

# **BMF Dokumentation**

## **Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform**

## Inhaltsverzeichnis

TABELLENVERZEICHNIS .....	1
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	2
<b>1. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DES GEMEINDEANTEILS AN DER EINKOMMENSTEUER UND SEINE WESENTLICHEN GESETZLICHEN REGELUNGEN.....</b>	<b>3</b>
1.1. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE .....	3
1.2. GESETZLICHE REGULUNGEN.....	4
<b>2. ENTWICKLUNG DES AUFKOMMENS DES GEMEINDLICHEN EINKOMMENSTEUERANTEILS.....</b>	<b>5</b>
2.1. DER ANTEIL AN DER EINKOMMENSTEUER.....	5
2.2. ENTWICKLUNG DES AUFKOMMENS AUS DEM GEMEINDEANTEIL AN DER EINKOMMENSTEUER .....	7
<b>3. GRUNDSÄTZE ZUR VERTEILUNG DES GEMEINDLICHEN EINKOM- MENSTEUERANTEILS .....</b>	<b>9</b>
3.1. DIE BUNDESSTATISTIKEN ÜBER LOHN- UND VERANLAGTE EINKOMMENSTEUER .....	10
3.2. DIE HÖCHSTBETRÄGE.....	11
3.2.1. HISTORISCHER ABRISS .....	12
3.2.2. DIE SCHLÜSSELZAHL .....	18
3.2.3. MODELLBERECHNUNGEN.....	19
3.3. ENTWICKLUNG DER VERTEILUNGSKRITERIEN .....	21
<b>4. FAZIT .....</b>	<b>24</b>
LITERATURVERZEICHNIS.....	25

## Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: EINNAHMEN AUS DEM GEMEINDEANTEIL AN DER EINKOM- MENSTEUER (OHNE STADTSTAATEN).....	7
TABELLE 2: ENTWICKLUNG DER VERTEILUNGSKRITERIEN FÜR DEN GEMEINDEANTEIL AN DER EINKOMMENSTEUER .....	17

## Abkürzungsverzeichnis

BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
f.	folgende
ff.	folgenden
Hrsg.	Herausgeber
lt.	laut
S.	Seite
sog.	sogenannte
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
z. Zt.	zur Zeit

# 1. Entstehungsgeschichte des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und seine wesentlichen gesetzlichen Regelungen

Die finanzwirtschaftliche Situation der Gemeinden war im Laufe der 60er Jahre durch einen rückläufigen Anteil am Steueraufkommen bei gleichzeitigem Anstieg der Aufgabenbelastung gekennzeichnet. Zudem hatte die Gewerbesteuer im kommunalen Steuersystem ein deutliches Übergewicht erhalten. Vor der Steuerreform betrug ihr Anteil fast 80 Prozent an den kommunalen Steuereinnahmen, was eine ungesunde Abhängigkeit von dieser konjunkturanfälligen Steuer bedeutete.<sup>1</sup>

Eine Finanzreform hatte somit die Fragen der kommunalen Finanzmasse (quantitative Komponente) sowie der strukturellen Verbesserung der Gemeindefinanzen (qualitative Komponente) zu behandeln.

## 1.1. Entstehungsgeschichte

Eine wesentliche Vorarbeit zu dieser Reform leistete die Sachverständigenkommission für die Finanzreform (Troeger-Kommission). Die Troeger-Kommission sah eine Lösung darin, die Gewerbeertragsteuer abzuschaffen, die Gewerbekapitalsteuer zu erhöhen und die Lohnsummensteuer allgemeinverbindlich einzuführen. Der dadurch entstehende Einnahmeausfall der Gemeinden sollte durch eine Beteiligung der Gemeinden am örtlichen Aufkommen aus dem unteren proportionalen Teil der staatlichen Einkommensteuer (Gemeindeeinkommensteuer) ausgeglichen werden.<sup>2</sup> Weiterhin sollte den Gemeinden das Recht eingeräumt werden, Hebesätze für ihren Anteil an der Einkommensteuer festzusetzen um damit die Höhe ihres Einkommensteueranteils zu beeinflussen.

Am Ende des Gesetzgebungsverfahrens zur Finanzverfassungsreform standen die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer sowie die Einführung der Gewerbesteuerumlage.<sup>3</sup> Durch das Einführen einer dritten Steuersäule durch eine Einkommensteuerbeteiligung entsprechen seitdem die Steuerquellen den wesentlichen Determinanten kommunaler Politik: "dem Einwohner, der gewerblichen Wirtschaft und dem Grundbesitz"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> vgl. Zimmermann: Das System der kommunalen Steuereinnahmen, in: Neue kommunale Schriften, 1988, S. 71.

<sup>2</sup> vgl. Haverkamp: Die Gemeindefinanzreform, Bundesministerium der Finanzen, 1982, S. 530.

<sup>3</sup> zu den Einzelheiten siehe BMF-Dokumentation: Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, 1999.

<sup>4</sup> vgl. Haverkamp: Die Gemeindefinanzreform, Bundesministerium der Finanzen, 1982, S. 530.

Die quantitative Komponente der Gemeindefinanzreform zeigte sich darin, dass die festzusetzende Beteiligung an der Einkommensteuer so gestaltet wurde, dass sie die Ausfälle durch die Gewerbesteuerumlage überstieg. Der qualitative Aspekt lag in der Hauptsache in der Verringerung der Abhängigkeit der Gemeinden von der Gewerbesteuer.

## 1.2. Gesetzliche Regelungen

Die Gemeinden erhielten erstmals ab dem 1. Januar 1970 einen Anteil am Aufkommen an Lohn- und veranlagter Einkommensteuer. Dieser verfassungsrechtliche Anspruch der Gemeinden ist in Artikel 106 Absatz 5 des Grundgesetzes verankert:

„Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist.“

Die Einkommenssteuer ist damit eine Gemeinschaftssteuer von Bund, Ländern und Gemeinden geworden.<sup>5</sup>

Weitere Einzelheiten wurden durch das Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8. September 1969<sup>6</sup> geregelt. Dessen letzte Neufassung wurde am 10. März 2009 im BGBl. I S. 502 bekannt gemacht. Die aktuellen Verteilungsgrundlagen werden im Gemeindefinanzreformgesetz (Höchstbeträge - siehe Punkt 3.2.) sowie durch Rechtsverordnungen des Bundesministers der Finanzen (Bestimmung der maßgebenden Bundesstatistiken) und der Länder (Festsetzung der Schlüsselzahlen) geregelt.

