Bundesministerium der Finanzen

BMF Dokumentation

Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969

Inhaltsverzeichnis

1. VORBEMERKUNG 4

2. VORGESCHICHTE 4

2.1. Ausgangslage vor der Gemeindefinanzreform 1969 4

2.2. Vorschläge zu einer Gemeindefinanzreform 7
2.2.1. Allgemeine Diskussion 7
2.2.2. Empfehlungen der Troeger-Kommission zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems 7

2.3. Das Konzept der Bundesregierung 8
2.3.1. Abbau des Übergewichts der Gewerbesteuer 8
2.3.2. Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer 9
2.3.3. Gemeindeeinkommensteuer mit beweglichen Hebesätzen 9
2.3.4. Deckung des Einnahmeausfalles durch zeitliche befristete Gewerbesteuerumlage 9

3. GEMEINDEFINANZREFORM 1969 10

4. DIE GEWERBESTEUERUMLAGE 13

4.1. Rechtsgrundlagen 13

4.2. Die Gewerbesteuerumlage als Vorraussetzung für die Beteiligung an der Einkommensteuer 13

4.3. Aufteilung der Gewerbesteuerumlage auf Bund und Länder 14

4.4. Bemessung der Gewerbesteuerumlage 15

4.5. Berechnung der Gewerbesteuerumlage 16

4.6. Berechnung nach dem kassenmäßigen Ist-Aufkommen 16

5. BESTANDTEILE, VERVIELFÄLTIGER, ENTWICKLUNG UND VERTEILUNG DER GEWERBESTEUERUMLAGE 17

5.1. Bestandteile der Gewerbesteuerumlage 17

5.2. Ausgestaltung des Vervielfältigers zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage 18
5.2.1. Der Vervielfältiger im Jahr 2011 18
5.2.2. Chronologische Darstellung zur Ausgestaltung des Vervielfältigers 19
5.2.3. Entwicklung des Aufkommens der Gewerbesteuerumlage im Verhältnis zum Gewerbesteuer-aufkommen in den alten Ländern (ohne Stadtstaaten) und Verteilung auf Bund und Länder 27

6. FAZIT 29

7. ANHANG 30

7.1. Tabellen 30

7.2. § 6 Gemeindefinanzreformgesetz 32
7.2.1. Ursprüngliche Fassung 32
7.2.2. Änderungen bzw. Neufassungen 33
7.2.3. Aktuelle Fassung bei Erstellung der Dokumentation (März 2012) 35

LITERATURVERZEICHNIS 37

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: STRUKTUR DER STEUEREINNAHMEN DER GEMEINDEN/GEMEINDEVERBÄNDE VOR DER GEMEINDEFINANZREFORM 1969 5
TABELLE 2: STRUKTUR DER STEUEREINNAHMEN DER GEMEINDEN/GEMEINDEVERBÄNDE IN DEN ALTEN LÄNDERN NACH DER GEMEINDEFINANZREFORM 1969 11
TABELLE 3: ENTWICKLUNG DER GEWERBESTEUERUMLAGE UND DES GEMEINDEANTEILS AN DER EINKOMMENSTEUER IN DEN ALTEN LÄNDERN 12
TABELLE 4: DER ANZUWENDENDE VERVIELFÄLTIGER 2012 18
TABELLE 5: ENTWICKLUNG DES GEWERBESTEUERAUFKOMMENS, DER GEWERBESTEUERUMLAGE UND DER BUND UND LÄNDERN ZUFLIEßENDEN ANTEILE IN DEN ALTEN LÄNDERN (OHNE STADTSTAATEN) 27
TABELLE 6: BESTANDTEILE DES VERVIELFÄLTIGERS ZUR ERMITTLUNG DER GEWERBESTEUERUMLAGE IN DEN ALTEN LÄNDERN (1970 - 2012) 30
TABELLE 7: BESTANDTEILE DES VERVIELFÄLTIGERS ZUR ERMITTLUNG DER GEWERBESTEUERUMLAGE IN DEN NEUEN LÄNDERN (1993 - 2012) 31

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
ESt	Einkommensteuer
FDE	Fonds „Deutsche Einheit“
Mrd.	Milliarden
rd.	rund
S.	Seite
s.o.	siehe oben
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert

1. Vorbemerkung

Die Gewerbesteuerumlage hat sich von einem ursprünglich zeitlich befristet vorgesehenen Instrument zu einem immer unübersichtlicheren, insbesondere für die alten Länder aber auch gewichtigen Bestandteil im Geflecht der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entwickelt. Die Ausarbeitung stellt die Entstehung, Entwicklung und Verteilung der Gewerbesteuerumlage umfassend dar.

2. Vorgeschichte

2.1. Ausgangslage vor der Gemeindefinanzreform 1969

Der Ruf nach einer Finanzreform war bei Bund und Ländern immer stärker geworden.

Wesentlicher Grund hierfür war die historische Entwicklung der Gewerbesteuer. Sie ist aus relativ bescheidenen Anfängen mit der Zeit die wesentliche Steuerquelle der Gemeinden geworden. Der Anteil der Gewerbesteuer an den Steuereinnahmen der Gemeinden betrug 1894 2,3 Prozent, 1913 11 Prozent, 1931 19 Prozent und 1964 rund 80 Prozent. Diese exorbitante Zunahme des Anteils der Gewerbesteuer an den Einnahmen der Gemeinden ist nur zum Teil eine Folge der Anspannung der Gewerbesteuerhebesätze. Zum weitaus größten Teil ist die Aufkommensentwicklung der Gewerbesteuer das Ergebnis der Industrialisierung und der hohen Aufkommenselastizität der Gewerbeertragsteuer.[1)] 1964 erbrachte die Gewerbeertragsteuer 87 Prozent der Gewerbesteuereinnahmen in Höhe von 8,295 Mrd. DM (rund 4,24 Mrd. €); bei einem Gewerbekapitalsteueraufkommen von 1,4 Mrd. DM (rund 0,72 Mrd. €).

Ein großer Nachteil der Gewerbesteuer vor der Gemeindefinanzreform 1969 lag somit darin, dass die gemeindlichen Steuereinnahmen - wie aus der nachfolgenden Tabelle 1 ersichtlich - einseitig von der Gewerbesteuer geprägt wurden.

[1)] Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Troeger-Gutachten), Kommission für die Finanzreform, Stuttgart-Köln 1966, S. 97

Jahre / Steuerarten	1950 [1)]	1956 [1)]	1966	1969
	Anteil an den gesamten Steuereinnahmen in Prozent			
Grundsteuer A + B	42,5	22,4	15,9	13,8
Gewerbesteuern	47,1	69,8	79,1	81,7
Sonstige Steuern	10,4	7,8	5,0	4,5

[1)] ohne Saarland
Quelle: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen
Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31

TABELLE 1: STRUKTUR DER STEUEREINNAHMEN DER GEMEINDEN/GEMEINDEVERBÄNDE VOR DER GEMEINDEFINANZREFORM 1969

Während im Jahre 1950 das Aufkommen aus den Grundsteuern mit 1,18 Mrd. DM (rund 0,6 Mrd. €) nur unwesentlich geringer war als das aus den Gewerbesteuern (1,31 Mrd. DM bzw. 0,67 Mrd. €), betrug der Anteil der Gewerbesteuer an den kommunalen Steuereinnahmen insgesamt im Jahr 1956 mehr als zwei Drittel und der Anteil der Grundsteuer weniger als ein Viertel. Diese Tendenz setzte sich angesichts der überwiegend günstigen wirtschaftlichen Entwicklung weiter fort, so dass die Gewerbesteuer 1966 mit einem Aufkommen von 11,09 Mrd. DM (5,67 Mrd. €) einen Anteil von 79,1 Prozent bzw. 1969 mit einem Aufkommen von 15,39 Mrd. DM (7,87 Mrd. €) einen Anteil von 81,7 Prozent an den kommunalen Steuereinnahmen auf sich vereinigte (vgl. Tabelle 1).

Daneben ergaben sich aus der damaligen Struktur der Gewerbesteuer - fast 9/10 entfielen auf die Gewerbeertragsteuer - in Verbindung mit ihrem hohen Anteil an den Steuereinnahmen erhebliche Probleme, insbesondere entstanden große Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden. Gewerbeschwache Gemeinden hatten nur geringe Chancen, ausreichend eigene Finanzmittel aufzubringen. Deshalb bestanden erhebliche Unterschiede in der Gewerbesteuerkraft. Nicht nur zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größenordnung, sondern auch zwischen Gemeinden gleicher Größe.

Zwischen Wohngemeinden und Betriebsgemeinden gab es den Gewerbesteuerausgleich, d.h. für Arbeitnehmer, die außerhalb ihrer Wohngemeinde in gewerbesteuerpflichtigen Betrieben beschäftigt waren, hatte die Betriebsgemeinde an die Wohngemeinde einen Ausgleichsbetrag zu entrichten. Somit wurden die mit der Gewerbesteuer verbundene unterschiedliche Finanzausstattung der Gemeinden angemessen ausgeglichen.[2)]

[2)] Schmidt, Johannes Werner: Gemeindefinanzreformgesetz, Köln 1970, S. 128 f.

Das große Gewicht der Gewerbesteuer führte dazu, dass die gesamte Einnahmeseite der Gemeinden äußerst konjunkturabhängig war. Dies verschärfte sich auch noch dadurch, dass die Gewerbesteuer in den einzelnen Gemeinden vielfach nur von wenigen branchenmäßig einseitig ausgerichteten Industriebetrieben aufgebracht wurde.[3)]

Mit der Einsetzung einer unabhängigen Sachverständigen-Kommission im März 1964 wurde der erste entscheidende Schritt zur Vorbereitung der Gesetzgebungsarbeit getan. Die Sachverständigen-Kommission, die unter dem Namen des Vorsitzenden als Troeger-Kommission bekannt geworden ist, legte im Februar 1966 ein umfassendes Gutachten vor. Die Bundesregierung hat auf der Grundlage dieses Gutachtens den Entwurf eines Gesetzes zur Finanzreform bei Bundestag und Bundesrat eingebracht. Bestandteil dieser Finanzreform war auch die Gemeindefinanzreform.

Neben der Neuordnung der Finanzverfassung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern war es auch Ziel der Finanzreform, das Finanzsystem der Gemeinden zu verbessern.

