

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

A. Problem und Ziel

Der Gemeindeanteil am Aufkommen an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer sowie am Aufkommen an Kapitalertragsteuer nach § 43 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6, 7 und 8 bis 12 sowie Satz 2 des Einkommensteuergesetzes wird von jedem Land gemäß Artikel 106 Absatz 5 des Grundgesetzes nach einem durch Bundesgesetz geregelten Verteilungsmaßstab auf die einzelnen Gemeinden seines Gebietes aufgeteilt. Bei der Ermittlung der Verteilungsschlüssel werden die Einkommensteuerbeträge zugrunde gelegt, die auf zu versteuernde Einkommen bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Diese Höchstbeträge werden bei jeder Umstellung der Verteilung auf aktuelle statistische Daten – hier auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 – auf der Grundlage von Modellrechnungen daraufhin überprüft, ob sie anzupassen sind.

B. Lösung

Die Ergebnisse der Modellrechnungen zu den Höchstbeträgen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zeigen, dass mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 eine Erhöhung der Höchstbeträge auf 35 000 Euro für einzeln veranlagte Steuerpflichtige und 70 000 Euro für zusammen veranlagte Ehegatten geboten ist.

C. Alternativen

Verzicht auf die Erhöhung der Höchstbeträge oder Festlegung anderer Höchstbeträge: Die Verteilungswirkungen anderer als der gewählten Höchstbeträge würden den Zielen der Gemeindefinanzreform (Verteilung auf Grundlage des örtlichen Aufkommens, Nivellierung der Steuerkraft bei Gemeinden gleicher Funktion und Größe, Wahrung des Steuerkraftgefälles bei Gemeinden unterschiedlicher Funktion und Größe) jedoch in geringerem Maß entsprechen als bei den gewählten Höchstbeträgen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die neuen Verteilungsschlüssel haben keine Auswirkungen auf das Verteilungsvolumen. Sie betreffen ausschließlich die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Kommunen im jeweiligen Land. Durch das Gesetz entstehen keine Kosten.

E. Erfüllungsaufwand

1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch das Gesetz entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bei der Verwaltung entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand. Zusätzliche Kosten in der Finanzverwaltung der Länder entstehen nicht. Auch für die statistischen Ämter des Bundes und der Länder entstehen durch dieses Gesetz keine zusätzlichen Kosten.

F. Sonstige Kosten

Sonstige Kosten, insbesondere für die Wirtschaft, entstehen durch dieses Gesetz nicht. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, entstehen nicht.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, *20.* Dezember 2011

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des
Gemeindefinanzreformgesetzes

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 891. Sitzung am 16. Dezember 2011 gemäß Artikel
76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine
Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

Vom . . .

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 3 Absatz 1 Satz 4 des Gemeindefinanzreformgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502) wird wie folgt gefasst:

„Die Schlüsselzahl ergibt sich aus dem Anteil der Gemeinde an der Summe der durch die Bundesstatistiken über die veranlagte Einkommensteuer und über die Lohnsteuer ermittelten Einkommensteuerbeträge, die auf die zu versteuernden Einkommensbeträge bis zu 35 000 Euro jährlich, in den Fällen des § 32a Absatz 5 oder des § 32a Absatz 6 des Einkommensteuergesetzes in der jeweils am letzten Tag des für die Bundesstatistik maßgebenden Veranlagungszeitraumes geltenden Fassung auf die zu versteuernden Einkommensbeträge bis zu 70 000 Euro jährlich entfallen.“

Artikel 2

Das Bundesministerium der Finanzen kann den Wortlaut des Gemeindefinanzreformgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2012 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Zur Beteiligung der einzelnen Gemeinde am Aufkommen der Einkommensteuer ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich. Andernfalls wäre nicht auszuschließen, dass Gemeinden, die nach Größe, Funktion und Struktur vergleichbar sind, je nach Zugehörigkeit zu einem Land unterschiedliche Einnahmen aus der Einkommensteuer zu verzeichnen hätten. Aus diesem Grund sieht das Grundgesetz (Artikel 106 Absatz 5) ausdrücklich eine Regelung durch Bundesgesetz vor.