---

<sup>5</sup> vgl. Dr. Meyer: Das Finanzreformgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung, 1969, S. 261 ff.

<sup>6</sup> BGBl. I S. 1587.

## 2. Entwicklung des Aufkommens des gemeindlichen Einkommensteueranteils

### 2.1. Der Anteil an der Einkommensteuer

Seit dem 1. Januar 1970 erhielten die Gemeinden nach § 1 Gemeindefinanzreformgesetz einen Anteil von **14 Prozent** an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer. Eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf **15 Prozent** erfolgte ab dem 1. Januar 1980, zur Kompensation von Gewerbesteuerverlusten im Zusammenhang mit der Abschaffung der Lohnsummensteuer.<sup>7</sup>

Neben der 15 prozentigen Beteiligung ist seit dem 1. Januar 1994 ein weiterer Bestandteil des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer die gemeindliche Beteiligung am Zinsabschlagaufkommen. Dieser steuerliche Zinsabschlag als Teil der Kapitalertragsteuer beträgt in der Regel 30 Prozent der Kapitalerträge von Anleihen des Bundes und anderer Gebietskörperschaften sowie auf einfache inländische Geldforderungen wie Sichteinlagen, Termineinlagen, Festgelder oder Sparkonten. Am Aufkommen des Zinsabschlages partizipieren die Gemeinden mit **12 Prozent**.<sup>8</sup> Der Zinsabschlag wäre nach bisherigem Recht zu gleichen Teilen auf Bund und Länder aufzuteilen gewesen. Ohne eine Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes hätten die Bestimmungen des Zinsabschlaggesetzes zu erheblichen Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer und damit auch bei dem entsprechenden Gemeindeanteil geführt. Der geringere Gemeindeanteil am Aufkommen aus dem Zinsabschlag gegenüber dem Lohn- und Einkommensteueraufkommen resultiert daher, dass auch körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen zinsabschlagsteuerpflichtig sind. Nach Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz ist nur ein Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer vorgesehen, so dass die Gemeinden nur insoweit am Aufkommen des Zinsabschlages beteiligt werden, wie er sich auf Einkommensteuerpflichtige bezieht. Dieser Anteil wurde auf 80 Prozent geschätzt. Damit ergibt sich ein 12 prozentiger Anteil der Gemeinden am Zinsabschlagaufkommen.<sup>9</sup>

Seit dem 1. Januar 2009 sind die Gemeinden zu 12 Prozent am Aufkommen der Abgeltungsteuer beteiligt. Die Formulierung in § 1 Gemeindefinanzreformgesetz (12 Prozent des Aufkommens an Kapitalertragsteuer nach § 43 Absatz 1 Satz 1 Nummern 6, 7 und 8 bis 12 sowie Satz 2 des Einkommensteuergesetzes) verweist präzise auf die im

---

<sup>7</sup> vgl. Karrenberg/Münstermann: Der Gemeindefinanzbericht 1982, in: Der Städtetag, 1982, S. 12 sowie Steueränderungsgesetz 1979 vom 30. November 1978, BGBl. I S. 1849.

<sup>8</sup> vgl. Institut „Finanzen und Steuern“ e. V., Gemeindehaushalt, IFSt-Schrift Nr. 358, 1997, S.37.

<sup>9</sup> vgl. Karrenberg/Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1993, in: Der Städtetag, 1993, S. 82.

Einkommensteuergesetz neu geregelten Bestimmungen zur Kapitalertragsteuer<sup>10</sup> und sichert eine Beteiligung der Gemeinden entsprechend dem bisherigen Zinsabschlag.

Die Gemeinde kann durch zielgerichtete Aktivitäten versuchen, insbesondere besser verdienende Einwohner anzuziehen, um ihre Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil zu erhöhen. Nach Artikel 106 Absatz 5 Satz 3 Grundgesetz kann ein Bundesgesetz bestimmen, „dass die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen“. Das Gemeindefinanzreformgesetz macht von dieser verfassungsrechtlich gegebenen Möglichkeit zur Einführung beweglicher Hebesätze keinen Gebrauch.

---

<sup>10</sup> vgl. Prof. Dr. jur. habil. Hidién: Kommentar zum Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, S. 15, Febr. 2009.

## 2.2. Entwicklung des Aufkommens aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer.

Jahr	in Milliarden Euro		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent		Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen in Prozent	
	alte Länder	neue Länder	alte Länder	neue Länder	alte Länder	neue Länder
1970	3,2				37,7	
1971	3,9		22,8		40,0	
1972	4,8		20,3		39,9	
1973	5,8		22,5		41,5	
1974	6,4		10,7		42,4	
1975	6,6		3,0		42,6	
1976	7,3		9,5		41,8	
1977	8,3		14,9		42,8	
1978	8,5		2,5		41,9	
1979	8,9		4,8		42,5	
1980	10,6		18,0		43,7	
1981	10,7		1,0		45,4	
1982	10,9		2,0		45,3	
1983	11,1		2,2		44,0	
1984	11,5		3,5		42,8	
1985	12,4		8,0		43,1	
1986	13,0		4,7		43,3	
1987	13,9		6,4		45,2	
1988	14,4		4,0		44,2	
1989	15,6		8,5		44,8	
1990	15,1		-3,2		42,7	
1991	17,7	0,5	17,0		45,7	44,6
1992	19,4	1,2	9,5	142,1	46,4	59,6
1993	19,5	1,5	0,8	22,4	46,5	56,6
1994	19,5	1,7	-0,1	14,2	47,0	51,0
1995	19,3	2,2	-0,9	28,8	48,0	57,3
1996	18,0	1,3	-6,8	-40,0	44,2	40,2
1997	17,3	1,2	-4,0	-11,9	41,8	33,5
1998	18,5	1,1	6,9	-2,4	41,4	28,7
1999	19,2	1,3	3,8	16,7	41,0	31,5
2000	20,2	1,1	5,3	-13,3	42,3	27,3
2001	19,4	1,1	-4,1	-6,5	42,9	27,0
2002	19,2	1,1	-1,0	4,0	44,1	27,7
2003	18,7	1,1	-2,3	-2,0	43,8	26,7
2004	17,5	1,1	-6,7	-1,3	37,4	23,7
2005	17,4	1,2	-0,5	11,3	35,4	23,3
2006	18,9	1,3	8,5	7,0	34,1	23,1
2007	21,3	1,6	12,7	21,9	35,5	25,5
2008	23,7	2,2	11,3	37,3	37,3	30,3
2009	21,7	2,0	-8,3	-7,2	39,0	31,1
2010	21,0	2,0	-3,3	-0,5	36,8	29,9
2011	22,3	2,3	6,1	14,9	35,7	31,6
2012	24,4	2,4	9,5	6,3	36,6	32,0
2013	25,8	2,7	5,5	11,9	37,5	33,8
2014	27,4	2,9	6,2	7,4	38,5	34,7
2015	29,3	3,2	6,8	9,7	38,5	36,2
2016	30,1	3,4	2,8	4,6	37,5	35,2
2017	32,7	3,6	8,9	6,0	38,2	34,8
2018	34,1	3,8	4,2	7,0	37,7	34,8