Die Gemeindefinanzreform war wesentlicher Teil der Gesamtreform. Mit der Forderung nach einer Gemeindefinanzreform wurden zwei Erwartungen verknüpft:

- Verstärkung der kommunalen Finanzmasse (quantitative Komponente)

  und

- strukturelle Verbesserung der Gemeindefinanzen (qualitative Komponente)

[3)] Heribert Zitzelsberger, Neuerliche Entwicklungstendenzen der Gewerbesteuer und Reformvorschläge, Siegburg 1985, S. 7

2.2. Vorschläge zu einer Gemeindefinanzreform

2.2.1. Allgemeine Diskussion

Zur Gemeindefinanzreform sind eine Vielzahl von Vorschlägen gemacht worden. Die einen wollten gar nicht an der Gewerbesteuer rühren, die anderen forderten einen zügigen Abbau der Gewerbesteuer. Die einen schlugen die Verdoppelung der Grundsteuer vor, die anderen traten für eine gleichmäßige Senkung dieser Steuer zusammen mit der Gewerbesteuer ein. Die einen wollten eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer, die anderen eine Beteiligung an der Umsatzsteuer. Die einen glaubten, dass es allein zeitgemäß sei, die Gemeinden über Finanzzuweisungen an den gemeinschaftlichen Steuern zu beteiligen. Andere verlangten nach einer Gemeindeeinkommensteuer mit eigenem Hebesatzrecht. Und wieder andere forderten eine eigene Gemeindepersonalsteuer, auch wenn selbst die Lohnsteuerempfänger mit großem Verwaltungsaufwand dafür besonders hätten veranlagt werden müssen.[4)]

2.2.2. Empfehlungen der Troeger-Kommission zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems [5)]

Die Troeger-Kommission sah das kommunale Steuersystem durch drei Faktoren beeinträchtigt: Durch das unverhältnismäßige Anwachsen der Gewerbesteuer, insbesondere der Gewerbeertragsteuer, durch die Stagnation bzw. den Verfall der Grundsteuer und durch das Fehlen einer Gemeindepersonalsteuer.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollte das neue Gemeindefinanzsystem im Wesentlichen auf drei Säulen ruhen: Eine Gemeindepersonalsteuer, einer in ihrem Aufkommen deutlich verminderten Gewerbesteuer und einer höheren Grundsteuer. Deshalb sollte die Gewerbeertragsteuer abgeschafft, die Gewerbekapitalsteuer erhöht und die bisher nur fakultativ erhobene Lohnsummensteuer allgemeinverbindlich eingeführt werden.

Der verbleibende Einnahmeausfall bei den Gemeinden sollte durch eine Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Aufkommen aus dem unteren (proportionalen) Teil der staatlichen Einkommensteuer ausgeglichen werden; auch sollten die Gemeinden ein eingeschränktes Hebesatzrecht erhalten. Daneben wurde die Erhöhung der Grundsteuer vorgeschlagen.

[4)] Franz-Josef Strauß, Die Finanzverfassung, München-Wien 1969, S. 92
[5)] Troeger-Gutachten, a.a.O., S. 92 ff.

2.3. Das Konzept der Bundesregierung [6)]

Der Vorschlag der Bundesregierung sollte - vor dem Hintergrund dieser mannigfaltigen Vorstellungen und Wünsche sowie der konkreten Vorschläge der Troeger-Kommission - einen Ausgleich bringen.

2.3.1. Abbau des Übergewichts der Gewerbesteuer

Das bis 1969 gültige Steuersystem der Gemeinden litt unter dem Übergewicht der Gewerbesteuer, die im Durchschnitt 80 Prozent der eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden ausmachte. Hinzu kam, dass die Gemeinden seit der 1942 beseitigten Bürgersteuer nicht mehr an der Einkommensteuer ihrer Einwohner beteiligt waren. In beiden Punkten sollte der Vorschlag der Bundesregierung - ausgehend von den Empfehlungen der Troeger-Kommission - Abhilfe schaffen.

Die Gewerbesteuer wurde vor der Gemeindefinanzreform zu 77 Prozent von etwa 5 Prozent der Steuerpflichtigen aufgebracht. Dies führte zu erheblichen Steuerkraftunterschieden zwischen den Gemeinden. Deshalb war die Mehrzahl der Gemeinden auf viel zu hohe Finanzzuweisungen angewiesen. Gleichwohl war mit der Arbeitskraft der Gemeindebürger in vielen Fällen eine durchaus angemessene örtliche Steuerkraft vorhanden.

Daneben hatte das Gewicht der Gewerbesteuer zur Folge, dass die Gemeinden in zu starkem Maße von der Konjunkturentwicklung abhängig waren. Auch ging es darum, den Gemeinden, die über keine ertragsstarke Industrie verfügten, ausreichende eigene Steuerquellen zu erschließen.

Die Bundesregierung hielt darüber hinaus eine Senkung der Gewerbesteuer aus allgemeinen steuersystematischen und finanzpolitischen Gründen für erforderlich.

Die Bundesregierung schlug daher vor, die Gewerbesteuer zu senken und im Gegenzug die Gemeinden am örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer zu beteiligen. Nach dem Programm der Bundesregierung war als Richtpunkt eine Senkung der Gewerbesteuer um 40 Prozent vorgesehen.

[6)] Strauß, a.a.O., S. 92 ff.

2.3.2. Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer

Die wesentliche Änderung des Gemeindefinanzsystems sollte die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ihrer Einwohner sein. Damit wurde das kommunale Finanzsystem auf drei Säulen gestellt: Beteiligung an der Einkommensteuer, Gewerbesteuer und Grundsteuer. Auf diese Weise sollte ein ausgewogenes und stabileres System kommunaler Einnahmen geschaffen werden.

2.3.3. Gemeindeeinkommensteuer mit beweglichen Hebesätzen

Aufgrund der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ergab sich die Frage, ob den Gemeinden entsprechend dem Vorschlag der Troeger-Kommission das Recht eingeräumt werden sollte, die Höhe ihres Einkommensteuer-Anteils mit Wirkung gegenüber den Steuerpflichtigen zu beeinflussen. Es war die Frage nach der Einführung beweglicher Hebesätze. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung sollte den Gemeinden sobald wie möglich das Hebesatzrecht eingeräumt werden. Für die ersten Jahre nach dem Inkrafttreten der Gemeindefinanzreform wurde jedoch nur eine feste Beteiligung an der Einkommensteuer erwogen.

Bei der Bedeutung, die einem Hebesatzrecht der Gemeinden hinsichtlich der Einkommensteuer für eine eigenverantwortliche Finanzwirtschaft im Gemeindebereich zukommt, hielt es die Bundesregierung für geboten, im Zuge der Verfassungsreform 1969 die erforderlichen grundgesetzlichen Vorschriften zu schaffen, um zu einem späteren Zeitpunkt ein Hebesatzrecht durch einfaches Bundesgesetz einführen zu können.

2.3.4. Deckung des Einnahmeausfalles durch zeitliche befristete Gewerbesteuerumlage

Eine Senkung der Gewerbesteuer um 40 Prozent hätte zu Einnahmeausfällen in den Haushalten des Bundes und der Länder geführt, da ein entsprechender Teil der Einkommensteuer in die Gemeindehaushalte abfließt. Deshalb wäre eine Gewerbesteuersenkung nur bei entsprechender Erhöhung anderer Steuern möglich gewesen. Hierfür kamen nur die großen allgemeinen Steuern, d.h. die Umsatzsteuer oder die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in Betracht.

Bei dem Gewicht der Ausgleichsmaßnahmen war die Bundesregierung der Meinung, dass die Entscheidung über die Form des Ausgleichs im Rahmen der in Aussicht stehenden Steuerreform erfolgen sollte.

Die Bundesregierung schlug deshalb vor, die Gewerbesteuersenkung grundsätzlich zu beschließen, sie aber erst ab 1. Januar 1972 Inkrafttreten zu lassen. Die notwendige Reform des Gemeindesteuersystems sollte aber nicht bis zur Entscheidung über eine Steuerreform hinausgeschoben werden.

Die Bundesregierung entschied sich für eine Zwischenlösung. Die Gemeinden sollten für 1970 und 1971 eine Umlage in Höhe von 40 Prozent der Gewerbesteuer an Bund und Länder abführen und im Gegenzug bereits ab 1. Januar 1970 im vorgesehenen Umfang an der Einkommensteuer beteiligt werden.

3. Gemeindefinanzreform 1969

Kern der am 1. Januar 1970 eingeführten Gemeindefinanzreform war die Einrichtung eines Steueraustausches zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Die Gemeinden wurden am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer), Bund und Länder erhielten einen Anteil am Gewerbesteueraufkommen (Gewerbesteuerumlage).

Die Gemeindefinanzreform hatte somit eine **qualitative** Komponente

- Beseitigung des Übergewichts der Gewerbesteuer in der Steuerstruktur der Gemeinden mit Hilfe der Gewerbesteuerumlage

und eine **quantitative** Komponente

- Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer, wobei die festzusetzende Beteiligung an der Einkommensteuer die Ausfälle der Gemeinden infolge der Einführung der Gewerbesteuerumlage übersteigen sollte.

Die Anforderungen an die Gemeindefinanzreform hinsichtlich der qualitativen und der quantitativen Komponente haben sich erfüllt.

Bezüglich der qualitativen Komponente wird auf Tabelle 2 verwiesen. Die Struktur der Steuereinnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände hat sich nach 1969 wie beabsichtigt verbessert.

Jahre / Steuerarten	1972	1980	1990	2000	2010
	in Mrd. € (in Prozent der gesamten Steuereinnahmen)				
Grundsteuer A + B	1,37 (11,4)	2,70 (11,1)	4,05 (11,4)	6,85 (14,3)	8,73 (15,2)
Gewerbesteuern (netto)	4,21 (35,4)	10,09 (41,7)	15,68 (44,3)	17,82 (37,3)	24,06 (42,0)
Gemeindeanteil an der ESt	4,79 (40,2)	10,56 (43,6)	15,11 (42,7)	20,20 (42,3)	21,02 (36,7)
Gemeindeanteil an der USt				2,26 (4,7)	2,80 (4,9)
Sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen	1,50 (13,0)	0,86 (3,6)	0,52 (1,6)	0,65 (1,4)	0,66 (1,2)
Insgesamt	11,87	24,21	35,36	47,78	57,27

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2010 Kassenergebnisse

TABELLE 2: STRUKTUR DER STEUEREINNAHMEN DER GEMEINDEN/GEMEINDEVERBÄNDE IN DEN ALTEN LÄNDERN NACH DER GEMEINDEFINANZREFORM 1969

Auch quantitativ wurde das Ziel erreicht. Wie aus Tabelle 3 ersichtlich, erzielten die Gemeinden aus der Beteiligung an der Einkommensteuer immer deutlich über der Gewerbesteuerumlage liegende Einnahmen. So stieg das „Mehr an Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ von ca. 2,4 Mrd. DM (rund 1,2 Mrd. €) in 1970 auf ca. 9,0 Mrd. DM (rund 4,6 Mrd. €) im Jahr 1979, dem letzten Jahr mit dem gegenüber der Einführung in 1970 unveränderten Vervielfältiger zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage.