Die Gemeinden erhalten 15 Prozent des Aufkommens an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer sowie 12 Prozent des Aufkommens an Kapitalertragsteuer nach § 43 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6, 7 und 8 bis 12 sowie Satz 2 des Einkommensteuergesetzes. Im Jahr 2012 wird das Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer laut Steuerschätzung bei 27,60 Mrd. Euro liegen. Dieser Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird von jedem Land gemäß Artikel 106 Absatz 5 des Grundgesetzes nach einem durch Bundesgesetz geregelten und auf der Grundlage des örtlichen Aufkommens beruhenden Verteilungsmaßstab auf die einzelnen Gemeinden seines Gebietes aufgeteilt. Die sich daraus ergebende Schlüsselzahl beruht auf dem Anteil der Einkommensteuerleistungen der Bürger in der betreffenden Gemeinde an den gesamten Einkommensteuerleistungen aller Bürger in diesem Land. Die Einkommensteuerleistungen werden den Ergebnissen der jeweils aktuellsten Bundesstatistik über die Lohn- und Einkommensteuer entnommen. Bei der Ermittlung der Verteilungsschlüssel werden die Einkommensteuerbeträge berücksichtigt, die auf zu versteuernde Einkommen bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Während die gesetzlich vorgeschriebene Lohn- und Einkommensteuerstatistik alle drei Jahre durchgeführt wird und ihre Ergebnisse im gleichen Turnus die Aktualisierung des Verteilungsschlüssels ermöglichen, erfordert die Überprüfung der Höchstbeträge jeweils eine Sonderuntersuchung (sogenannte Modellrechnungen).

Die Modellrechnungen wurden vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern auf der Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2007 und der Gemeindesteuereinnahmen 2009 erstellt. Dabei wurden die Auswirkungen verschiedener Höchstbeträge auf die Steuereinnahmen der Gemeinden in der Gliederung nach Gemeindegrößenklassen und Steuerkraftgruppen ermittelt. Die Zuordnung zu den Steuerkraftgruppen erfolgte auf der Grundlage der Einnahmen der einzelnen Gemeinden aus den Realsteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage, aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer je Einwohner, gemessen am Durchschnitt der jeweiligen Größenklasse bezogen auf den Bund.

Die Höchstbeträge für das zu berücksichtigende Einkommen wurden zuletzt durch das Gesetz vom 26. April 2006 (BGBl. I S. 1090) zum 1. Januar 2006 für die neuen Länder auf 30 000 Euro (einzeln veranlagte Steuerpflichtige) und 60 000 Euro (zusammen veranlagte Ehegatten) angehoben. Damit wurde die Angleichung der bisher unterschiedlichen Höchstbeträge in den alten und den neuen Ländern erreicht.

Die Modellberechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder gehen davon aus, dass bei allen Steuerpflichtigen mit Kind/Kindern Kinderfreibeträge berücksichtigt werden. Dabei wurde auf Größen aus der Berechnung des Solidaritätszuschlags mit Abzug von Jahresbeträgen zurückgegriffen.

Die Modellrechnungen bzw. regionalisierten Berechnungen der Länder zeigen folgende Ergebnisse:

Mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 ist eine Anpassung der Höchstbeträge um eine Stufe geboten, um den Zielen der Gemeindefinanzreform möglichst weitgehend zu entsprechen (Verteilung auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen der Einwohner, Verringerung der Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden gleicher Funktion und Größe, Wahrung des Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden).

Zusätzliche Kosten entstehen durch dieses Gesetz weder bei den öffentlichen Haushalten noch bei der Wirtschaft. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

In Bezug auf Gender Mainstreaming ergibt sich für dieses Gesetz keine Gleichstellungsrelevanz. Gleichstellungsspezifische Reaktionen wären nicht dem Bund, sondern den Kommunen zuzuordnen.

Gesichtspunkte der Nachhaltigkeit sind nicht betroffen. Es findet eine Neuverteilung einer vorgegebenen Verteilungsmasse beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zwischen den Gemeinden der jeweiligen Länder statt.