TABELLE 1: EINNAHMEN AUS DEM GEMEINDEANTEIL AN DER EINKOMMENSTEUER (OHNE STADTSTAATEN)<sup>11</sup>

<sup>11</sup>vgl. Finanzberichte des BMF.



Das Gewicht des Einkommensteueranteils in den Gemeindehaushalten hat sich seit seiner Einführung beträchtlich erhöht. Größere Veränderungen des Anteils an den kommunalen Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) sind überwiegend auf Rechtsänderungen bei der Einkommensteuer und/oder der Gewerbesteuer zurückzuführen. Beispiel dafür waren unter anderem die Unternehmensteuerreform, der Wegfall der Eigenheimzulage, die Reduzierung des Sparerfreibetrags und die Rückkehr zur alten Pendlerpauschale. Seit 2010 haben die Kommunen Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch das Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung) zu verzeichnen. Aber auch die konjunkturelle Entwicklung ist für Veränderungen bei den kommunalen Steuereinnahmen verantwortlich. So waren in den Jahren 2009 und 2010 auch die kommunalen Steuereinnahmen vom konjunkturellen Abschwung geprägt. Seit 2011 profitieren sie von der guten Konjunktur.

Schon ab 1991 war in den neuen Ländern der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer bei weitem die Hauptsteuerquelle der Städte und Gemeinden. Seine Entwicklung ist an viele Sonderfaktoren gebunden. So war in den Jahren 1993 bis 1996 die Entwicklung des gemeindlichen Einkommensteueranteils durch einen positiven Sondereffekt infolge von Nachzahlungen in 1995 bei der West-Ost-Lohnsteuerzerlegung verzerrt. Das Niveau des Gemeindeanteils hat sich jedoch in 1996 wieder reduziert. Verstärkend kamen außerdem die aufkommensmindernden Wirkungen des Jahressteuergesetzes 1996 hinzu. Insbesondere die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs brachte infolge der Anrechnung des Kindergeldes auf die Lohn- und Einkommensteuer Verluste bei den direkten Steuereinnahmen. Eine wesentliche Rolle dürften auch die vom Bundesgesetzgeber geschaffenen Fördermaßnahmen für Investitionen in den neuen Ländern spielen, da neben den Sonderabschreibungen auch die Zahlung von Investitionszulagen zu Lasten des Einkommen- und des Körperschaftsteueraufkommens geht.

Dennoch wächst, wenn auch auf niedrigerem Niveau, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den ostdeutschen Kommunen schneller als in Westdeutschland. Das Wachstum resultiert im Wesentlichen aus der Aufkommenselastizität der Lohn- und Einkommensteuer (Verhältnis der relativen Änderung der Einkommensteuerschuld zur relativen Änderung der Bemessungsgrundlage), die in Ostdeutschland bei den im Durchschnitt geringeren Einkommen deutlich höher ist als in Westdeutschland.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> vgl. Anton/Dr. Diemert: Gemeindefinanzenbericht 2008, in: Der Städtetag, 5/2008, S. 14.

### 3. Grundsätze zur Verteilung des gemeindlichen Einkommensteueranteils

In ihrer materiellen Ausgestaltung für den jeweils aktuellen Zeitraum orientiert sich die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer an den **Zielen** der Gemeindefinanzreform:

1. Die einzelnen Gemeinden sollen ihren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ (Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz) erhalten.
2. Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden gleicher Funktion und Größe sollen verringert werden.
3. Das Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden soll gewahrt bleiben.

Nach § 1 Satz 2 Gemeindefinanzreformgesetz wird der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer für jedes Land „nach den Steuerbeträgen bemessen, die von den Finanzbehörden im Gebiet des Landes unter Berücksichtigung der Zerlegung nach Artikel 107 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinnahmt werden.“ Die Lohnsteuer wird also nach dem Wohnsitzprinzip zerlegt, d. h. die vom Arbeitgeber an die Finanzbehörde seines Sitzlandes abgeführte Lohnsteuer soll dem Land zustehen, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Das erfolgt nach einem pauschalierten Verfahren, indem alle drei Jahre anhand der Lohnsteuerkarten bzw. seit dem Statistikjahr 2004 mit der Einführung des Elsterlohn-Verfahrens anhand der elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen die Lohnsteuer ermittelt wird, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt wurde. Die daraus errechneten Zerlegungsprozentsätze (Zerlegungsanteile der Wohnsitzländer gemessen in Prozent des Lohnsteueraufkommens des jeweiligen Einnahmelandes) werden dann pauschal drei Jahre lang angewendet. Die Bezugsgrundlage für den Gemeindeanteil ist also nicht das gesamte Einkommen der Lohn- und Einkommensteuer, sondern das jeweilige Einkommen des einzelnen Landes.<sup>13</sup>

Weitaus komplizierter als die Verteilung auf die einzelnen Länder ist die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden innerhalb eines Landes. Die Verteilung des Anteils an der gesamten Einkommensteuer eines Landes auf die einzelnen Gemeinden erfolgt mit Hilfe eines Verteilungsschlüssels (§§ 2 und 3 Gemeindefinanzreformgesetz). Basis für die Ermittlung des

---

<sup>13</sup>vgl. Elsner/Schüler: Das Gemeindefinanzreformgesetz, 1970, S. 87.