Ab 1980 ist dieser Vergleich – Gewerbesteuerumlage zu „Mehr an Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ – nicht mehr ohne Weiteres möglich, da die Gewerbesteuerumlage im Rahmen von Steuerrechtsänderungen über die Anpassung des Vervielfältigers – vgl. Gliederungspunkt 5.2.2. Chronologische Darstellung zur Ausgestaltung des Vervielfältigers – mehrfach als „Ausgleichsmechanismus“ genutzt wurde. Zudem wurde der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ab 1980 von 14 auf 15 Prozent angehoben.

Jahr	Gewerbesteuer-umlage in Mrd. €	Veränderung geg. Vorjahr in Prozent	Gemeindeanteil an der ESt in Mrd. €	Veränderung geg. Vorjahr in Prozent	Mehr an Ge-meindeanteil an der ESt in Mrd. €
1970	2,0	-	3,2	-	1,2
1971	2,3	21,5	3,9	22,8	1,4
1972	2,7	13,2	4,8	20,3	2,1
1973	3,2	20,7	5,8	22,5	2,6
1974	3,4	4,4	6,4	10,7	3,0
1975	3,1	-8,4	6,6	3,0	3,5
1976	3,4	9,2	7,3	9,5	3,9
1977	4,0	17,2	8,3	14,9	4,3
1978	4,1	1,8	8,5	2,5	4,4
1979	4,4	8,3	9,0	4,8	4,6
1980	3,0	-31,6	10,6	18,0	7,6
1981	2,9	-3,8	10,7	1,0	7,8
1982	2,9	-1,6	10,9	2,0	8,0
1983	2,0	-29,1	11,1	2,2	9,1
1984	1,9	-4,8	11,5	3,5	9,6
1985	2,1	7,8	12,4	8,0	10,4
1986	2,2	4,3	13,0	4,7	10,8
1987	2,1	-3,0	13,8	6,4	11,8
1988	2,3	10,0	14,4	4,0	12,1
1989	2,5	7,3	15,6	8,5	13,1
1990	2,6	4,0	15,1	-3,2	12,5
1991	2,8	6,4	17,7	17,0	14,9
1992	3,2	15,2	19,4	9,5	16,2
1993	1,9	-39,6	19,5	0,8	17,6
1994	2,8	47,8	19,5	-0,1	16,7
1995	3,8	34,3	19,3	-0,9	15,5
1996	4,1	8,7	18,0	-6,8	13,9
1997	4,1	-0,5	17,3	-4,0	13,2
1998	4,9	18,5	18,5	6,9	13,6
1999	4,8	-1,3	19,2	3,8	14,4
2000	5,0	3,3	20,2	5,3	15,2
2001	4,9	-1,2	19,4	-4,1	14,5
2002	5,2	5,0	19,2	-1,0	14,0
2003	6,2	20,3	18,7	-2,3	12,5
2004	5,1	-18,5	17,5	-6,7	12,4
2005	5,5	8,3	17,4	-0,5	11,9
2006	6,1	11,0	18,9	8,5	12,8
2007	6,3	4,5	21,3	12,7	15,0
2008	5,9	-7,2	23,7	11,3	17,8
2009	4,3	-26,5	21,9	-7,7	17,6
2010	5,3	21,3	21,0	-3,9	15,7

Quelle: Finanzberichte des BMF; Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2010 Kassenstatistik

TABELLE 3: ENTWICKLUNG DER GEWERBESTEUERUMLAGE UND DES GEMEINDEANTEILS AN DER EINKOMMENSTEUER IN DEN ALTEN LÄNDERN

4. Die Gewerbesteuerumlage [7)]

4.1. Rechtsgrundlagen

Nach Artikel 106 Absatz 6 Satz 4 Grundgesetz in der Fassung des 21. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969 (BGBI. I S. 359) können Bund und Länder durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. Ohne diese Grundgesetzänderung wäre verfassungsrechtlich wegen der Realsteuergarantie in Artikel 106 Absatz 6 Grundgesetz eine Gewerbesteuerumlage nicht möglich gewesen.[8)]

Das Nähere über die Umlage soll nach Artikel 106 Absatz 6 Satz 5 Grundgesetz in einem Bundesgesetz bestimmt werden. Mit dem Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. September 1969 (BGBI. I S. 1587) ist von dieser Möglichkeit ab 1970 zunächst je zur Hälfte zugunsten des Bundes und der Länder im Austausch gegen einen betragsmäßig bedeutenderen Anteil der Gemeinden am Abkommen der Einkommensteuer Gebrauch gemacht worden.

Das Wort "Umlage" stellt klar, dass es sich nicht um eine echte Beteiligung von Bund und Ländern an der Ertragshoheit der Gemeinden handelt; die Gewerbesteuer bleibt vielmehr voll in der Ertragshoheit der Gemeinden. Bund und Länder haben allerdings einen Anspruch auf das mit der Umlage erfasste Finanzaufkommen.[9)]

Die zwingende Erhebung einer Gewerbesteuerumlage ist im Grundgesetz nicht vorgeschrieben, es wurde vielmehr dem einfachen Gesetzgeber die Entscheidung überlassen, eine Gewerbesteuerumlage zu erheben und gegebenenfalls später wieder abzubauen.[10)]

4.2. Die Gewerbesteuerumlage als Vorraussetzung für die Beteiligung an der Einkommensteuer

Die in § 6 des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) im Einzelnen geregelte Gewerbesteuerumlage ist als finanzpolitischer Preis für die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer anzusehen. Die bei Bund und Ländern durch die Überlassung eines Teils der Einkommensteuer an die Gemeinden entstehende Deckungslücke wäre anderweitig nicht zu schließen gewesen.

[7)] Hermann Elsner/Manfred Schüler, Das Gemeindefinanzreformgesetz, Hannover 1970, S.112ff.
[8)] Hermann Elsner/Manfred Schüler, Das Gemeindefinanzreformgesetz, Hannover 1970, S.64
[9)] Prof. Dr. jur. habil. Jürgen W. Hidien, Kommentar zum Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, § 6, Rn. 3 , 2009
[10)] Schmidt, Johannes Werner: Gemeindefinanzreformgesetz, Köln, Stuttgart 1970, S. 33

Die Gewerbesteuerumlage sollte nach dem Regierungsentwurf des Finanzreformgesetzes auf die Jahre 1970 bis 1971 begrenzt und ab 1972 durch eine Gewerbesteuersenkung in Höhe der Umlage abgelöst werden. Die Gewerbesteuersenkung sollte bereits im Gemeindefinanzreformgesetz festgelegt werden.

Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen wurde auf die Festlegung einer Gewerbesteuersenkung schon im Gemeindefinanzreformgesetz verzichtet (BT-Drs. V/3876, S. 9). Die Umlage wurde folglich zeitlich nicht begrenzt.

4.3. Aufteilung der Gewerbesteuerumlage auf Bund und Länder

Nach § 6 Absatz 1 Satz 2 Gemeindefinanzreformgesetz wurde die Gewerbesteuerumlage ursprünglich nach den Vorschriften über die Verteilung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf Bund und Land aufgeteilt. Diese Anknüpfung der Aufteilung der Umlage an die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer war insofern konsequent, als die Gewerbesteuerumlage den Ausgleich im Staatshaushalt für die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer erbringen sollte.

Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Finanzreformgesetz vorschlagen, die Gewerbesteuerumlage ausschließlich dem Bund zu überweisen: "Die künftige Entscheidung über einen Abbau der Gewerbsteuer ist ausschließlich Sache des Bundesgesetzgebers. Es ist daher gerechtfertigt, dass die Auswirkungen dieser Entscheidung den Bund treffen und die Steuereinnahmen nicht berühren. Die Gewerbesteuerumlage soll daher allein dem Bund zufließen." (BT-Drs. V 2861/S. 90).

Die Bundesregierung widersprach diesem Vorschlag mit folgender Begründung:
"Die Gewerbesteuerumlage dient dem Ausgleich der Mindereinnahmen, die durch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer in den Haushalten des Bundes und der Länder entstehen, und ist daher im gleichen Verhältnis auf Bund und Länder aufzuteilen wie die Einkommen- und Körperschaftsteuer" (BT-Drs. V 2861/S. 99).

Der Gesetzgeber schloss sich der Auffassung der Bundesregierung an.

Vom 1. Januar 1995 an wird die Umlage entsprechend dem Verhältnis von Bundes- und Landesvervielfältiger auf den Bund und das Land aufgeteilt. (vgl. 5.1. und 5.2.2.)

4.4. Bemessung der Gewerbesteuerumlage

Die Gewerbesteuerumlage ist insgesamt auf rund 40 Prozent des Gesamtaufkommens an der Gewerbesteuer einschließlich Lohnsummensteuer bemessen worden (BT-Drs. V 3876/S. 12).

"Es war folgender Zielkonflikt zu lösen: Einerseits durfte die Umlage, die ursprünglich je zur Hälfte an den Bund und das Land abgeführt wurde, nicht zu hoch sein, damit das Steueraufkommen zwischen kleinen und großen Gemeinden nicht zu stark nivelliert wurde. Andererseits galt es, die Voraussetzungen für die Abschaffung des Gewerbesteuerausgleichs zu schaffen. Da der in die Kompetenz der Länder fiel, musste deren Auffassung berücksichtigt werden. Sie drängten darauf, die Umlage nicht zu niedrig zu bemessen, um bei den finanzstarken Gemeinden die Verpflichtung zu den Gewerbesteuerausgleichszahlungen in angemessener Höhe durch die Abführung der Gewerbesteuerumlage zu ersetzen. Wenn der Gewerbesteuerausgleich beibehalten worden wäre, wären die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden zusammen mit den Verteilungseffekten durch den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wesentlich stärker ausgeglichen worden, als dies mit der Gemeindefinanzreform beabsichtigt war. Damit hätte sich auch insgesamt eine deutlichere - in diesem Umfang unerwünschte - Verschiebung der Steuerkraft von den größeren zu den kleineren Gemeinden ergeben. Als tragfähiger Kompromiss wurde bei der Ausgestaltung des Gemeindefinanzreformgesetzes eine Gewerbesteuerumlage in Höhe von 40 v.H. des Aufkommens der Gewerbesteuer angesehen. Um zu verhindern, dass eine stärkere Belastung weniger gut gestellter Gemeinden aufgrund überdurchschnittlich angespannter Gewerbesteuerhebesätze eintritt, sollte die Gewerbesteuerumlage nicht nach dem Ist-Aufkommen errechnet werden, sondern nach den Messbeträgen. Der Messbetrag ist der Quotient aus Ist-Aufkommen und Hebesatz. Bei einem angenommenen Hebesatz der Gewerbesteuer von 300 v.H. entsprach die angestrebte Umlagenhöhe von 40 v.H. einem Vervielfältiger von 120 v.H. der Messbeträge. Dieser, durch die Bezugnahme auf die Messbeträge allein auf die Gewerbesteuerkraft abgestellte Bemessungsmaßstab führt allerdings dazu, dass die Gewerbesteuerumlage einen höheren Prozentsatz der tatsächlichen Einnahmen aus der Gewerbesteuer beansprucht, je niedriger der Gewerbesteuerhebesatz der Gemeinden festgesetzt ist. Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 200 v.H. beanspruchte die Umlage demnach 60 v.H. der Gewerbesteuereinnahmen, bei einem Hebesatz von 400 v.H. dagegen nur 30 v.H."[11)]

[11)] Volker Arnold/Otto-Erich Geske (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, München 1988, S. 68 f.

