Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer

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

Nach der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Grundsteuer bildet der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer mit einem Aufkommen von zuletzt 6.017,9 Mrd. € (2017) und einem Anteil von rund 5,7 % die vierte Säule der kommunalen Steuereinnahmen. Seit seinem Bestehen schwankt dieser Anteilswert zwischen 4 ½ % und 5 ½ % und wächst in etwa im Gleichschritt mit den gesamten kommunalen Steuereinnahmen. Seit dem Jahr 2017 ist ein Aufwuchs auf einen Wert von rund 6 % bis 7 % bis zum Jahr 2022 und vermutlich darüber hinaus festzustellen, der durch die Wahl des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer als Transferweg für Sonderentlastungen der Gemeinden durch den Bund bedingt ist.

Mit der Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer besitzen die Gemeinden eine verlässliche, wenig konjunkturanfällige und durchweg kontinuierlich anwachsende Einnahmequelle. Selbst in den Rezessionsjahren 2009 und 2010 ist der Betrag des Gemeindeanteils am Umsatzsteueraufkommen gestiegen. Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer kann folglich die Einnahmeschwankungen bei den ertragsabhängigen Gemeindesteuern abmildern und so zu einer Stabilisierung des kommunalen Steueraufkommens beitragen. Angesichts des insgesamt doch geringen Anteils am den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden darf dieser stabilisierende Effekt jedoch nicht überschätzt werden.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hat seit einigen Jahren zunehmend als Transferweg für Leistungen des Bundes zugunsten der Gemeinden Anwendung gefunden. Auf diesem Weg

Tabelle: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Jahr	Betrag in Mio. €
1998	2.712,0
1999	2.847,5
2000	2.924,7
2001	2.884,5
2002	2.869,1
2003	2.844,2
2004	2.851,9
2005	2.900,6
2006	3.045,5
2007	3.402,1
2008	3.513,7
2009	3.532,6
2010	3.593,5
2011	3.793,0
2012	3.884,8
2013	3.928,9
2014	4.054,0
2015	4.689,9
2016	4.833,0
2017	6.017,9
2018	7.450
2019	7.295
2020	7.469
2021	7.643
2022	7.826

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2018-2022 Steuerschätzung vom Mai 2018

ist u. a. sichergestellt, dass die finanziellen Mittel des Bundes unmittelbar bei den Gemeinden ankommen. Von der seit 2018 erfolgenden jährlichen Entlastung der Gemeinden in Höhe von 5 Mrd. € werden 2,76 Mrd. € im Jahr 2018 und 2,4 Mrd. € ab dem Jahr 2019 über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer transferiert.[1] Im Vorgriff darauf wurde bereits die Son-

[1] Die 5-Mrd.-Entlastung erfolgt zu weiteren Teilen über den Länderanteil an der Umsatzsteuer sowie eine Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II. Diese ist, um einen Übergang zur Bundesauftragsverwaltung auszuschließen, insgesamt auf 49 % gedeckelt. Im Falle einer hieraus resultierenden Minderung des KdU-Anteils an der 5-Mrd.-Entlastung wären die Gemeinden über eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils nach § 1 Satz 3 FAG entsprechend zu Lasten des Bundes zu kompensieren.

derentlastung der Gemeinden für die Jahre 2015 bis 2017 in Höhe von 1 Mrd. € jährlich mit jeweils 500 Mio. € zur Hälfte über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer abgewickelt, ebenso ein Anteil von 1 Mrd. € an den 1,5 Mrd. € des Bundes im Jahr 2017 zur Förderung der allgemeinen kommunalen Investitionstätigkeit. Zu bedenken bleibt allerdings, dass sich dieser Transferweg nur bedingt zur Unterstützung finanzschwacher Gemeinden durch den Bund eignet, da der Verteilungsschlüssel seinen Zielsetzungen entsprechend wirtschaftsstarke Gemeinden begünstigt.

Der Weg zum endgültigen Verteilungsschlüssel

Anfänge

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

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

damalige Kompensationsangebot hätte danach für eine volle Kompensation der Gemeinden ausgereicht. Die Ergebnisse der Gewerbekapitalsteuerstatistik 1995 lagen allerdings zum Gesetzgebungsverfahren noch nicht vor.

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

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

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

Auch wenn die Gemeinden insgesamt durch die Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer durch die Überkompensation ein höheres Steueraufkommen als im Vergleich zum Weiterbestehen der Gewerbekapitalsteuer erzielten, erlitten solche Gemeinden Einnahmeverluste, die in der Vergangenheit über einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Gewerbekapitalsteuer am örtlichen Steueraufkommen verfügten. Solche Verwerfungen konnten durch Härtefallregelungen (so in Bayern und Hessen) und den kommunalen Finanzausgleich der Länder aufgefangen werden.

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

Erste Anpassungen

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

Suche nach einem fortschreibungsfähigen Schlüssel

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

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

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

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

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

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

sierung des endgültigen Verteilungsschlüssels im Drei-Jahres-Turnus zeitgleich mit der Aktualisierung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer erfolgt.