Schlüssels sind die Einkommensteuerleistungen der Bürger einer Gemeinde, die auf zu versteuernde Einkommen bis zu einer bestimmten Obergrenze entfallen. Diese Daten werden alle drei Jahre ermittelt. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wird also materiell durch zwei Faktoren bestimmt:

1. das Jahr, für das die Einkommensteuerleistungen der Einwohner ermittelt werden;
2. die Höchstbeträge der zu versteuernden Einkommen, bis zu denen die Einkommensteuerleistungen in die Verteilung einfließen.

Eine Veränderung eines oder beider Faktoren gleichzeitig hat oft sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelne Gemeinde.

### **3.1. Die Bundesstatistiken über Lohn- und veranlagte Einkommensteuer**

Die Ermittlung des Einkommensteueranteils für die einzelne Gemeinde wird „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ (Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz) ermittelt. Die Einkommensteuerleistungen werden im Rhythmus von 3 Jahren den Bundesstatistiken über die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer entnommen.

Eine Umstellung der Verteilungsgrundlagen für den Einkommensteueranteil auf die „aktuellsten“ steuerstatistischen Erhebungen erfolgt damit grundsätzlich alle drei Jahre und für einen Zeitraum von drei Jahren. Durch § 3 Absatz 3 Satz 2 Gemeindefinanzreformgesetz kann das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung bestimmen, „welche Bundesstatistiken über die veranlagte Einkommensteuer und über die Lohnsteuer für die Ermittlung des Schlüssels jeweils maßgebend sind“.<sup>14</sup> Die Verordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Eine frühestmögliche Anwendung der Steuerstatistiken ist heute jedoch erst fünf Jahre nach dem Erhebungsjahr möglich. Ursache hierfür sind erhebliche Zeitverzögerungen vor allem bei den Einkommensteuerveranlagungen und insbesondere die im Interesse der Steuerzahler verlängerten Erklärungszeiten. Erst dann liegen die Ergebnisse der Statistik in der gebotenen Qualität vor.

Anfang der 70er Jahre lagen die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik bereits nach 4 Jahren vor. Somit konnten im Jahr 1972 (1975) bereits die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1968 (1971) für die Ermittlung der Schlüsselzahlen zugrunde gelegt werden. Für die Folgejahre wurde ebenfalls davon ausgegangen, dass die auf

---

<sup>14</sup>Von dieser Ermächtigung hat das BMF durch Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ab 1970 vom 26. November 1969 (BGBl. I S. 2149) erstmals Gebrauch gemacht. Vgl. Schmidt: Das Gemeindefinanzreformgesetz, 1970, Tz.177.

Grundlage der Statistik durchgeführten Modellrechnungen im Zeitraum von 4 Jahren vorliegen. Dies war nicht der Fall. Weil die Modellrechnungen auf Grund der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1974 (1977) im Jahr 1978 (1981) noch nicht fertig gestellt waren, galten die festgesetzten Schlüsselzahlen auf Grundlage der Statistik von 1971 (1974) nicht nur in den Jahren 1975 bis 1977 (1979 bis 1980), sondern auch im Jahr 1978 (1981) (vergleiche auch Tabelle unter Punkt 3.3.).

Dieser große „time lag“ bei der Neufestsetzung führt bei den Gemeinden, deren Einwohnerzahl und damit auch die der Gemeinde zuzurechnende Einkommensteuerleistung rasch ansteigt, zu Benachteiligungen. Stagnierenden bzw. schrumpfenden Gemeinden wird dagegen eine Schonfrist gewährt.<sup>15</sup>

Für den derzeit geltenden Verteilungsschlüssel werden ab dem 1. Januar 2018 die Ergebnisse der Steuerstatistiken für 2013 zugrunde gelegt. Mit Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3517) hat das BMF mit Zustimmung des Bundesrates diese Grundlagen als maßgebend für den Verteilungsschlüssel der Jahre 2018, 2019 und 2020 bestimmt.

### **3.2. Die Höchstbeträge<sup>16</sup>**

Zur Bestimmung des Verteilungsschlüssels für den Einkommensteueranteil der einzelnen Gemeinden werden nicht die gesamten Steuerleistungen eines Steuerpflichtigen berücksichtigt, sondern nur die Steuerbeträge, die auf ein zu versteuerndes Einkommen<sup>17</sup> bis zu einer bestimmten Obergrenze (Höchstbeträge) entfallen. Das bedeutet, dass die Einkommensspitzen abgeschnitten werden und auf die Schlüsselzahlen keinen Einfluss nehmen. Gleichzeitig werden dadurch die kommunalen Aufkommensunterschiede abgemildert. Diese Nivellierung ist umso stärker, je niedriger die Höchstbetragsgrenzen liegen, da aufgrund steigender Löhne und Gehälter ein immer größerer Anteil des Steueraufkommens nicht berücksichtigt wird. Im Extremfall würde dann der Gemeindeanteil nicht mehr nach der Steuerkraft, sondern nach der Zahl der Steuerpflichtigen verteilt werden.

---

<sup>15</sup>vgl. Micosatt, Junkernheinrich: Reform des Gemeindesteuersystems, 1991, S. 20.

<sup>16</sup>Im Abschnitt 3.2. sind die Höchstbeträge jeweils in Euro ausgewiesen. Vor der Währungsumstellung 2002 wurden sie in DM festgesetzt und ergeben durch die Umrechnung keine glatten Beträge. Als Vergleichsmöglichkeit enthält die im Punkt 3.3. erstellte Übersicht sowohl die Höchstbeträge in Euro als auch bis 2002 in DM.