4.5. Berechnung der Gewerbesteuerumlage

Zur Ermittlung der Umlage wird die Gewerbesteuer (Ist-Aufkommen der Jahresrechnung - nicht die im Haushaltsplan veranschlagten Soll-Beträge) durch den von der Gemeinde für das Erhebungsjahr der Umlage festgesetzten Hebesatz geteilt und der so ermittelte Messbetrag mit dem geltenden Vervielfältiger (zu Beginn 120 Prozent) multipliziert.
Die Lohnsummensteuer wird seit dem 1. Januar 1980, die Gewerbekapitalsteuer seit dem 1. Januar 1998 nicht mehr erhoben. Beide Steuerarten bleiben bei der Berechnung daher außer Betracht.

Beispiel für die Berechnung der Umlage [12)]

Gewerbesteuer-Ist-Einnahmen 2006	2.000.000 €
Hebesatz	400 Prozent
Vervielfältiger (alte Bundesländer 2006)	74 Prozent

Die Gewerbesteuerumlage für 2006 errechnet sich wie folgt:

$$\text{Umlage} = \frac{2.000.000€}{400\ \text{Prozent}} \times 74\ \text{Prozent} = 370.000€$$

Die Umlage in der Beispielgemeinde (in den alten Bundsländern gelegen) beträgt somit 18,5 Prozent des Ist-Aufkommens an Gewerbesteuer.

4.6. Berechnung nach dem kassenmäßigen Ist-Aufkommen

Nach § 6 Absatz 2 Gemeindefinanzreformgesetz geht die Berechnung der Gewerbesteuerumlage vom Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer "im Erhebungsjahr" aus.

Der Begriff "Erhebungsjahr" kommt weder im Einkommensteuer- noch im Gewerbesteuergesetz vor. In diesen Gesetzen wurden vielmehr die Begriffe "Veranlagungszeitraum" (§ 25 Absatz 1 Einkommensteuergesetz) bzw. "Erhebungszeitraum" (§ 14 Gewerbesteuergesetz) verwendet; sie bezeichnen übereinstimmend den Zeitabschnitt, in dem die Steuer-

[12)] Friedrich-Ebert-Stiftung; Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, Stichwort Gewerbesteuer

schuld begründet wird, und zwar unabhängig davon, ob diese Begründung der Steuerschuld in diesem Zeitabschnitt oder erst später zu einem kassenmäßigen Vereinnahmen führt".[13)]

Der Regierungsentwurf macht in § 6 Absatz 2 Gemeindefinanzreformgesetz deutlich, dass unter dem "Erhebungsjahr" das Jahr der Erhebung der Gewerbesteuerumlage und nicht das Jahr der Erhebung der Gewerbesteuer im Sinne der Begründung der Gewerbesteuerschuld zu verstehen ist.

Der Berechnung der Gewerbesteuerumlage ist jeweils das kassenmäßige Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer im Kalenderjahr (1. Januar bis 31. Dezember) zugrunde zu legen. Den Erhebungszeiträumen nach steuer- und haushaltsrechtlichen Vorschriften kommt für die Berechnung keine Bedeutung zu. Das Ist-Aufkommen im Kalenderjahr kann aus verschiedenen Erhebungszeiträumen mit gleichen wie mit unterschiedlichen Hebesätzen stammen. Maßgebend für die Berechnung der Gewerbesteuerumlage ist das Jahr des kassenmäßigen Vereinnahmens sowie der für dieses Jahr geltende Hebesatz der Gewerbesteuer.

5. Bestandteile, Vervielfältiger, Entwicklung und Verteilung der Gewerbesteuerumlage [14)]

5.1. Bestandteile der Gewerbesteuerumlage

Das Gewerbesteueraufkommen steht den Kommunen nicht in voller Höhe zur Verfügung. Bund und Länder sind durch die Gewerbesteuerumlage beteiligt. Die Umlage errechnet sich wie vorstehend beispielhaft dargestellt aus dem Verhältnis des tatsächlichen Gewerbesteueraufkommens der Gemeinde zum örtlichen Hebesatz (= Steuermessbetrag) vervielfältigt mit dem sogenannten Umlagesatz oder Vervielfältiger. Eine Veränderung eines Gewerbesteuerhebesatzes hat so keinen Einfluss auf die Höhe der Gewerbesteuerumlage. Die Höhe der Umlage wird ausschließlich durch den rechnerisch ermittelten Messbetrag und die Höhe des jeweiligen Vervielfältigers bestimmt. Das Aufkommen der 1970 eingeführten Gewerbesteuerumlage floss bis 1990 bei variierenden Vervielfältigern stets je zur Hälfte dem Bund und den Ländern zu. Die Umlage hatte die Funktion eines (teilweisen) Ausgleichspostens für die den Gemeinden durch das Gemeindefinanzreformgesetz seit 1970 eingeräumte Beteiligung an der Lohn- und Einkommensteuer sowie in späteren Jahren eines Ausgleichsinstruments bei Änderungen des Gewerbesteuerrechts. Der dieser Ausgleichsfunktion dienende Bestandteil der Gewerbesteuerumlage wird nachfolgend auch als "Normal"-Umlage bezeichnet. Aufgrund von zahlreichen Änderungen des Gemeindefinanzreformgesetzes setzt sich die

---

[13)] Elsner/Schüler, a.a.O., S. 114 f.

[14)] vgl. zu diesem Gliederungspunkt auch im Einzelnen die umfassenden Darstellungen der Gemeindefinanzberichte ab 1991, in: „Der Städtetag“

Gewerbesteuerumlage seit 1991 aus der "Normal"-Umlage und weiteren Bestandteilen - sogenannte "erhöhte" Umlage - zusammen. Diese neuen Umlage-Bestandteile haben nicht mehr die Funktion, Bund und Ländern einen teilweisen Ausgleich für die Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer zu verschaffen. Vielmehr fließen sie ausschließlich den Ländern zu. Die alten Länder beteiligen so ihre Kommunen noch bis einschließlich 2019 an ihren Belastungen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit“ und der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Solidarpakt). Weiterhin beteiligen die Länder ihre Kommunen sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern am Ausgleich ihrer Mindereinnahmen durch Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Gemeinden als Folge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer.

5.2. Ausgestaltung des Vervielfältigers zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage

5.2.1. Der Vervielfältiger im Jahr 2012

Der Vervielfältiger zur Bemessung der Gewerbesteuerumlage setzt sich wie in Tabelle 4 aufzeigt für die alten und neuen Länder 2012 wie folgt zusammen:

Bestandteile	Alte Länder	Neue Länder
	Vervielfältiger in v.H.	
"Normal"-Umlage Bund	14,5	14,5
"Normal"-Umlage Länder	14,5	14,5
Erhöhte Umlage:		
-Erhöhung Fonds Deutsche Einheit	5	-
-Erhöhung Solidarpakt	29	-
-Erhöhung als Folge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer	6	6
Insgesamt	69	35

TABELLE 4: DER ANZUWENDENDE VERVIELFÄLTIGER 2012

5.2.2. Chronologische Darstellung zur Ausgestaltung des Vervielfältigers

(vgl. auch Tabellen 6 und 7 im Anhang)

Im Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587) lautete die für den Vervielfältiger maßgebliche Regelung wie folgt:

> § 6 Absatz 2
>
> "Die Umlage wird in der Weise ermittelt, dass das Istaufkommen der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit 120 vom Hundert vervielfältigt wird."

Für Berlin und Hamburg gelten u.a. hinsichtlich der Gewerbesteuerumlage Sondervorschriften. Die Länder Berlin und Hamburg führen den Bundesanteil der Umlage nach § 7 Gemeindefinanzreformgesetz an den Bund ab. Im Übrigen findet § 6 Gemeindefinanzreformgesetz in Berlin und Hamburg keine Anwendung.

Entwicklung des Vervielfältigers 1970 bis 1990

Für die Jahre **1970 bis 1979** betrug der Vervielfältiger **120 Prozent.**

Er wurde **ab 1980** durch Artikel 13 des Steueränderungsgesetzes 1979 vom 30. November 1978 (BGBl. I S. 1849) als Ausgleich für die Abschaffung der Lohnsummensteuer auf **80** Vervielfältigungspunkte gesenkt.

Für **1983 bzw. 1984** wurde der Vervielfältiger durch Artikel 8 des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1857) als Ausgleich für die Kürzungen der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen bei der Bemessung der Gewerbesteuer auf **58 bzw. 52 Prozent** festgesetzt.

Der Vervielfältiger für die "Normal"-Umlage in Höhe von 52 Prozent fand für den Zeitraum 1984 bis 1992 Anwendung. Von **1970 bis 1990** existierte nur die "Normal"-Umlage, die jeweils zur Hälfte auf Bund und Länder entfiel.

Entwicklung des Vervielfältigers in den alten Ländern

Seit 1991 wurden die Funktionen und Aufgaben der Gewerbesteuerumlage schrittweise erweitert. Neben die "Normal"-Umlage trat die sog. "erhöhte" Umlage. Die Kommunen der al-

ten Länder werden so durch bundesgesetzliche Regelungen seit 1991 an den Finanzierungsbeiträgen der Länder für den Fonds "Deutsche Einheit", seit 1995 an der Finanzierung der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Solidarpakt) und seit 1998 an den Mindereinnahmen der Länder infolge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zum 1. Januar 1998 beteiligt.

Durch das Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25. Juni 1990 (BGBl. II S. 518) wurde in § 6 Gemeindefinanzreformgesetz ein neuer Absatz 2a (seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993: Absatz 5) eingefügt, der die Beteiligung der Kommunen an den Finanzierungsbeiträgen der Länder zum Fonds "Deutsche Einheit" normiert.