B. Zu den einzelnen Regelungen

Zu Artikel 1

Die Höchstbeträge werden um eine Stufe angehoben. Ohne eine Anhebung der Höchstbeträge erhielten die einzelnen Gemeindegruppen nach der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2007 folgende Einnahmen:

Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahr 2009 auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2007 bei Höchstbeträgen von 30 000 Euro/60 000 Euro nach Gemeindegrößenklassen

Einwohner	Mio. Euro	Gewinn (+) ¹ Verlust (-)
unter 1 000	466	+ 14
1 000 bis unter 3 000	1 582	+ 39
3 000 bis unter 5 000	1 483	+ 24
5 000 bis unter 10 000	2 874	+ 21
10 000 bis unter 20 000	3 909	- 1
20 000 bis unter 50 000	4 809	- 23
50 000 bis unter 100 000	2 221	- 22

100 000 bis unter 200 000	1 812	– 17
200 000 und mehr	4 813	– 35
Insgesamt	23 968	± 98

¹ Gegenüber den Einnahmen auf der Basis der mit der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004 ermittelten Schlüsselzahlen mit Höchstbeträgen von 30 000 Euro/60 000 Euro.

Bei Höchstbeträgen von 35 000 Euro/70 000 Euro würde die Umverteilung zwischen den Gemeindegrößenklassen (± 72 Mio. Euro) durch Umstellung auf den neuen Schlüssel am geringsten ausfallen.

Einwohner	Gewinne (+) / Verluste (-) bei Anhebung der Höchstbeträge auf zu versteuernde Einkommen von ... € gegenüber dem Gemeindeanteil 2009 bei unverändertem Schlüssel ¹⁾ - in Millionen € -				
	35 000/ 70 000	40 000/ 80 000	45 000/ 90 000	50 000/ 100 000	Gesamt- einkommen
unter 1 000	+6	+1	-4	-7	-43
1 000 bis unter 3 000	+15	-4	-18	-31	-162
3 000 bis unter 5 000	+9	-4	-15	-23	-56
5 000 bis unter 10 000	-4	-25	-42	-56	-197
10 000 bis unter 20 000	-16	-29	-39	-47	-148
20 000 bis unter 50 000	-23	-23	-23	-22	-7
50 000 bis unter 100 000	-23	-24	-25	-26	-20
100 000 bis unter 200 000	-6	+1	+6	+9	+119
200 000 und mehr	+42	+107	+160	+203	+514
Insgesamt	±72	±109	±166	±212	±633

¹⁾ Auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2004 bei Höchstbeträgen von 30 000 Euro/60 000 Euro

Dem Ziel der Nivellierung von Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung würde am ehesten durch Festhalten an den Höchstbeträgen von 30 000 Euro/60 000 Euro entsprochen.

Differenz zwischen den Einnahmen der steuerstarken und denen der steuerschwachen Gemeinden in Euro/Einwohner

Einwohner	zum Vergleich Ist 2009	bei Umstellung und Höchstbeträgen von ... € ¹⁾					
		30 000/ 60 000	35 000/ 70 000	40 000/ 80 000	45 000/ 90 000	50 000/ 100 000	Gesamt- einkommen
unter 1 000	131,75	-1,73	-0,37	+0,77	+1,71	+2,49	+12,23
1 000 bis unter 3 000	164,01	+1,68	+4,03	+5,70	+6,96	+7,96	+33,95
3 000 bis unter 5 000	199,75	+0,05	+5,04	+8,94	+11,95	+14,24	+92,90
5 000 bis unter 10 000	162,11	-0,36	+4,62	+8,58	+11,73	+14,31	+58,57
10 000 bis unter 20 000	191,16	-4,54	+1,36	+6,11	+9,95	+13,11	+62,51
20 000 bis unter 50 000	180,55	-1,63	+3,47	+7,62	+10,99	+13,72	+60,41
50 000 bis unter 100 000	166,26	+0,93	+7,06	+12,36	+16,82	+20,49	+80,88
100 000 bis unter 200 000	124,42	+0,88	+6,76	+11,32	+14,58	+16,98	+97,44
200 000 und mehr	220,44	+1,76	+17,08	+31,13	+43,54	+54,26	+153,33

¹⁾ (-) bedeutet Verringerung und (+) Vergrößerung des Abstandes

Auf der Basis der Ist-Einnahmen 2009 betragen die Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der obersten Gemeindegrößenklasse das 1,50-Fache der Pro-Kopf-Einnahmen in der untersten Gemeindegrößenklasse. Nach den Modellberechnungen schrumpft der Abstand der größten Gemeinden zu den kleinsten aufgrund der Aktualisierung der statistischen Basis auf das 1,45-Fache. Würden die Höchstbeträge angehoben, änderte sich das Verhältnis wie folgt:

Verhältnis der Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Einkommensteuer-Anteil in der Gemeindegrößenklasse mit 200 000 und mehr Einwohnern zu den Pro-Kopf-Einnahmen in der Gemeindegrößenklasse mit weniger als 1 000 Einwohnern

Höchstbeträge €	Verhältnis
35 000 / 70 000	1,49
40 000 / 80 000	1,53
45 000 / 90 000	1,57
50 000 / 100 000	1,59
Gesamteinkommen	1,84

In fast allen Ländern werden bei Höchstbeträgen von 35 000 Euro/70 000 Euro deutlich mehr als 50 Prozent des zu versteuernden Einkommens in die Schlüsselzahlermittlung einbezogen (im Bundesdurchschnitt 60 Prozent) und sind somit unmittelbar verteilungsrelevant. Ohne Anhebung der Höchstbeträge wären in einem Land mehr als 50 Prozent der Einkommensteuer nicht verteilungsrelevant. Nachfolgende Tabelle weist den durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteil an der Einkommensteuer aus:

	Durch die Höchstbeträge abgeschnittener Anteil der tariflichen Einkommensteuer - in % -					
	30 000/ 60 000	35 000/ 70 000	40 000/ 80 000	45 000/ 90 000	50 000/ 100 000	Gesamt- ein- kommen
Grund- und Splitting-tabelle zusammen						
Bund	45,8	39,8	35,2	31,6	28,7	0,0

Ergebnis

- Dem Ziel der Nivellierung von Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung würde durch Beibehaltung der Höchstbeträge von 30 000 Euro/60 000 Euro entsprochen.
- Dem Ziel der Wahrung des ursprünglichen Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden würde am ehesten durch Anhebung der bisherigen Höchstbeträge auf 35 000 Euro/70 000 Euro entsprochen.
- Dem Ziel der Verteilung auf Grundlage des örtlichen Aufkommens würde am ehesten durch die Anhebung der bisherigen Höchstbeträge auf 35 000 Euro/70 000 Euro entsprochen.
- Das Umschichtungsvolumen zwischen den Gemeindegrößenklassen wäre am geringsten (± 72 Mio. Euro) bei Höchstbeträgen von 35 000 Euro/70 000 Euro.

Durch eine Erhöhung der derzeitigen Höchstbeträge auf 35 000 Euro/70 000 Euro würde ein Ausgleich des bestehenden Zielkonfliktes ermöglicht. Die Verteilungswirkungen bei unveränderten Höchstbeträgen (30 000 Euro/60 000 Euro) würden den Zielen der Gemeindefinanzreform (Nivellierung der Steuerkraft bei Gemeinden gleicher Funktion und Größe, Wahrung des Steuerkraftgefälles bei Gemeinden unterschiedlicher Funktion und Größe, Verteilung auf Grundlage des örtlichen Aufkommens) insgesamt in geringerem Umfang entsprechen als bei der Anhebung um eine Stufe auf 35 000 Euro/70 000 Euro.

Die dynamische Verweisung auf § 32a Absatz 5 und Absatz 6 des Einkommensteuergesetzes stellt sicher, dass auf die jeweils am letzten Tag des für die Bundesstatistik maßgebenden Veranlagungszeitraumes geltenden Fassung Bezug genommen wird. Dadurch erübrigt sich gegenüber einer statischen Verweisung die Notwendigkeit einer rein technischen Anpassung der Bezugsnorm, die aus der turnusmäßi-

gen Umstellung auf eine neue statistische Basis alle drei Jahre erforderlich wäre.

Zum 1. Januar 2012 erfolgt die Umstellung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007.

Zu Artikel 2

Artikel 2 ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, eine aktuelle Neufassung des Gemeindefinanzreformgesetzes im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Da die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt erst im Frühjahr 2012 erfolgen kann, enthält der Entwurf die Formulierung, mit der ein rückwirkendes Inkrafttreten angeordnet wird.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des Gesetzes geprüft.

Durch das Gesetz entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürgern, für die Wirtschaft sowie für die Verwaltung.

Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben.