<sup>17</sup>Nach § 2 Absatz 5 Einkommensteuergesetz ist das zu versteuernde Einkommen das Einkommen gemäß § 2 Absatz 4 Einkommensteuergesetz, vermindert um die Freibeträge nach § 32 Absatz 6 Einkommensteuergesetz und um die sonstigen vom Einkommen abzuziehenden Beträge.

Je höher sie liegen, umso stärker kann sich die Einkommensstruktur der Einwohner in einer Gemeinde auswirken.<sup>18</sup>

Um einer zu weitgehenden Nivellierung entgegenzuwirken, die der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen“ (Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz) nicht entsprechen würde, werden die Höchstbeträge von Zeit zu Zeit erhöht. Entsprechende Berechnungen des Statistischen Bundesamtes belegen, wieviel Prozent des Einkommensteueraufkommens bei der Berechnung des Verteilungsschlüssels bei unterschiedlichen Höchstbeträgen zugrunde gelegt werden. Diese Berechnungen gehen mit in die Entscheidung ein, ob die Höchstbeträge anzupassen sind.

In der **Anlage 1** sind Umverteilungswirkungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer bei unterschiedlichen Einkommen dargestellt. Die Berechnungen zeigen, dass von Einkommenssteigerungen unterhalb des Höchstbetrages nur die Gemeinde profitiert, in der es diese Steigerungen gibt. Bei Steigerungen oberhalb des Höchstbetrages profitieren alle Gemeinden entsprechend ihrer Schlüsselzahl, also auch die Gemeinde mit den einkommensstarken Einwohnern.

### **3.2.1. Historischer Abriss**

Im 1969 verabschiedeten Gemeindefinanzreformgesetz wurden die Höchstbeträge zunächst für die Jahre 1970 und 1971 auf **4.090 Euro** für Alleinstehende und **8.160 Euro** für zusammenveranlagte Ehegatten festgelegt. Nach § 3 Absatz 2 Gemeindefinanzreformgesetz sollten für die Zeit ab 1. Januar 1972 die zu versteuernden Einkommensbeträge auf 40.903/81.807 Euro ansteigen.

Da die Auswirkungen der Einkommensteuerverteilung in den ersten Jahren noch nicht bekannt waren, wurden unter Zugrundelegung der unteren proportionalen Zone des damaligen Einkommensteuertarifs die Beträge von 4.090/8.160 Euro als sinnvoll angesehen.

Während die SPD-Bundestagsfraktion für eine Berücksichtigung der gesamten Einkommensteuer zur Berechnung des Verteilungsschlüssels eintrat, sah die CDU/CSU-Fraktion ab 1972 nur eine Verdoppelung der Höchstbeträge vor. Die Koalitionsfraktionen einigten sich sodann in einem Kompromiss auf Höchstbeträge von 40.903/81.807 Euro. Die SPD

---

<sup>18</sup>vgl. Junkernheinrich: Reform des Gemeindesteuersystems, Bd. 1, 1991, S. 82.

begründete ihre Auffassung damit, dass nur durch die Einbeziehung großer Teile des örtlichen Steueraufkommens eine Begrenzung des Einnahmeausfalls<sup>19</sup> „in bisher gewerbesteuerstarken Gemeinden, insbesondere bei den größeren Gemeinden sowie zentralen Orten aller Größenklassen“<sup>20</sup> sichergestellt sei. Zudem sollte eine Anhebung der Höchstbeträge nicht nur eine Steuerkraftumverteilung zu Lasten der größeren Gemeinden verhindern, sondern zugleich die Voraussetzung für die spätere Einführung gemeindlicher Hebesätze schaffen. Denn bei geringeren Höchstbeträgen würde die Festsetzung des Hebesatzes über 100 Prozent die über den Höchstbetrag liegenden Einkommen nicht belasten, sondern nur zu einer stärkeren Belastung der Bezieher kleiner Einkommen führen. Das würde wiederum eine ungleiche Einkommensbesteuerung zur Folge haben, „ein nach den Grundsätzen sozialdemokratischer Steuerpolitik unvertretbarer Vorgang“<sup>21</sup>.

Die Bundesregierung war bis zum Abschluss der Beratungen im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages mangels ausreichender statistischer Unterlagen nicht in der Lage darzulegen, welche Auswirkungen auf die verschiedenen Gemeindegrößenklassen und innerhalb dieser bei steuerstarken und steuerschwächeren Gemeinden hinsichtlich ihres Steueraufkommens eintreten, wenn die Höchstbeträge auf 40.903/81.807 Euro angehoben werden.<sup>22</sup> Eine endgültige Entscheidung über die Höchstbeträge sollte schließlich von einer Untersuchung (sog. Modellrechnungen) abhängig gemacht werden, zu der der Bundestag gleichzeitig mit Verabschiedung des Gemeindefinanzreformgesetzes die Bundesregierung aufgefordert hatte. Die Ergebnisse der Untersuchungen von 1971 zeigten, „dass sich tatsächlich durch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer unter Zugrundelegung eines niedrigen Höchstbetrages die Position der Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern relativ verschlechtert hatte. Andererseits hätte die im Gesetz vorgesehene Anhebung der Höchstbeträge auf 40.903/81.807 Euro zusammen mit der zum 1. Januar 1972 durchgeführten Aktualisierung ganz überwiegend den bereits steuerstarken Gemeinden zusätzliche Einnahmen zufließen lassen, während sich für den Durchschnitt der Großstädte über 200.000 Einwohner keine Mehreinnahmen sowie für die steuerschwächeren Großstädte insbesondere im Ruhrgebiet erhebliche Mindereinnahmen ergeben hätten.“<sup>23</sup> Im Ergebnis dessen einigten sich Bundestag und Bundesrat dann auf die Festsetzung von Höchstbeträgen in Höhe von **8.160/16.361 Euro**<sup>24</sup> zum 1. Januar 1972.

---

<sup>19</sup>Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer bei gleichzeitiger Einführung der Gewerbesteuerumlage.

<sup>20</sup>Elsner/Schüler: Das Gemeindefinanzreformgesetz, 1970, S. 72.