Die Regelung geht auf eine Mitte Mai 1990 zwischen Bund und Ländern erzielte Einigung über die Finanzierung der Hilfen für die DDR bzw. die neuen Länder zurück. Dabei wurde der Beitrag der Kommunen in den alten Ländern zur Finanzierung der Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ festgelegt. Die Annuitäten insgesamt sollten je zur Hälfte durch den Bund einerseits sowie die alten Länder und ihrer Gemeinden andererseits finanziert werden. Von dem gemeinsamen Anteil der Länder und Gemeinden sollen die Kommunen im Durchschnitt aller Länder - entsprechend ihres Anteils an den Steuereinnahmen - 40 Prozent tragen. Die Hälfte der kommunalen Finanzierungsbeiträge erfolgt durch entsprechende Anhebungen der Gewerbesteuerumlage, und zwar ausschließlich zugunsten der Länder.

Der hierfür erforderliche Vervielfältiger ist, wie in § 6 Absatz 2a (jetzt Absatz 5) Gemeindefinanzreformgesetz geregelt, jährlich neu durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festzusetzen. Für 1991 belief sich dieser Vervielfältiger entsprechend der Verordnung zur Festsetzung der Erhöhungszahl nach § 6 Absatz 2a Gemeindefinanzreformgesetz im Jahr 1991 vom 5. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2599) auf 2 Punkte. Der für die Berechnung der Gewerbesteuerumlage **1991** maßgebliche Vervielfältiger wurde so von 52 (= „Normal“-Umlage) um 2 (= Annuität FDE) auf insgesamt **54** erhöht. Bremen und Saarland waren 1991 nicht an den Annuitäten des FDE beteiligt.

Der Vervielfältiger für die „Normal“-Umlage betrug 1992 unverändert 52 Punkte. Daneben erhöhte sich der maßgebliche Vervielfältiger **1992** durch Verordnung vom 18. Dezember 1991 (BGBl. I S. 237) für die alten Länder - ohne Bremen und Saarland, die auch 1992 nicht an den Annuitäten des FDE beteiligt waren - um 5 auf insgesamt **57**.

Durch das Steueränderungsgesetz 1992 wurde ab dem 1. Januar 1993 der Freibetrag bei der Gewerbeertragsteuer von 36.000 DM (18.407 €) auf 48.000 DM (24.542€) erhöht und

oberhalb dieses erhöhten Freibetrages eine Messzahlenstaffelung in Stufen von je 24.000 DM (12.771€) eingeführt. Die alte Messzahl von 5 v.H. wurde nun erst ab einem Gewerbeertrag von 144.000 DM (73.626€) statt bisher 36.000 DM (18.407€) erreicht. Außerdem kam es durch die Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung bei der Gewerbekapitalsteuer zu beträchtlichen Mindereinnahmen.

Als Ausgleich für die Städte und Gemeinden wurde durch Artikel 28 des Steueränderungsgesetzes 1992 vom 25. Februar 1992 (BGBl. I S. 297) der Vervielfältiger der „normalen“ Gewerbesteuerumlage für 1993 von 52 auf 28 gesenkt. Der Vervielfältiger FDE betrug 1993 insgesamt 11 Vervielfältigerpunkte (Verordnung vom 23. November 1992, BGBl. I S. 1943, 7 Punkte Annuität FDE; Verordnung vom 11. Oktober 1993, BGBl. I S. 1697, 4 Punkte Aufstockung FDE um 3,7 Mrd. DM entsprechend rd. 1,89 Mrd. €).
Hieraus ergab sich für **1993** ein anzuwendender Vervielfältiger von insgesamt **39** für die alten Länder, wobei für Bremen und das Saarland nur ein Vervielfältiger von 32 (ohne Annuitäten FDE) zugrunde gelegt wurde.

Durch Artikel 15 des Standortsicherungsgesetzes vom 13. September 1993 (BGBl. I S. 1569) erhöhte sich der Vervielfältiger der „Normal“-Umlage ab 1. Januar 1994 als Ausgleichsinstrument für Lastenverschiebungen zu Ungunsten von Bund und Ländern von 28 auf 38. Dieser „normale“ Vervielfältiger galt bis einschließlich dem Jahr 2000. Daneben kamen für die alten Länder nach der Verordnung vom 11. Oktober 1993 (BGBl. I S. 1698) zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ 18 Vervielfältigerpunkte hinzu (8 Punkte für die Annuitäten und 10 Punkte für die Aufstockung des FDE um rd. 10,7 Mrd. DM entsprechend rd. 5,47 Mrd. €). Der anzuwendende Vervielfältiger belief sich **1994** somit auf **56**; für Bremen und das Saarland auf 48, da diese Länder lediglich an der Erhöhung des FDE beteiligt wurden.

Seit 1995 sind die Kommunen in den alten Ländern an den Länderlasten aus der Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (Solidarpakt) durch Artikel 34 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944) mit einem Vervielfältiger von 29 beteiligt. Im Rahmen der gesetzgeberischen Umsetzung des Solidarpakts haben Bund und Länder eine Regelung für den kommunalen Finanzierungsbeitrag nach dem Vorbild der Sonderregelung des FDE getroffen. Danach werden die westdeutschen Kommunen zur Finanzierung der Solidarpaktlasten der alten Länder zu bundesdurchschnittlich 40 Prozent - bei landesspezifisch davon abweichenden Quoten - herangezogen. Dieser kommunale Finanzierungsbeitrag sollte - ebenfalls nach dem Vorbild des FDE - je zur Hälfte über die Anhebung der Gewerbesteuerumlage zugunsten der Länder und über Zuweisungskürzungen im kommunalen Finanzausgleich aufgebracht werden. Im Gegensatz zur Finanzierung des FDE, bei dem die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage unter Berücksichtigung der Gewerbesteuerentwicklung jährlich auf dem

Verordnungswege festgelegt wird, ist das Ausmaß der Anhebung der Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung der Solidarpaktlasten allerdings durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms im Gemeindefinanzreformgesetz mit einem Landesvervielfältiger bundesgesetzlich fixiert worden.

Der Landesvervielfältiger beträgt 48 und setzt sich aus dem Landesanteil an der „Normal"-Umlage von 19 und dem Solidarpakt-Vervielfältiger von 29 zusammen.

Angesichts der von den kommunalen Spitzenverbänden vertretenen Auffassung, dass die Belastungen der alten Länder zeitweise geringer ausfielen als noch bei der Beschlussfassung zum Föderalen Konsolidierungsprogramm angenommen, forderten die kommunalen Spitzenverbände, auch die westdeutschen Kommunen an den verminderten Solidarpaktbelastungen zu beteiligen. Das Gemeindefinanzreformgesetz hatte hinsichtlich des erhöhten Landesvervielfältigers im Gesetzgebungsverfahren zwar für das Jahr 1997 eine Revisionsklausel vorgesehen. Die Finanzminister der Länder sahen jedoch keinen Bedarf für eine Anpassung des Landesvervielfältigers. Vielmehr verwiesen sie darauf, dass etwaige landesspezifische Unter- oder Überzahlungen durch die Gemeinden, wie im Gemeindefinanzreformgesetz vorgesehen und analog zur Finanzierung des FDE, durch den Landesgesetzgeber geregelt werden können.

Der vorstehend genannte Landesvervielfältiger von 48 erhöhte sich aufgrund der Verordnung vom 29. November 1994 (BGBl. I S. 3547) um 12 Vervielfältigerpunkte (8 Punkte Annuitäten FDE und 4 Punkte Übernahme weiterer Annuitäten FDE infolge des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms) auf insgesamt 60. Zusammen mit dem Bundesvervielfältiger von 19 betrug der anzuwendende Vervielfältiger **1995** insgesamt **79** Punkte.

1996 und 1997 setzte sich der Vervielfältiger in den alten Ländern jeweils wie folgt zusammen:

Bundesvervielfältiger	19	
Landesvervielfältiger	59*	[*19 „Normal"-Umlage, 29 Solidarpakt und 11 Annuitäten FDE nach VO vom 12.12.1995 (BGBl. I S. 1644) bzw. vom 16.12.1996 (BGBl. I S. 1958)]
insgesamt	**78**	

Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zur Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und der Beteiligung der Gemeinden mit 2,2 Prozent am Aufkommen der Umsatzsteuer wurden die Länder mit einem weiteren „erhöhten" Vervielfältiger von 7 Punkten am Gewerbesteuer-

aufkommen über die Gewerbesteuerumlage beteiligt. Begründet wurde dieser Rückgriff auf die kommunalen Gewerbesteuereinnahmen mit der Gegenfinanzierungsrechnung von Maßnahmen - im Wesentlichen die Streichung der Rückstellungen für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften - die bei den Gemeinden zu Mehreinnahmen auch bei der Gewerbesteuer führen, während sie bei den Ländern die von ihnen an die Gemeinden abgetretenen Umsatzsteuereinnahmen nicht ausgleichen. Mit Blick auf die Auswirkungen der Reform auf Länder und Gemeinden wurde die Erhöhung des Vervielfältigers ab dem Jahr 2001 auf 6 Punkte reduziert.

Der Landesvervielfältiger der alten Länder (ohne Annuitäten Fonds „Deutsche Einheit“) wurde somit durch Artikel 10 des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2590) für 1998 bis 2000 auf 55 vom Hundert (+ 7 Punkte) festgelegt. 2001 betrug er 54 vom Hundert (+ 6 Punkte).

So wurde der Landesvervielfältiger nach 1991 (FDE) und 1995 (Solidarpakt) - um eine weitere zusätzliche Komponente zugunsten der Länder erweitert.

Der Gesamt-Landesvervielfältiger belief sich 1998 auf 65. Er setzte sich aus der „Normal“-Umlage von 19 und der „erhöhten“ Umlage von 46, bestehend aus Annuitäten Fonds „Deutsche Einheit“ (10), Solidarpakt (29) und Gewerbekapitalsteuerabschaffung (7), zusammen.

Durch die Verordnung nach § 6 Absatz 5 Gemeindefinanzreformgesetz vom 12. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2922) wurde der Landesvervielfältiger für die Annuitäten des Fonds „Deutsche Einheit“ zunächst um 13 Vervielfältigerpunkte erhöht. Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und der bei 10prozentigen Annuitäten relativ hohen Tilgungen haben sich Bund und Länder ab diesem Jahr auf eine Tilgungsstreckung beim FDE geeinigt. Durch Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 16. Juni 1998 (BGBl. I S. 1290) erhöhte sich der Landesvervielfältiger für die Annuitäten des FDE 1998 demnach nicht um 13, sondern nur um 10 Vervielfältigerpunkte. 1999 und 2000 erhöhte sich der Landesvervielfältiger für die Annuitäten FDE um jeweils 9 vom Hundert.

