

Referentenentwurf

Bundesministerium der Finanzen

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

A. Problem und Ziel

Nach Artikel 106 Absatz 5 des Grundgesetzes erhalten die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Der genaue Verteilungsmaßstab ist im Gemeindefinanzreformgesetz festgelegt. Danach werden bei der Ermittlung der Verteilungsschlüssel die Einkommensteuerbeträge zugrunde gelegt, die auf zu versteuernde Einkommen bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Diese liegen derzeit bei 35 000 € für einzeln veranlagte Steuerpflichtige und 70 000 € für zusammen veranlagte Ehegatten.

Die Höchstbeträge dienen entsprechend den Zielen der Gemeindefinanzreform von 1969 einer gewissen Nivellierung der Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden gleicher Funktion und Größe. Zugleich sollte das Steuerkraftgefälle zwischen Gemeinden unterschiedlicher Funktion und Größe gewahrt werden. Bei steigenden Einkommen erhöht sich - bei gleichbleibenden Höchstbeträgen - der Anteil der nicht in der Verteilung des Gemeindeanteils berücksichtigten Einkommensteuerleistungen über die Jahre und damit die Auswirkungen der Höchstbeträge in Bezug auf die genannten Ziele. Die Höchstbeträge werden daher mit der turnusgemäßen Umstellung der Verteilung auf aktuelle statistische Daten alle drei Jahre auf der Grundlage von Modellrechnungen daraufhin überprüft, ob sie anzupassen sind.

B. Lösung

Erhöhung der Höchstbeträge auf 40 000 € für einzeln veranlagte Steuerpflichtige und 80 000 € für zusammen veranlagte Ehegatten.

C. Alternativen

Verzicht auf die Erhöhung der Höchstbeträge oder Festlegung anderer Höchstbeträge.

Die Verteilungswirkungen anderer 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) insgesamt jedoch in geringerem Maß entsprechen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Zusätzliche Kosten in der Finanzverwaltung der Länder entstehen nicht. Auch für die statistischen Ämter des Bundes und der Länder entstehen keine zusätzlichen Kosten.

F. Weitere Kosten

Sonstige Kosten, insbesondere für die Wirtschaft, entstehen nicht.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Referentenentwurf Bundesministerium der Finanzen

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

Vom ...

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

Artikel 1

Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

In § 3 Absatz 1 Satz 4 des Gemeindefinanzreformgesetzes [in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 \(BGBl. I S. 502\)](#), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022 ([BGBl. I S. 2142](#)) geändert worden ist, werden die Angabe „35 000“ durch die Angabe „40 000“ und die Angabe „70 000“ durch die Angabe „80 000“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

[Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2024 in Kraft.](#)

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

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 5 bis 7 und 8 bis 12 sowie Satz 2 des Einkommensteuergesetzes. Im Jahr 2024 wird dieses Einkommen nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2023 bei 51,18 Milliarden € liegen. Der 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 im 3-Jahresturnus 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. Die Höchstbeträge werden bei jeder Umstellung der Verteilung auf aktuelle statistische Daten auf der Grundlage von Modellrechnungen daraufhin überprüft, ob sie anzupassen sind.

Die Höchstbeträge für das zu berücksichtigende Einkommen wurden zuletzt durch das Gesetz vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030) zum 1. Januar 2012 auf 35 000 € (einzeln veranlagte Steuerpflichtige) und 70 000 € (zusammen veranlagte Ehegatten) angehoben.

Die Modellrechnungen wurden vom Statistischen Bundesamt auf der Basis der aktuell verfügbaren Statistiken (Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2019 und Gemeindesteuereinnahmen 2021) 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.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Modellrechnungen bzw. regionalisierten Berechnungen der Länder zeigen, dass mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2019 eine Anpassung der Höchstbeträge um eine Stufe auf 40 000 € für einzeln veranlagte Steuerpflichtige und 80 000 € für zusammen veranlagte Ehegatten geboten ist, um weiterhin der Verteilung der Einkommensteuerbeträge zwischen den jeweiligen Gemeinden eines jeden Landes „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ (Artikel 106 Absatz 5 GG) und 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). Der Gesetzentwurf sieht daher eine entsprechende Erhöhung der Höchstbeträge vor.