<sup>21</sup>Elsner/Schüler: Das Gemeindefinanzreformgesetz, 1970, S. 73.

<sup>22</sup>vgl. Schmidt: Das Gemeindefinanzreformgesetz, 1970, Tz. 208.

<sup>23</sup>Haverkamp: Die Gemeindefinanzreform, 1982, S.538.

<sup>24</sup>vgl. Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 27. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2157).

Im weiteren Verlauf gab es zur Einstufung der Höchstbeträge immer wieder unterschiedliche Standpunkte. Die Ende 1978 erfolgte Neufestsetzung der Höchstbeträge von 8.160/16.361 Euro auf **12.782/25.565 Euro** ab 1. Januar 1979 stellte nach Meinung des Deutschen Städtetags einen fragwürdigen Kompromiss dar. Dieses Urteil stützte sich wiederum auf einen Vergleich der Ergebnisse der vom BMF angeordneten Modellrechnungen mit unterschiedlichen Höchstbeträgen und den Zielen des Gemeindefinanzreformgesetzes von 1969. Unter diesen Aspekt sprach sich der Deutsche Städtetag, trotz Interessenkollision u. a. mit den strukturschwachen Mitgliedstädten des Ruhrgebietes, für eine Heraufsetzung der Höchstbeträge auf 38.347/76.694 Euro aus. Die Bundesregierung selbst hatte in dem entsprechenden Gesetzesentwurf zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes einen Höchstbetrag von 20.452/40.903 Euro vorgesehen. Das es doch zu einer Höchstbetragsregelung von 12.782/25.565 Euro<sup>25</sup> kam, die insbesondere den ländlichen Raum und kleinere Gemeinden bevorzugt, wurde vom Deutschen Städtetag als steuerpolitisch irrational gewertet.<sup>26</sup>

Im Zusammenhang mit der Festsetzung der neuen Schlüsselzahlen, die für die Jahre 1982 bis 1984 gelten sollten, stand wiederum eine Anhebung der Höchstbeträge zur Diskussion. Gründe dafür waren unter anderem Einkommensveränderungen der Bürger, mehrmalige Änderungen im Steuerrecht sowie kommunale Neugliederungen und Änderungen von Bevölkerungszahl und -struktur in den einzelnen Städten und Gemeinden. Entscheidungsgrundlage in der Höchstbetragsfrage sollten wiederum Modellrechnungen sein. Nach Auswertung dieser Modellrechnungen auf dem Stand der Einkommensteuerstatistik 1977 hatte die Bundesregierung im Jahr 1981 den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes mit dem Ziel beschlossen, die Höchstbeträge auf 16.361/32.723 Euro als „tragbaren Kompromiss“<sup>27</sup> heraufzusetzen. Der Bundesrat hatte in seiner Sitzung am 18. Dezember 1981 diesen Gesetzentwurf beraten, aber mit der Begründung abgelehnt, dass die Anhebung der Höchstbeträge die Steuerkraft der einkommensteuerstarken zu Ungunsten der steuerschwachen Gemeinden erheblich verstärkte und dadurch die Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden vergrößern würde.<sup>28</sup> In ihrer Gegendarstellung hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass zwischen den Auswirkungen einer Anhebung der Höchstbeträge und der Umstellung der statistischen Basis ein unmittelbar sachlicher Zusammenhang besteht. Zwar würden trotz

---

<sup>25</sup>vgl. Zweites Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 19. Januar 1979 (BGBl. I S. 97).

<sup>26</sup>vgl. Klein/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, in: Der Städtetag, 1979, S.20.

<sup>27</sup>vgl. Lenz: Der Einkommensteuer-Anteil, Sonderdruck aus Handbuch der kommunalen Wissenschaft, 1985, S.152.

<sup>28</sup>vgl. Karrenberg/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1982, in: Der Städtetag, 1982, S. 12 f..

Höchstbetragsanhebung die mittleren und kleinen Gemeinden erheblich besser gestellt, „wobei die steuerschwächeren mittleren und kleinen Gemeinden überproportionale Vorteile haben. Gegenüber den Vorjahren wird ab 1982 auch das Steuerkraftgefälle zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung verringert. Die maßvolle Anhebung beruht auch auf der Erwägung, die raumstrukturellen Auswirkungen gering zu halten“.<sup>29</sup> Von den kommunalen Spitzenverbänden sprachen sich der Deutsche Städtetag für und der Deutsche Städte- und Gemeindebund gegen eine Anhebung der Höchstbeträge aus. Infolge der mehrheitlichen Ablehnung durch den Bundesrat hat der deutsche Bundestag das Gesetzgebungsverfahren in der 9. Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen.<sup>30</sup>

Neben der Umbasierung der Schlüsselzahlen für die Jahre 1985 bis 1987 auf die Statistik von 1980 kam es dann zu einer Anhebung der Höchstbeträge von 12.782/25.565 Euro auf **16.361/32.723 Euro**, nachdem die Modellrechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ein ähnliches Bild wie in den Vorjahren ergaben. Diese Höchstbeträge wurden ab 1. Januar 1985 der Verteilung des Einkommensteueranteils zugrunde gelegt.<sup>31</sup>

Die nächste Höchstbetragsanhebung erfolgte erst neun Jahre später. Dem Gesetzesentwurf, in dem eine Anhebung auf **20.452/40.903 Euro** vorgesehen war, hat der Bundesrat am 26. November 1993 im ersten Durchgang zugestimmt. Die Zustimmung des Bundestages erfolgte am 21. Januar 1994. Angesichts der von 1986 bis 1989 weiter gewachsenen Einkommensteuerleistungen hätte nach Meinung des Deutschen Städtetages auch eine Anhebung auf 25.565/51.129 Euro gerechtfertigt werden können, die jedoch als politisch nicht durchsetzbar erschien.<sup>32</sup>

Mit der turnusmäßigen Umbasierung zur Ermittlung der Schlüsselzahlen auf die Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1992 wurde erstmals ab 1997 der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auch in den **neuen Ländern** auf Grundlage der Einkommensteuerleistungen der Einwohner verteilt. Zuvor erfolgte die Verteilung der Steuereinnahmen in den neuen Ländern nach der Einwohnerzahl, da Daten für die Einkommensteuerleistungen der Einwohner erst mit der Statistik von 1992 erfasst werden konnten. Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Modellrechnungen bestätigten, dass die Verteilung nach Einwohnerzahl die großen und größeren Städte erheblich benachteiligt und die kleinen

---

<sup>29</sup>vgl. Lenz: Der Einkommensteuer-Anteil, Sonderdruck aus Handbuch der kommunalen Wissenschaft, 1985, S. 153.