Für 1998 bis 2000 ergaben sich somit für die alten Länder folgende Vervielfältiger:

	1998	**1999** und **2000**
Bundesvervielfältiger	19	19
Landesvervielfältiger	65	64
Anzuwendender Vervielfältiger	**84**	**83**

Durch Artikel 15 des Steuersenkungsgesetzes vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I. S. 1433) wurde die „Normal“-Umlage (Bund) für 2001 um 5 auf 24, für 2002 um 11 auf 30 und für

2003 um 17 auf 36 vom Hundert erhöht. Der Normal-Landesvervielfältiger erhöhte sich 2001 auf 59, 2002 auf 65 und im Jahr 2003 auf 71 vom Hundert. Unter Einbeziehung der Erhöhungszahlen für den Fond „Deutsche Einheit“ (2001: 8; 2002 und 2003: 7) ergeben sich für das Jahr **2001 91** Gesamtvervielfältigerpunkte, für **2002 102** und für **2003 114**.

Die Änderungen in den Jahren 2004, 2005 und ab 2006 sind sowohl auf das Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000 als auch auf Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I. S. 2922) zurückzuführen. Durch das Steuersenkungsgesetz wurde der Bundesvervielfältiger zunächst für 2004 und 2005 auf 38 Prozent sowie ab 2006 auf 35 Prozent festgelegt (Landsvervielfältiger: 2004 und 2005: 73, ab 2006: 70 Prozent). Mit Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze wurde der Bundesvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage für 2004 auf 20, für 2005 auf 19 und ab dem Jahr 2006 auf 16 Prozent gesenkt (Landesvervielfältiger: 2004: 55, 2005: 54, ab 2006: 51 Prozent).
Durch die Anhebung der Gewerbesteuerumlage ab 2001 sollte eine angemessene Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung der Nettoentlastungen der Reform der Unternehmensbesteuerung sichergestellt werden. Gleichwohl sollte sich die Finanzposition der Gemeinden im Vergleich zu Bund und Ländern nicht verschlechtern. Da die tatsächliche Entwicklung der Gewerbesteuer ein anderes Bild zeigte (Gemeinden verzeichneten teilweise dramatische Einbrüche bei der Gewerbesteuer), wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze die Umlage im Vermittlungsverfahren beginnend ab 2004 etwa auf das Niveau vor den Anhebungen durch das Steuersenkungsgesetz abgesenkt. Die Gesamtvervielfältigerpunkte mit Berücksichtigung der Erhöhungszahlen für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Absatz 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes (FDE; 2004: 7; 2005: 8 und 2006: 7) betrugen **2004 82**, **2005 81** und **2006 74**.

Weil die Gemeinden durch die Unternehmensteuerreform finanziell nicht belastet werden sollten, wurde die Gewerbesteuerumlage durch das Unternehmenssteuerreformgesetz 2008 (BGBl. I. S. 1912) vom 14. August 2007 nochmals abgesenkt. Durch Artikel 11 (Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes) des Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 wurde der „Normal“-Bundesvervielfältiger im Jahr 2008 auf 12 Prozent (-4), im Jahr 2009 auf 13 Prozent (-3) und ab dem Jahr 2010 auf 14,5 Prozent (- 1,5) festgelegt. Der Normal-Landesvervielfältiger für die alten Länder wurde für 2008 auf 47 Prozent, für 2009 auf 48 Prozent und ab 2010 auf 49,5 Prozent festgelegt. Die Absenkung der Gewerbesteuerumlage wurde somit als Ausgleich für die Steuermindereinnahmen der Städte und Gemeinden insbesondere durch die Absenkung der Gewerbesteuermesszahl beschlossen.

Ab 2008 ergeben sich für die alten Länder unter Berücksichtigung der Erhöhungszahlen für den Fond „Deutsche Einheit“ (2008: 6; 2009: 5 und 2010: 7) folgende Vervielfältiger:

	2008	2009	2010
Bundesvervielfältiger	12	13	14,5
Landesvervielfältiger	53	53	56,5
Anzuwendender Vervielfältiger	**65**	**66**	**71**

Die Entwicklung der Bestandteile des Vervielfältigers zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage in den alten Ländern einschließlich der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Absatz 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes (Beitrag der Kommunen der alten Länder zur Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“) ist im Anhang in Tabelle 6 dargestellt.

Entwicklung des Vervielfältigers in den neuen Ländern

Die neuen Länder waren durch Artikel 14 des Steueränderungsgesetzes 1991 vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1322) **1991 und 1992** von der **Gewerbesteuerumlage befreit**.

Sie wurde für die ostdeutschen Länder erstmals **1993** in Form der „Normal“-Umlage in Höhe von **28** Vervielfältigerpunkten erhoben, von **1994 bis 1996** beruhte sie auf dem „Normal“-Vervielfältiger von **38**.

Nach Artikel 10 des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2590) mussten die neuen Länder als Ausgleich für die Nichterhebung der Gewerbekapitalsteuer **1997 keine Gewerbesteuerumlage** abführen.
Die Kommunen in den neuen Ländern führten **1998** lediglich eine Umlage in Höhe von **7** Vervielfältigerpunkten, ab 2001 von 6 Vervielfältigerpunkten - Erhöhung infolge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer - an das jeweilige Land ab.
Die „Normal“-Umlage von 38 Vervielfältigerpunkten wurde auch 1998 als Ausgleich für die Nichterhebung der Gewerbekapitalsteuer in 1997 ausgesetzt.

Für **1999** und **2000** belief sich der anzuwendende Vervielfältiger in den neuen Ländern auf **45** („Normal“-Umlage und „erhöhte“ Umlage wegen Gewerbekapitalsteuerabschaffung).

Auch in den neuen Ländern wurde die „Normal“-Umlage (Bund) durch Artikel 15 des Steuersenkungsgesetzes vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I. S. 1433) entsprechend den alten Ländern (s.o.) erhöht. Der Landesvervielfältiger für die neuen Länder erhöhte sich **2001** auf 30 Prozent (insgesamt also **54**), **2002** auf 36 Prozent (insgesamt **66**) und im Jahr **2003** auf 42 Prozent (insgesamt **78**).

Die Änderungen in den Jahren 2004, 2005 und ab 2006 resultierten sowohl aus Erhöhungen durch das Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000 als auch aus Absenkungen wegen Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I. S. 2922) (Änderung des Bundesvervielfältigers entsprechend den alten Ländern s.o.). Der Landesvervielfältiger für die neuen Länder wurde durch das Steuersenkungsgesetz zunächst für 2004 und 2005 auf 44 Prozent sowie ab 2006 auf 41 Prozent festgelegt. Mit Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze wurde der Landesvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage für die neuen Länder für 2004 auf 26 Prozent, für 2005 auf 25 Prozent und ab dem Jahr 2006 auf 22 Prozent gesenkt. Die Gründe für die Umlageänderungen sind bereits bei den Ausführungen zu den alten Ländern genannt. Es ergeben sich somit folgende Gesamtvervielfältigerpunkte:

	2004	**2005**	**2006** und **2007**
Bundesvervielfältiger	20	19	16
Landesvervielfältiger	26	25	22
Anzuwendender Vervielfältiger	**46**	**44**	**38**

Mit Artikel 11 des Unternehmenssteuerreformgesetzes 2008 (BGBl. I. S. 1912) vom 14. August 2007 wurde der „Normal“-Vervielfältiger (Bund) wie bei den alten Ländern ausgeführt abgesenkt. Der Landesvervielfältiger für die neuen Länder betrug **2008** 18 Prozent (insgesamt **30**), **2009** 19 Prozent (insgesamt **32**) und ab dem Jahr **2010** 20,5 Prozent (insgesamt **35**). Auch hier sind die Gründe für die Umlageänderungen bereits bei den Ausführungen zu den alten Ländern genannt.

Die Entwicklung der Bestandteile des Vervielfältigers zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage in den neuen Ländern ist im Anhang in Tabelle 7 dargestellt.

5.2.3. Entwicklung des Aufkommens der Gewerbesteuerumlage im Verhältnis zum Gewerbesteueraufkommen in den alten Ländern (ohne Stadtstaaten) und Verteilung auf Bund und Länder

Jahr	Gewerbe-steuer-aufkommen (brutto) in Mrd. €	Gewerbesteuerumlage					
		in Mrd. €	Anteil am Gewerbe-steuerauf-kommen (brutto) in Prozent	Anteil Bund		Anteil Länder	
				in Mrd. €	in Prozent	in Mrd. €	in Prozent
1970	5,0	1,97	39,4	0,98	50,0	0,98	50,0
1971	5,7	2,39	41,9	1,20	50,0	1,20	50,0
1972	6,9	2,71	39,3	1,35	50,0	1,35	50,0
1973	8,3	3,24	39,0	1,62	50,0	1,62	50,0
1974	8,7	3,41	39,2	1,70	50,0	1,70	50,0
1975	8,2	3,13	38,2	1,57	50,0	1,57	50,0
1976	9,2	3,41	37,1	1,71	50,0	1,71	50,0
1977	10,6	4,00	37,7	2,00	50,0	2,00	50,0
1978	11,1	4,08	36,8	2,04	50,0	2,04	50,0
1979	11,6	4,42	38,1	2,21	50,0	2,21	50,0
1980	12,7	3,02	23,8	1,51	50,0	1,51	50,0
1981	12,2	2,91	23,9	1,45	50,0	1,45	50,0
1982	12,2	2,86	23,4	1,43	50,0	1,43	50,0
1983	12,2	2,03	16,6	1,01	50,0	1,01	50,0
1984	13,3	1,93	14,5	0,96	50,0	0,96	50,0
1985	14,3	2,08	14,5	1,04	50,0	1,04	50,0
1986	15,0	2,17	14,5	1,09	50,0	1,09	50,0
1987	14,7	2,11	14,4	1,05	50,0	1,05	50,0
1988	16,2	2,32	14,3	1,16	50,0	1,16	50,0
1989	17,3	2,49	14,4	1,24	50,0	1,24	50,0
1990	18,3	2,58	14,1	1,29	50,0	1,29	50,0
1991	19,0	2,75	14,5	1,32	48,1	1,43	51,9
1992	20,5	3,17	15,5	1,45	45,6	1,72	54,4
1993	18,9	1,92	10,2	0,69	35,9	1,23	64,1
1994	19,0	2,83	14,9	0,96	33,9	1,87	66,1
1995	18,5	3,80	20,5	0,91	24,1	2,89	75,9
1996	20,2	4,13	20,4	1,01	24,4	3,13	75,6
1997	21,2	4,11	19,4	1,00	24,4	3,11	75,6
1998	22,0	4,87	22,1	1,10	22,6	3,77	77,4
1999	22,8	4,81	21,1	1,10	22,9	3,71	77,1
2000	22,8	4,97	21,8	1,14	22,9	3,83	77,1
2001	20,8	4,91	23,6	1,30	26,4	3,62	73,6
2002	19,6	5,16	26,3	1,52	29,4	3,64	70,6
2003	20,1	6,21	30,9	1,96	31,6	4,25	68,4
2004	23,9	5,06	21,2	1,23	24,4	3,82	75,6
2005	26,5	5,48	20,7	1,28	23,5	4,19	76,5
2006	31,7	6,08	19,2	1,31	21,6	4,76	78,4
2007	33,6	6,35	18,9	1,39	21,9	4,96	78,1
2008	34,1	5,89	17,3	1,09	18,5	4,80	81,5
2009	26,7	4,33	16,2	0,85	19,7	3,48	80,3
2010	29,3	5,25	17,9	1,07	20,4	4,18	79,6