III. Alternativen

Die Verteilungswirkungen anderer 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) insgesamt jedoch in geringerem Maß entsprechen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Artikel 106 Absatz 5 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Recht der Europäischen Union und völkerrechtliche Verträge werden nicht berührt.

VI. Gesetzesfolgen

Mit der Änderung des Gesetzes verändert sich die Verteilung der Einkommensteueranteile zwischen den Gemeinden innerhalb der Flächenländer.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Gesichtspunkte der Nachhaltigkeit sind nicht betroffen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen entstehen nicht.

4. Erfüllungsaufwand

Für die Bürgerinnen und Bürger und für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand. Es werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben. Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand. Zusätzliche Kosten in der Finanzverwaltung der Länder entstehen nicht. Auch für die statistischen Ämter des Bundes und der Länder entstehen keine zusätzlichen Kosten.

Das Regelungsvorhaben unterliegt nicht der „One in, one out“-Regel der Bundesregierung.

5. Weitere Kosten

Sonstige Kosten, insbesondere für die Wirtschaft, entstehen nicht. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

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.

VII. Befristung; Evaluierung

Die Höchstbeträge werden mit der nächsten Umstellung der Verteilung auf aktuelle statistische Daten erneut daraufhin überprüft, ob sie anzupassen sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die in Artikel 1 geregelte Anhebung der Höchstbeträge wird auf eine Auswertung der Modellrechnungen des Statistischen Bundesamts gestützt, die im Folgenden dargestellt ist.

Nach Artikel 106 Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz ist der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten. Durch Anhebung der bisherigen Höchstbeträge auf 40 000 €/80 000 € würden in allen Flächenländern über 54 % der tariflichen Einkommenssteuer in die Schlüsselzahlenermittlung einbezogen und es käme für das Bundesgebiet insgesamt mit einem Wert von 41,2 % zur geringsten Abweichung vom langjährigen Bundesdurchschnitt des durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteils an der Einkommenssteuer in Höhe von rund 40 %. Bei Beibehaltung der bisherigen Höchstbeträge von 35 000 €/70 000 € würde in zwei Flächenländern erstmals seit der letzten Anhebung der Höchstbeiträge weniger als die Hälfte der Einkommensteuerleistungen verteilungsrelevant.

Die folgende Tabelle weist den durch die Höchstbeträge abgeschnittenen und somit nicht verteilungsrelevanten Anteil an der Einkommensteuer aus:

	Durch die Höchstbeträge abgeschnittener Anteil der tariflichen Einkommensteuer - in % -					Gesamteinkommen
	35 000 €/70 000 €	40 000 €/80 000 €	45 000 €/90 000 €	50 000 €/100 000 €	55 000 €/110 000 €	
Grund- und Splittingtabelle zusammen						
Bund	46,7	41,2	36,7	33,1	30,0	0,0

Dem Ziel der Wahrung des bisherigen Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden würde am ehesten bei Anhebung der bisherigen Höchstbeträge auf 40 000 €/80 000 € entsprochen. Hier träte mit +3,16 €/Einwohner die geringste Abweichung vom bisherigen Niveau des Steuerkraftgefälles auf und bezogen auf die Pro-Kopf-Einnahmen befände es sich geringfügig über dem bisherigen Niveau.

Die Differenz zwischen den durchschnittlichen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der steuerstarken Gemeinden und denen der steuerschwachen Gemeinden betrug 2021 246,72 €/Einwohner.

Nach Aktualisierung – ohne Anhebung der Höchstbeträge – sinkt diese Differenz um 5,78 €/Einwohner auf 240,94 €/Einwohner. Bei einer gleichzeitigen Anhebung der Höchstbeträge würde sich der Unterschiedsbetrag wie folgt entwickeln:

Auswirkungen alternativer Höchstbeträge auf das Steuerkraftgefälle

Höchstbeträge in €	Differenz zwischen den durchschnittlichen Einnahmen der steuerstarken und denen der steuerschwachen Gemeinden in €/Einwohner
40 000/80 000	249,88
45 000/90 000	257,94
50 000/100 000	265,08
55 000/110 000	271,37
Gesamteinkommen	347,20