<sup>30</sup>vgl. Karrenberg/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1983, in: Der Städtetag, 1983, S. 76.

<sup>31</sup>vgl. Drittes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 20. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1709).

<sup>32</sup>vgl. Karrenberg/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1994, in: Der Städtetag, 3/1994, S. 166.



Städte erheblich begünstigt hat.<sup>33</sup> Aufgrund des Einkommenrückstands in den neuen Ländern wurde ein geringerer Höchstbetrag als in den alten Ländern zugrunde gelegt. Bis auf das Land Sachsen sprachen sich die neuen Länder für Höchstbeträge von **12.782/25.565 Euro** für den Zeitraum von 1997 bis 1999 aus und entsprachen damit mehrheitlich dem Gesetzentwurf des BMF.<sup>34</sup>

Die nächste Umbasierung auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1995 erfolgte für die Jahre 2000 bis 2002. Bei den Entscheidungen über eine Anhebung der Höchstbeträge musste neben den Ergebnissen der Modellrechnungen auch der starke Nachholbedarf der Höchstbetragsentwicklung gegenüber der Entwicklung der Einkommensteuerleistungen Rechnung getragen werden. Die vom BMF vorgeschlagene Anhebung in den alten Ländern auf **25.565/51.129 Euro** war mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden konsensfähig. Für die neuen Länder bestätigte sich durch die Modellrechnungen die Notwendigkeit, die Höchstbeträge auf **20.452/40.903 Euro** anzuheben. Auch dieser Vorschlag war nach dem Meinungsbild der neuen Länder konsensfähig.<sup>35</sup>

Die Umstellung auf die Einkommensteuerstatistik 1998 erfolgte mit einer Anhebung der Höchstbeträge auf **30.000/60.000 Euro** für die alten Länder und auf **25.000/50.000 Euro** für die neuen Länder. Bei Verzicht auf eine Anhebung hätte sich wiederum die Frage nach der Vereinbarkeit der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer mit Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz gestellt. Durch Lohn- und Einkommenerhöhungen blieb ein immer größerer Teil der Einkommensteuerleistungen, die für die Verteilung maßgeblich sind, unberücksichtigt. Durch die Anhebung der Höchstbeträge konnte der für die Verteilung relevante Teil der Einkommensteuerleistungen wieder vergrößert werden.<sup>36</sup>

Mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001 für die Jahre 2006 bis 2008 war eine Anpassung der Höchstbeträge für die neuen Länder um eine Stufe auf **30.000/60.000 Euro**<sup>37</sup> geboten. Die Verluste der großen und größeren Städte, die mit der Umstellung der Schlüsselzahlen auf eine neue Statistik regelmäßig auftreten, waren in den neuen Ländern noch stärker als in den alten Ländern und betrafen hier zusätzlich die Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern.<sup>38</sup> Ohne Anhebung würde sich eine zu große Umverteilung von den Kernstädten

---

<sup>33</sup> vgl. Karrenberg/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1997, in: Der Städtetag, 3/1997, S. 146 f.

<sup>34</sup> vgl. Karrenberg/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1997, in: Der Städtetag, 3/1997, S. 149.

<sup>35</sup> vgl. Karrenberg/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 2000, in: Der Städtetag, 4/2000, S. 37 ff.

<sup>36</sup> vgl. Karrenberg/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 2003, in: Der Städtetag, 9/2003, S. 48.

<sup>37</sup> vgl. Siebentes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 26. April 2006 (BGBl. I S. 1090).

<sup>38</sup> vgl. Karrenberg/Münstermann: Gemeindefinanzbericht 2005, in: Der Städtetag, 5/2005, S. 38.

zu den Umlandgemeinden und ländlichen Gemeinden ergeben. In den alten Ländern hätte eine Erhöhung zu einer stärkeren Belastung strukturschwacher Gemeinden geführt. Deshalb haben sich die kommunalen Spitzenverbände und die Mehrzahl der Länder im Jahr 2005 dafür entschieden, die Höchstbeträge ab 2006 nur für die neuen Länder zu erhöhen. Damit gab es erstmals einheitliche Höchstbeträge für die alten und neuen Länder.

Im Jahr 2008 wurde anhand der Modellrechnungen, denen die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004 als der neuesten verfügbaren Statistik zugrunde lagen, geprüft, ob die seit 2006 einheitlichen Höchstbeträge (**30.000/60.000 Euro**) angehoben werden müssen. Die Auswertungen der Modellrechnung und die Abstimmung mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zeigten im Ergebnis, dass eine Anhebung vor allem steuer- und strukturschwache Städte und Gemeinden stärker belasten würde und deshalb nicht geboten ist. Ein weiterer wichtiger Grund für die Beibehaltung war, dass die sonst mit der Umstellung der Statistik einhergehenden Verluste der großen Städte ausblieben. Dieser einmalige Effekt ist auf die Einführung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen zurückzuführen. Offensichtlich gab es bisher in den Großstädten überdurchschnittlich viele Lohnsteuerpflichtige, die keine Einkommensteuerveranlagung durchgeführt haben, deren Daten aber nunmehr durch die elektronische Übermittlung den Statistischen Landesämtern zur Verfügung stehen und deshalb mit einbezogen werden.

Mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007 für die Jahre 2012 bis 2014 erfolgte eine Anhebung der Höchstbeträge auf **35 000 Euro** für einzeln veranlagte Steuerpflichtige und auf **70 000 Euro** für zusammen veranlagte Ehegatten, da so den Zielen der Gemeindefinanzreform am ehesten entsprochen werden konnte. Einige Flächenländer lehnten die Anhebung ab, da deren strukturschwache Städte durch die Anhebung der Höchstbeträge Einnahmeverluste zu verzeichnen hätten, während die steuerstarken Städte und Gemeinden profitieren würden.