Quelle: Finanzberichte des BMF; Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2010 Kassenergebnisse

TABELLE 5: ENTWICKLUNG DES GEWERBESTEUERAUFKOMMENS, DER GEWERBESTEUERUMLAGE UND DER BUND UND LÄNDERN ZUFLIEßENDEN ANTEILE IN DEN ALTEN LÄNDERN (OHNE STADTSTAATEN)

Von 1970 bis 1990 floss die Gewerbesteuerumlage in Form der „Normal“-Umlage Bund und Ländern je zur Hälfte zu. Ab 1991 tritt neben die „Normal“-Umlage die „erhöhte“ Umlage, deren drei Bestandteile vorstehend im Einzelnen erläutert wurden. Von 1991 bis 2010 verringerte sich der Anteil des Bundes am Aufkommen der Gewerbesteuerumlage von ca. 48 Prozent auf ca. 20 Prozent. Dementsprechend erhöhte sich der Anteil der Länder am Aufkommen der Gewerbesteuerumlage von einem hälftigen Anteil auf ca. 80 Prozent. Diese Entwicklung beruht auf der seit 1991 erhobenen und sukzessiv erweiterten „erhöhten“ Umlage.

Der Anteil der Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen hat sich seit 1970 von knapp 40 Prozent auf ca. 14 Prozent in 1990 verringert. Hiervon erhielten Bund und Länder je die Hälfte. 1993 wurde mit einem Anteil von etwa 10 Prozent der Tiefpunkt, trotz erstmaliger Erhebung der „erhöhten“ Umlage (FDE), erreicht. Dies beruhte auf der damaligen Absenkung der „Normal“-Umlage von 52 auf 28 Vervielfältigerpunkte begründet. Seit 1994 bewegte sich der Anteil der Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen zwischen etwa 15 und 22 Prozent, ausgenommen die Jahre 2001 bis 2003, in denen der Anteil bei 23,6 (2001); 26,3 (2002) bzw. 30,9 Prozent (2003) lag.

Seit 1991 wird eine „erhöhte“ Gewerbesteuerumlage, die sich im Zeitablauf - wie dargelegt - sukzessiv erweiterte, erhoben. Die „erhöhte“ Umlage fließt ausschließlich den Ländern zu. Allein die „Normal“-Umlage wird seit 1991 noch zwischen Bund und Ländern hälftig aufgeteilt. Deshalb haben sich - wie ebenfalls aus Tabelle 5 ersichtlich - die Anteile, die Bund und Ländern über die Gewerbesteuerumlage insgesamt vom Gewerbesteueraufkommen zufließen, deutlich zu Lasten des Bundes verändert. Danach erhielt der Bund 2009 über die Umlage nur noch 3,2 Prozent des Gewerbesteueraufkommens, die Länder jedoch ca. 13 Prozent.

In den neuen Ländern ist der Anteil des Bundes an der Gewerbesteuerumlage prozentual immer höher als in den alten Ländern, da es für die neuen Länder keine einigungsbedingten Komponenten bei der Umlage gibt. Lediglich in die Erhöhung infolge der Gewerbekapitalsteuerabschaffung ab 1998 wurden auch die neuen Länder einbezogen. Die Kommunen in den neuen Ländern waren 1991 und 1992 von der Abführung der Gewerbesteuerumlage befreit. 1993 betrug sie 0,04 Mrd. €, wovon jeweils 50 Prozent an Bund und Länder flossen. Im Jahr 2010 flossen von 0,29 Mrd. € Gewerbesteuerumlage der neuen Länder 0,12 Mrd. € bzw. 41,4 Prozent an den Bund und 0,17 Mrd. € bzw. 58,6 Prozent an die Länder.

6. Fazit

Die Gewerbesteuerumlage wurde durch die Gemeindefinanzreform 1969 ab 1. Januar 1970 eingeführt. Sie hatte die Funktion eines Ausgleichspostens für die gleichzeitig wirksam werdende Beteiligung der Gemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer. Durch die Umlage sollten die Mindereinnahmen in den Haushalten von Bund und Ländern teilweise ausgeglichen werden.

Daneben ist die - bis 1990 ausschließlich erhobene - „Normal“-Umlage auch als „Stellschraube“ genutzt worden, um im Rahmen der Steuergesetzgebung anfallende Mehr- oder Mindereinnahmen der kommunalen Ebene - jeweils unter Berücksichtigung der Finanzposition von Bund, Ländern und Gemeinden - auszugleichen.

Seit 1991 änderte sich die Funktion der Gewerbesteuerumlage wesentlich: Sie wurde befrachtet, so dass sich ein System ergab, das für Außenstehende nur noch schwer überschaubar ist. Die Umlage entwickelte sich nach und nach zu einem Instrument, das im kommunalen Finanzausgleich zwischen den alten Ländern und ihren Gemeinden regelbare Finanztransfers auf eine bundesgesetzliche Ebene hob. Auf Wunsch der Länder werden die Gemeinden durch bundesgesetzliche Regelungen an den Belastungen der alten Länder in Bezug auf die Annuitäten des FDE (ab 1991), im Rahmen des Solidarpakts (ab 1995) und infolge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer (ab 1998, dies gilt auch in den neuen Ländern) beteiligt.

Die Abschaffung der Gewerbesteuer und mit ihr der Gewerbesteuerumlage war immer wieder in der politischen Diskussion. Zuletzt wurde in der wegen struktureller Schwächen des kommunalen Finanzsystems im Februar 2010 durch die Bundesregierung eingesetzten Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung in der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ u.a. der Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatzrecht geprüft. Der Ersatz der Gewerbesteuer (und damit auch der Gewerbesteuerumlage) auf der Basis des so genannten Prüfmodells allerdings war unter den Kommissionsmitgliedern nicht konsensfähig. Die Diskussionen über Alternativen zum derzeitigen kommunalen Steuersystem werden aber auch in der Zukunft weitergehen.

7. Anhang

7.1. Tabellen

Anwendungsjahr	„Normal“-Umlage		Erhöhung FDE [1]	Erhöhung Solidarpakt [2]	Erhöhung Gewerbekapitalsteuerabschaffung [3]	Gesamtumlage
	Bund	Länder				
	Vervielfältiger in Prozent					
1970 - 1979	60	60	-	-	-	120
1980 - 1982 [4]	40	40	-	-	-	80
1983 [5]	29	29	-	-	-	58
1984 - 1990	26	26	-	-	-	52
1991	26	26	2	-	-	54
1992	26	26	5	-	-	57
1993 [6]	14	14	11	-	-	39
1994 [7]	19	19	18	-	-	56
1995	19	19	12	29	-	79
1996 – 1997	19	19	11	29	-	78
1998	19	19	10	29	7	84
1999 - 2000	19	19	9	29	7	83
2001 [8]	24	24	8	29	6	91
2002 [8]	30	30	7	29	6	102
2003 [8]	36	36	7	29	6	114
2004 [9]	20	20	7	29	6	82
2005 [9]	19	19	8	29	6	81
2006 [9]	16	16	7	29	6	74
2007	16	16	6	29	6	73
2008 [10]	12	12	6	29	6	65
2009 [10]	13	13	5	29	6	66
2010 [10]	14,5	14,5	7	29	6	71
2011	14,5	14,5	6	29	6	70
2012	14,5	14,5	5	29	6	69

TABELLE 6: BESTANDTEILE DES VERVIELFÄLTIGERS ZUR ERMITTLUNG DER GEWERBESTEUERUMLAGE IN DEN ALTEN LÄNDERN (1970 - 2012)

Anwendungsjahr	„Normal“-Umlage		Erhöhung Gewerbe-kapitalsteuerabschaffung [3]	Gesamtumlage
	Bund	Länder		
	Vervielfältiger in Prozent			
1993 [6]	14	14	-	28
1994 [7] - 1996	19	19	-	38
1997	0	0	-	0
1998	0	0	7	7
1999 - 2000	19	19	7	45
2001 [8]	24	24	6	54
2002 [8]	30	30	6	66
2003 [8]	36	26	6	78
2004 [9]	20	20	6	46
2005 [9]	19	19	6	44
2006 [9] - 2007	16	16	6	38
2008 [10]	12	12	6	30
2009 [10]	13	13	6	32
2010 [10]) - 2012	14,5	14,5	6	35

TABELLE 7: BESTANDTEILE DES VERVIELFÄLTIGERS ZUR ERMITTLUNG DER GEWERBESTEUERUMLAGE IN DEN NEUEN LÄNDERN (1993 - 2012)

Anmerkung: Die Städte und Gemeinden in den neuen Ländern waren 1991 und 1992 von der Abführung der Gewerbesteuerumlage befreit. 1997 und 1998 entfiel die „Normal“-Umlage von insgesamt 38 Vervielfältigerpunkten als Ausgleich für die Nichterhebung der Gewerbekapitalsteuer bis zu ihrer Abschaffung zum 1. Januar 1998.
Tabellen 6 und 7: angelehnt an Gemeindefinanzbericht 2011, S. 88 und frühere Jahrgänge

[1] Jährlich durch Rechtsverordnung der Bundesregierung unter Berücksichtigung der jeweiligen Gewerbesteuerabwicklung festgelegt (Bremen und das Saarland waren 1991 und 1992 von der Erhöhung vollständig freigestellt, 1993 mit 4 vom Hundert, 1994 mit 10 vom Hundert an der Erhöhung beteiligt.

[2] Anhebung ab 1. Januar 1995 durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993.

[3] Erhöhung ab 1. Januar 1998 durch das Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997.

[4] Absenkung der „Normal“-Umlage ab 1. Januar 1980 durch das Steueränderungsgesetz 1979 vom 30. November 1978 als Ausgleich für die Abschaffung der Lohnsummensteuer.

[5] Absenkung der „Normal“-Umlage durch das Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982 in zwei Schritten zum 1. Januar 1983 und zum 1. Januar 1984 als Ausgleich für die Halbierung der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen.