Vor Umstellung der statistischen Basis betragen die Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der obersten Gemeindegrößenklasse das 1,30-fache der Pro-Kopf-Einnahmen in der untersten Gemeindegrößenklasse. Nach den Modellberechnungen sinkt der Abstand der größten Gemeinden zu den kleinsten aufgrund der Aktualisierung der statistischen Basis auf das 1,28-fache. Würden zugleich die Höchstbeträge angehoben, änderte sich das Verhältnis wie folgt:

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

Höchstbeträge in €	Verhältnis
40 000/80 000	1,31
45 000/90 000	1,33
50 000/100 000	1,35
55 000/110 000	1,37
Gesamteinkommen	1,53

Auch bei der Differenzierung nach Steuerkraftgruppen würde das Ziel der unveränderten Beibehaltung der Steuerkraftunterschiede zwischen großen und kleinen Gemeinden insgesamt bei Höchstbeträgen von 40 000 €/80 000 € erreicht:

Steuerkraft	Ist 2021	bei Umstellung und Höchstbeträgen von ... €					Gesamteinkommen
		35 000/70 000	40 000/80 000	45 000/90 000	50 000/100 000	55 000/110 000	
steuerstark	1,53	1,50	1,54	1,58	1,60	1,63	1,74

steuerdurchschnittlich	1,17	1,15	1,17	1,19	1,21	1,23	1,39
steuerschwach	1,29	1,27	1,29	1,31	1,33	1,34	1,47

Die stärkste Nivellierung der Steuerkraftunterschiede zwischen den steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden tritt durch die Umstellung der statistischen Basis und bei gleichzeitiger Beibehaltung der Höchstbeträge ein. Bei einer Erhöhung der Höchstbeträge auf 40 000 €/80 000 € werden die Steuerkraftunterschiede im Vergleich zum IST 2021 für die Gemeinden mit 1 000 bis unter 3 000 Einwohnern sowie mit 5 000 bis unter 50 000 Einwohner weiterhin – aber in geringerem Maße als bei Höchstbeträgen von 35 000 €/70 000 € – nivelliert, hingegen wachsen die Steuerkraftunterschiede für die Gemeinden mit unter 1 000 Einwohnern, bei Gemeinden mit 3 000 bis unter 5 000 Einwohnern sowie bei Gemeinden mit 50 000 Einwohnern und mehr an.

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

Einwohner	zum Vergleich Ist 2021	bei Umstellung und Höchstbeträgen von ... € ¹⁾					Gesamtein-kommen
		35 000/70 000	40 000/80 000	45 000/90 000	50 000/100 000	55 000/110 000	
unter 1 000	131,32	-1,50	+2,16	+5,37	+8,25	+10,89	+75,62
1 000 bis unter 3 000	194,72	-3,55	-0,76	+1,33	+2,92	+4,26	+34,40
3 000 bis unter 5 000	231,44	-4,45	+0,83	+4,95	+8,41	+11,33	+84,25
5 000 bis unter 10 000	246,52	-7,07	-1,92	+2,42	+6,19	+9,40	+74,42
10 000 bis unter 20 000	229,38	-8,21	-0,98	+5,36	+10,90	+15,76	+95,50
20 000 bis unter 50 000	247,15	-7,10	-1,00	+4,38	+9,11	+13,22	+59,50
50 000 bis unter 100 000	233,86	-4,63	+1,01	+6,25	+10,91	+14,94	+59,50
100 000 bis unter 200 000	231,50	-12,96	+3,15	+17,34	+29,17	+38,93	+110,07
200 000 und mehr	285,36	-3,24	+11,05	+24,35	+36,40	+47,25	+160,53

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

Das geringste Umschichtungsvolumen zwischen den Gemeindegrößenklassen (± 85 Mio. €) ergäbe sich bei Höchstbeträgen von 35 000 €/70 000 €. Ohne eine Anhebung der Höchstbeträge erhielten die einzelnen Gemeindegruppen nach der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2019 folgende Einnahmen:

Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahr 2021 auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2019 bei Höchstbeträgen von 35 000 €/70 000 € nach Gemeindegrößenklassen

