die in die Grundrechte der Bürger eingreifen.

- Vgl. OVG Münster, Urteil vom 12.10.2004 - 15 A 4597/02 -, juris, Rn. 41 -

Gesetzliche kommunale horizontale Finanzumlagen genügen daher dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot, wenn der Umlagebegründende Tatbestand, der Kreis der Umlageschuldner, der Umlagemassstab, der Erhebungszeitpunkt und der Erhebungszeitraum im Gesetz hinreichend bestimmt geregelt sind. Unter diesen Voraussetzungen können die betroffenen Kommunen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten darauf einrichten. Diese genannten Kriterien sind in §§ 1, 3 HUG und den in Bezug genommenen Rechtsvorschriften normiert.

Hingegen verlangt das Bestimmtheitsgebot nicht, dass auch die Verwendung des Umlageaufkommens im Detail geregelt wird. Denn die künftige Mittelverwendung im Einzelnen beeinträchtigt die Rechtsstellung der umlageverpflichteten Gemeinden nicht unmittelbar.

Allerdings kommt dem für Gesetze geltenden Bestimmtheitsgebot noch eine weitere Funktion zu: Es soll die Exekutive binden und ihr Verhalten, also den Gesetzesvollzug, steuern und begrenzen sowie die Gerichte in die Lage versetzen, die Exekutive anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren.

- BVerfG, Urteil vom 24.07.2018 - 2 BvR 309/15 -, BVerfGE 149, 293 Rn. 77; Thür. VerfGH, Beschluss vom 07.03.2018 - 1/14 -, juris, Rn. 165 -

Dieser Aspekt ist für das Heimatumlagegesetz indes ohne Bedeutung. Denn einen Verwaltungsvollzug hinsichtlich der Verwendungszwecke der Heimatumlage gibt es nicht. Vielmehr ist es der Gesetzgeber selbst, nämlich der Haushaltsgesetzgeber, der die einzelnen Verwendungszwecke und die Mittel, die hierfür aus dem Umlageaufkommen zur Verfügung gestellt werden, näher festlegt. Hinzu kommt, dass das Heimatumlagegesetz nicht in der Lage ist, den Haushaltsgesetzgeber zu binden. Im Heimatumlagegesetz enthaltene nähere Zweckvorgaben könnte er durch eine Änderung des Heimatumlagegesetzes jederzeit modifizieren. Im Übrigen gelangte auch der Lex-Posterior-Grundsatz zur Anwendung. Das Haushaltsgesetz ginge als jüngerer Gesetz dem Heimatumlagegesetz vor.

Die ratio des Bestimmtheitsgrundsatzes greift deshalb hinsichtlich der Zweckbestimmung der Umlage nicht. Aus diesem Grunde ist es nicht zu beanstanden, dass nicht das Heimatumlagegesetz selbst, sondern lediglich die Gesetzesbegründung nähere Zweckbestimmungen enthält und der Haushaltsgesetzgeber die Verwendung des Aufkommens aus der Heimatumlage im Einzelnen jährlich neu bestimmt.

g) Die Heimatumlage belastet die Antragstellerinnen nicht unverhältnismäßig.

Es ist nicht ersichtlich, dass für die Erreichung des mit den angegriffenen Bestimmungen verfolgten Gemeinwohlbelangs ein eindeutig gleich geeignetes, aber die Finanzhoheit der Kommunen eindeutig weniger belastendes Mittel zur Verfügung stünde. Dies gilt umso mehr, als die Heimatumlage wirkungsgleich an die vorherige erhöhte Gewerbesteuerumlage anknüpft. Da die Heimatumlage nicht in vollem Umfang auf die den Gemeinden im Zuge des Wegfalls der erhöhten Gewerbesteuerumlage zufließenden Mittel zugreift, sondern nur zu 75 %, und die durch die Heimatumlage generierten Mittel vollständig den Kommunen zugutekommen müssen, werden die Gemeinden auch nicht übermäßig belastet. Sollten einzelnen Gemeinden im Zuge der Erhebung der Heimatumlage außergewöhnliche Belastungen entstehen, sieht § 58 HFAG entsprechende Ausgleichsmöglichkeiten vor.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 28 StGHG.

Wolf

Sacksofsky

Böhme

Dauber

Detterbeck

Fachinger

Falk

Gasper

Kilian-Bock

Liebermann

Metzner