[6] Absenkung der „Normal“-Umlage ab 1. Januar 1993 durch das Steueränderungsgesetz 1992 vom 25. Februar 1992 als Ausgleich für eine neue Messzahlenstaffelung und Freibetragsanhebung bei der Gewerbeertragsteuer und Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung bei der Gewerbekapitalsteuer.

[7] Erhöhung der „Normal“-Umlage ab 1. Januar 1994 durch das Standortsicherungsgesetz vom 13. September 1993.

[8] Erhöhung der „Normal“-Umlage infolge Steuersenkungsgesetz vom 23. Oktober 2000.

[9] Absenkung durch das Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze vom 23. Dezember 2003.

[10] Absenkung durch das Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 14. August 2007.

7.2. § 6 Gemeindefinanzreformgesetz

7.2.1. Ursprüngliche Fassung

Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8. September 1969 (BGBl. I. S. 1587)

§ 6

Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens

(1) Die Gemeinden führen nach den folgenden Vorschriften eine Umlage an das für sie zuständige Finanzamt ab. Die Umlage ist nach den Vorschriften über die Verteilung des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf den Bund und das Land aufzuteilen.

(2) Die Umlage wird in der Weise ermittelt, dass das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und nach dem Gewerbekapital im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit 120 vom Hundert vervielfältigt wird.

(3) Übersteigen in einer Gemeinde die Erstattungen an Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und nach dem Gewerbekapital in einem Jahr die Einnahmen aus dieser Steuer, so erstattet das Finanzamt der Gemeinde einen Betrag, der sich durch Anwendung der Bemessungsgrundlagen des Absatzes 2 auf den Unterschiedsbetrag ergibt.

(4) Die Umlage ist jährlich bis zum 1. Februar des auf das Erhebungsjahr folgenden Jahres an das Finanzamt abzuführen. Bis zum 1. Mai, 1. August und 1. November des Erhebungsjahres sind Abschlagszahlungen für das vorhergehende Kalendervierteljahr nach dem Ist-Aufkommen in dem Vierteljahr zu leisten. Absatz 3 gilt für die Abschlagszahlungen entsprechend.

(5) Die Landesregierungen können nähere Bestimmungen über die Festsetzung und Abführung der Umlage durch Rechtsverordnung treffen.

7.2.2. Änderungen

§ 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes wurde seit 1978 durch folgende Gesetze geändert bzw. neu bekannt gemacht:

Steueränderungsgesetz 1979 vom 30. November 1978 (BGBl. I S. 1859).

Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1867).

Gesetz zu dem Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 25. Juni 1990 (BGBl. II S. 534).

Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz - und der Vereinbarung vom 18. September 1990 vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 967).

Steueränderungsgesetz 1991 vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1337).

Steueränderungsgesetz 1992 vom 25. Februar 1992 (BGBl. I S. 331).

Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 7. Juli 1992 (BGBl. I S. 1224).

Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 982).

Standortsicherungsgesetz vom 13. September 1993 (BGBl. I S. 1591).

Jahressteuer-Ergänzungsgesetz 1996 vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1963).

Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2598).

Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 16. April 1997 (BGBl. I S. 790).

Gesetz zur Datenermittlung für den Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils am Umsatzsteueraufkommen und zur Änderung steuerlichen Vorschriften vom 23. Juni 1998 (BGBl. I S. 1497)

Sechstes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 17. Dezember 1999 (BGBl. I. S. 2486)

Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1433)

Bekanntmachung der Neufassung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 4. April 2001 (BGBl. I. S. 482)

Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I. S. 3955)

Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I. S. 2922)

Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 14. August 2007 (BGBl. I. S. 1912)

Bekanntmachung der Neufassung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 10. März 2009 (BGBl. I. S. 502)

7.2.3. *Aktuelle Fassung bei Erstellung der Dokumentation (März 2012)*

§ 6

Umlage nach Maßgabe des Gewerbesteueraufkommens

(1) Die Gemeinden führen nach den folgenden Vorschriften eine Umlage an das für sie zuständige Finanzamt ab. Die Umlage ist entsprechend dem Verhältnis von Bundes- und Landesvervielfältiger auf den Bund und das Land aufzuteilen.

(2) Die Umlage wird in der Weise ermittelt, dass das Istaufkommen der Gewerbesteuer im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Steuer geteilt und mit dem Vervielfältiger nach Absatz 3 multipliziert wird. Das Istaufkommen entspricht den Isteinnahmen nach der Jahresrechnung gemäß § 3 Absatz 2 Nummer 1 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes.

(3) Der Vervielfältiger ist die Summe eines Bundes- und Landesvervielfältigers für das jeweilige Land. Der Bundesvervielfältiger beträgt im Jahr 2008 12 Prozent, im Jahr 2009 13 Prozent und ab dem Jahr 2010 14,5 Prozent. Der Landesvervielfältiger für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beträgt im Jahr 2008 18 Prozent, im Jahr 2009 19 Prozent und ab dem Jahr 2010 20,5 Prozent. Der Landesvervielfältiger für die übrigen Länder beträgt im Jahr 2008 47 Prozent, im Jahr 2009 48 Prozent und ab dem Jahr 2010 49,5 Prozent. Der Landesvervielfältiger nach Satz 4 wird ab dem Jahr 2020 um 29 Prozentpunkte abgesenkt. Absatz 5 Satz 9 gilt entsprechend.

(4) Das sich bei den übrigen Ländern aus der höheren Gewerbesteuerumlage – in Relation zum Vervielfältiger der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – auf Grund der unterschiedlichen Landesvervielfältiger ergebende Mehraufkommen bleibt bei der Ermittlung der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden im Sinne der §§ 7 und 8 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern unberücksichtigt.

(5) Zur Mitfinanzierung der Belastungen, die den Ländern im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ verbleiben, wird der Landesvervielfältiger nach Absatz 3 Satz 4 bis einschließlich dem Jahr 2019 um eine Erhöhungszahl angehoben. Die fortwirkende Belastung nach Satz 1 beträgt jährlich 2 582 024 000 Euro. Sie wird den einzelnen Ländern des Bundesgebietes mit Ausnahme des in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebietes in dem Verhältnis zugeordnet, das ihren Anteilen an den Leistungen nach § 1 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2004 geltenden Fassung für das Jahr 2004 entspricht. Die Erhöhungs- und Ermäßigungsbeträge nach § 1 Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2004 gel-

tenden Fassung bleiben dabei unberücksichtigt. Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Erhöhungszahl jährlich so festzusetzen, dass das Mehraufkommen der Umlage 50 Prozent der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 Prozent des Betrages nach Satz 2 entspricht. Werden die Länder zu Ausgleichsleistungen nach § 6b des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ herangezogen, ist zur Beteiligung der Gemeinden die Erhöhungszahl im Jahr 2020 so festzusetzen, dass das Mehraufkommen der Umlage 50 Prozent der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 Prozent der Ausgleichsleistungen entspricht. Das auf der Anhebung des Vervielfältigers beruhende Mehraufkommen an Gewerbesteuerumlage steht den Ländern zu und bleibt bei der Ermittlung der Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden im Sinne der §§ 7 und 8 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern unberücksichtigt. Die Rechtsverordnung kann nähere Bestimmungen über die Abführung der Umlage treffen. Die Feinabstimmung der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden bis zur Höhe ihres jeweiligen Anteils an den Gesamtsteuereinnahmen - einschließlich der Zuweisungen im Rahmen der Steuerverbünde - in den einzelnen Ländern bleibt der Landesgesetzgebung vorbehalten.

(6) Übersteigen in einer Gemeinde die Erstattungen an Gewerbesteuer in einem Jahr die Einnahmen aus dieser Steuer, so erstattet das Finanzamt der Gemeinde einen Betrag, der sich durch Anwendung der Bemessungsgrundlagen des Absatzes 2 auf den Unterschiedsbetrag ergibt. Ist für das Erhebungsjahr der Hebesatz gegenüber dem Vorjahr um mehr als 10 Prozent abgesenkt, ist abweichend von Absatz 2 der Hebesatz des Vorjahres anzusetzen; mindestens ist aber der Durchschnitt der Hebesätze für die letzten drei vorangegangenen Jahre zugrunde zu legen, in denen die Erstattungen an Gewerbesteuer die Einnahmen aus dieser Steuer nicht überstiegen haben.

(7) Die Umlage ist jährlich bis zum 1. Februar des auf das Erhebungsjahr folgenden Jahres an das Finanzamt abzuführen. Bis zum 1. Mai, 1. August und 1. November des Erhebungsjahres sind Abschlagszahlungen für das vorhergehende Kalendervierteljahr nach dem Istaufkommen in dem Vierteljahr zu leisten. Absatz 6 gilt für die Abschlagszahlungen entsprechend.

(8) Die Landesregierungen können nähere Bestimmungen über die Festsetzung und Abführung der Umlage durch Rechtsverordnung treffen.

Hinweis: Aktuelle Fassung des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz vgl. Homepage des Bundesministeriums der Finanzen unter der Rubrik „Kommunalfinanzen“

Literaturverzeichnis

Arnold, Volker/ Geske, Otto-Erich (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft, Verlag Franz Vahlen, München, 1988.

Elsner, Hermann/ Schüler, Manfred: Das Gemeindefinanzreformgesetz, Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, Hannover, 1970.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), Bundestags-Drucksache V/2861.

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz), Bundestags-Drucksache V/3876.

Finanzberichte. Herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen

Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Troeger-Gutachten). Kommission für die Finanzreform. Verlag W. Kohlhammer Stuttgart, Deutscher Gemeindeverlag, Köln, 1966.

Haverkamp, Franz: Die Gemeindefinanzreform, in: „Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht“, Bundesministerium der Finanzen, Referat Presse und Informationen (Hrsg.), Bonn, 1982.

Schmidt, Johannes Werner: Gemeindefinanzreformgesetz, Deutscher Gemeindeverlag Köln, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 1970.

Strauß, Franz-Josef: Die Finanzverfassung, Olzog Verlag, München-Wien, 1969.

Zitzelsberger, Heribert: Neuerliche Entwicklungstendenzen der Gewerbesteuer und Reformvorschläge, Reckinger-Verlag, Siegburg, 1985.

Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzberichte, in: „Der Städtetag“, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 1991 - 2003.

Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzberichte, in: „Der Städtetag“, Carl-Heymanns Verlag, Köln, 2004 - 2007.

Anton, Stefan/ Diemert, Dörte: Gemeindefinanzberichte, in: „Der Städtetag“, Verlag Wolters Kluwer, Köln, ab 2008

Prof. Dr. jur. habil. Hidien, Jürgen W.: Kommentar zum Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, in: „Das Deutsche Bundesrecht VII E“, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009

Friedrich-Ebert-Stiftung; Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, Stichwort Gewerbesteuer, 2007