Einwohner	Mio. €	Gewinn (+) ¹⁾ Verlust (-)
unter 1 000	801	+12
1 000 bis unter 3 000	2 623	+31
3 000 bis unter 5 000	2 479	+17
5 000 bis unter 10 000	5 086	+17
10 000 bis unter 20 000	6 730	+8
20 000 bis unter 50 000	8 209	-27
50 000 bis unter 100 000	3 737	-13
100 000 bis unter 200 000	2 907	-16
200 000 und mehr	11 985	-29
Insgesamt	44 557	± 85

¹⁾ Gegenüber den Einnahmen auf der Basis der mit der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2016 ermittelten Schlüsselzahlen mit Höchstbeträgen von 35 000 €/70 000 €, Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen

Auswirkungen alternativer Höchstbeträge nach Gemeindegrößenklassen

Einwohner	Gewinne (+) / Verluste (-) bei Anhebung der Höchstbeträge auf zu versteuernde Einkommen von € gegenüber dem Gemeindeanteil 2021 bei unverändertem Schlüssel ¹⁾ - in Mio. € -				
	40 000/ 80 000	45 000/ 90 000	50 000/ 100 000	55 000/ 110 000	Gesamt- einkommen
unter 1 000	+3	-5	-11	-16	-59
1 000 bis unter 3 000	+3	-22	-44	-62	-250
3 000 bis unter 5 000	-5	-24	-41	-54	-168
5 000 bis unter 10 000	-20	-52	-79	-102	-303
10 000 bis unter 20 000	-23	-50	-72	-92	-284
20 000 bis unter 50 000	-34	-39	-43	-45	-90
50 000 bis unter 100 000	-17	-21	-25	-28	-56
100 000 bis unter 200 000	-2	+9	+18	+25	+148
200 000 und mehr	+95	+204	+296	+374	+1 061
Insgesamt	±101	±213	±314	±399	±1 209

¹⁾ Auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2016 bei Höchstbeträgen von 35 000 €/70 000 €, Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen

Hingegen ergäbe sich das geringste Umschichtungsvolumen zwischen den Steuerkraftgruppen (± 43 Mio. €) bei Höchstbeträgen von 40 000 €/80 000 €

Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Jahr 2021 auf Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2019 bei Höchstbeträgen von 35 000 €/70 000 € nach Steuerkraftgruppen

Steuerkraft	Mio. €	Gewinn (+) Verlust (-)

steuerstark	9 926	-54
steuerdurchschnittlich	23 820	-3
steuerschwach	10 811	+57

Differenzen durch Runden der Zahlen

Auswirkungen alternativer Höchstbeträge nach Steuerkraftgruppen

Steuerkraft	Gewinne (+)/Verluste (-) bei Anhebung der Höchstbeträge auf zu versteuernde Einkommen von ... € gegenüber dem Gemeindeanteil 2021 bei unverändertem Schlüssel ¹⁾ - in Mio. € -				
	40 000/ 80 000	45 000/ 90 000	50 000/ 100 000	55 000/ 110 000	Gesamt-ein- kommen
steuerstark	+43	+131	+210	+280	+1 137
steuerdurchschnittlich	-35	-67	-96	-124	-496
steuerschwach	-8	-65	-113	-156	-640

¹⁾ Auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2016 bei Höchstbeträgen von 35 000 €/70 000 €
Differenzen durch Runden der Zahlen

Insgesamt legt die aufgezeigte Entwicklung eine Anhebung der Höchstbeträge nahe. Die Verteilungswirkungen bei unveränderten Höchstbeträgen (35 000 €/70 000 €) würden den Zielen der Gemeindefinanzreform insgesamt in geringerem Umfang entsprechen als bei der Anhebung um eine Stufe auf 40 000 €/80 000 € und es käme für das Bundesgebiet insgesamt zur geringsten Abweichung vom langjährigen Bundesdurchschnitt des durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteils an der Einkommensteuer in Höhe von rund 40 %.

Zu Artikel 2

Da die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt erst im Frühjahr 2024 erfolgen kann, enthält der Entwurf die Formulierung, mit der ein rückwirkendes Inkrafttreten angeordnet wird. Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.