Übergangszeitraum zum endgültigen Schlüssel

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

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

Es bestand Einvernehmen zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden den endgültigen Verteilungsschlüssel nicht sofort vollumfänglich in Kraft treten zu lassen. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die Länder und die einzelnen Gemeinden erfolgte ab dem 1. Januar 2009 nach einem Verteilungsschlüssel, der eine Kombination aus dem bisherigen Schlüssel der Jahre 2000 bis 2008 und dem endgültigen Schlüssel bildet. Die Beteiligten verständigten sich auf einen mehrjährigen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2018 – in Anlehnung an die Fortdauer des Solidarpaktes II – als Beginn des alleinigen

Geltens des endgültigen Schlüssels. Auf diese Weise sollten die zu erwartenden Umverteilungswirkungen zwischen Ländern und zwischen Gemeinden beim Übergang auf den endgültigen Schlüssel abgemildert werden. Innerhalb dieses Übergangszeitraums setzten sich die Schlüssel mit jeweils abnehmendem Gewicht des bisherigen Schlüssels und mit zunehmendem Gewicht des endgültigen Schlüsselwie folgt zusammen:

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

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

Der endgültige Schlüssel

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

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

Die Merkmale „Beschäftigte“ und „Entgelte“ werden mit der Abweichung des gewogenen durchschnittlichen örtlichen Hebesatzes vom gewogenen durchschnittlichen bundesweiten Gewerbesteuer-Hebesatz im jeweiligen Erfassungszeitraum gewichtet. Zur Abgrenzung bei Beschäftigten und Entgelten zwischen nicht-öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen und solchen im öffentlichen Dienst wird die Wirtschaftszweigsystematik WZ 2008 der Bundesagentur für Arbeit herangezogen, die um die entsprechenden Wirtschaftsgruppen bereinigt wird. Die Schlüsselzahlen werden auf der Grundlage des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2010 bis 2015, der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Jahre 2013 bis 2015, der sozialversicherungspflichtigen Entgelte der Jahre 2012 bis 2014 sowie der Gewerbesteuerhe-

besätze der Jahre 2012 bis 2015 errechnet. Der Verteilungsschlüssel gilt für die Jahre 2018 bis 2020.

Die rechtlichen Regelungen hierzu sind in den neu gefassten §§ 5a bis 5d des Gemeindefinanzreformgesetzes im Gesetz vom 21. November 2016 (BGBl. I S. 2613) niedergelegt. Sie umfassen die Ausgestaltung des Verteilungsschlüssels (§ 5a), Bestimmungen zur Übermittlung für die Berechnung der Schlüssel notwendiger statistischer Ergebnisse (§ 5b), die Rechtsverordnungsermächtigung für das Bundesministerium der Finanzen (§ 5c) und Bestimmungen über die Überweisung des Gemeindeanteils an die Länder (§ 5d). Die Länderschlüsselzahlen, nähere Ausführungsbestimmungen zur Berechnung der Gemeindeschlüsselzahlen, zur Handhabung von Gebietsstandsänderungen und weitere für die Festsetzung der Schlüsselzahlen erforderliche Regelungen sind in der Verordnung über die Festsetzung der Länderschlüsselzahlen und die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer nach § 5a des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 2. Januar 2018 (BGBl. I, S. 50) enthalten.

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

Übersicht: Geltungsdauer der Verteilungsschlüssel

	Geltungsdauer
Erster vorläufiger Schlüssel	1998 - 1999
Zweiter vorläufiger Schlüssel	2000 - 2008
Erster Übergangsschlüssel	2009 - 2011
Zweiter Übergangsschlüssel	2012 - 2014
Dritter Übergangsschlüssel	2015 - 2017
Endgültiger Schlüssel	ab 2018

Weiterer Fortgang

Für die Jahre 2021 bis 2023 erfolgt eine Aktualisierung auf der Grundlage des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2013 bis 2018, der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der

Jahre 2016 bis 2018, der sozialversicherungspflichtigen Entgelte der Jahre 2015 bis 2017 sowie der Gewerbesteuerhebesätze der Jahre 2015 bis 2018. Diese Aktualisierungen werden dann im Drei-Jahres-Turnus zukünftig fortgeführt.

Fazit

Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer als Ersatz für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer hat sich bewährt. Mit der Umsatzsteuerbeteiligung besitzen die Gemeinden eine stabile, verlässliche und wachsende Einnahmequelle. Auch wenn die Schlüsselgestaltung von den ursprünglichen Zielsetzungen des Gesetzgebers nach einer möglichst nahen Äquivalenz zur Gewerbekapitalsteuer notgedrungen abweicht, ist der verfassungsrechtlich geforderte Orts- und Wirtschaftsbezug unbestreitbar vorhanden. Unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist zwar nachteilig, dass die Höhe der Umsatzsteuerbeteiligung für die Gemeinden wegen des Fehlens eines örtlichen Hebesatzrechts nicht unmittelbar gestaltbar ist und diese Steuerquelle somit quasi Zuweisungscharakter besitzt. Gleichwohl haben die Gemeinden Einflussmöglichkeiten auf die Einnahmenentwicklung: Der dynamische Charakter der Umsatzsteuerbeteiligung kommt darin zum Ausdruck, dass Gemeinden mit erfolgreicher Standortpolitik – wenn auch nur mittelbar und zeitverzögert – ihre finanzielle Position gegenüber anderen Gemeinden verbessern können. Trotz ab und an geäußerter Kritik besitzt der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bei Bund, Ländern und Gemeinden eine insgesamt hohe Akzeptanz. So gesehen hat sich das langwierige Konsensfindungsverfahren für den Schlüssel letztlich ausgezahlt und dazu beigetragen, dass die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer zu einer bewährten und verlässlichen Komponente der Gemeindefinanzierung geworden ist.