Die Mehrzahl der Flächenländer sowie die betroffenen zwei kommunalen Spitzenverbände stimmten der Bewertung des Bundesministeriums der Finanzen hingegen zu. Die Anhebung der Höchstbeträge begründete sich vor allem aus den Vorgaben des Grundgesetzes in Artikel 106 Absatz 5. Danach müssen die Gemeinden einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer erhalten, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Mit der Anhebung der Höchstbeträge wurde erreicht, dass im Bundesdurchschnitt rund 60 Prozent des örtlichen Aufkommens in die Ermittlung des Verteilungsschlüssels einfließen und dass das Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden gewahrt wird.

Die Auswertung der Modellrechnungen im Jahr 2014, denen die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2010 als der neuesten verfügbaren Statistik zugrunde lagen, hat gezeigt, dass die Verteilungswirkungen bei Höchstbeträgen in Höhe von 35.000/70.000 Euro 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) am ehesten entsprechen. Alle Länder und die kommunalen Spitzenverbände sind daher der Empfehlung des Bundesministeriums der Finanzen zur Beibehaltung der bisherigen Höchstbeträge in Höhe von 35.000/70.000 Euro für die Jahre 2015 bis 2017 gefolgt.

Den Modellrechnungen im Jahr 2017 wurden die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2013 zugrunde gelegt. In der Gesamtbetrachtung hat sich nach Auffassung des Bundes keine Empfehlung für eine Anhebung der Höchstbeträge auf 40.000 €/80.000 € ableiten lassen. Ebenso haben sich kein Land und kein kommunaler Spitzenverband gegen die Beibehaltung der Höchstbeträge (35.000/70.000 Euro) für die Jahre 2018 bis 2020 ausgesprochen.

### **3.2.2. Die Schlüsselzahl**

Jedes Bundesland vollzieht die Verteilung des Einkommensteueranteils zwischen den einzelnen Gemeinden selbst. Technisch erfolgt diese Verteilung mit Hilfe einer **Schlüsselzahl**, die auf der Grundlage der jeweils geltenden Einkommensteuerstatistik und der Höchstbeträge gebildet wird. „Sie ist der in einer Dezimalzahl ausgedrückte Anteil der Gemeinde an dem nach § 1 auf die Gemeinden eines Landes entfallenen Steueraufkommen.“<sup>39</sup>. Nach § 3 Absatz 3 Gemeindefinanzreformgesetz wird das BMF ermächtigt, nähere Bestimmungen über die Ermittlung der Schlüsselzahlen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu treffen. Danach ist gemäß § 1 der Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen zu bestimmen, welche Bundesstatistik über die Lohn- und veranlagte Einkommensteuer für die Ermittlung des Schlüssels maßgebend ist. In den weiteren Paragraphen der Verordnung wird unter anderem geregelt, welcher Wohnsitz für die Zurechnung der Steuerbeträge maßgebend ist (§ 2), wie die Schlüsselzahlen zu runden sind (§ 3) und wie in Fällen kommunaler Neugliederung zu verfahren ist (§ 4). Die Summe aller Schlüsselzahlen auf Landesebene ist aufgrund der Darstellung als Dezimalzahl gleich 1.

---

<sup>39</sup>vgl. § 3 Absatz 1 Satz 3 Gemeindefinanzreformgesetz.

Der Anteil der zu betrachtenden Gemeinde an der Lohn- und Einkommensteuer errechnet sich damit durch Multiplikation ihrer Schlüsselzahl und dem auf Landesebene für die Verteilung zur Verfügung stehenden Betrag (15 Prozent) nach den kassenmäßigen Einnahmen<sup>40</sup> an Lohn- und Einkommensteuer im laufenden Kalenderjahr.

Die Formel lautet damit:

	<u>Schlüsselzahl</u>		<u>Einkommensteueraufkommen des Landes</u>
	Aufkommen an Einkommensteuer einer Gemeinde innerhalb der jeweiligen Höchstbetragsgrenzen (sog. Höchstbetragsaufkommen) lt. Statistik		
Anteil der einzelnen Gemeinde am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	=	=	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer des laufenden Jahres (z. Zt. 15 Prozent)
	Höchstbetragsaufkommen des betreffenden Bundeslandes lt. Statistik	x	

Die jeweils geltenden Schlüsselzahlen werden durch Rechtsverordnung der Landesregierung festgesetzt. Die Zuständigkeit der Länder für die Festsetzung des Verteilungsschlüssels ergibt sich ausdrücklich aus § 106 Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz.

### 3.2.3. Modellberechnungen

Bei jeder Aktualisierung der bundeseinheitlichen Maßstäbe (Änderungen des Erhebungsjahres der Einkommensteuerstatistik und/oder der Höchstbeträge) ist es unerlässlich, die Auswirkungen auf den Einkommensteueranteil der einzelnen Gemeinde oder von Gemeindegruppen zu untersuchen. Grundlage für die Entscheidungsfindung bilden hierbei die sog. *Modellberechnungen*, deren Berechnungsgrundlage die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik sind. Die Untersuchungen werden von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt. Seit 1998 gibt es dazu einen ausdrücklichen Auftrag im Gesetz über Steuerstatistiken.<sup>41</sup>

Bei einer *Bewertung* der Modellberechnungen muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Auswirkungen bei Änderung der Verteilungskriterien sowohl für einzelne Gemeindetypen als auch für Gemeindegruppierungen (z. B. kleine/große; steuerstarke/steuerschwache; im Ballungsgebiet/ländlichen Raum liegende Gemeinden) große Unterschiede aufweisen. Deshalb bedarf es einer Zielvorgabe, die sich an den Zielen

<sup>40</sup>vgl. Artikel 107 Absatz 1 Grundgesetz.

<sup>41</sup>vgl. BGBl. I S. 1497.

der Gemeindefinanzreform orientiert, um so die „konträren Ergebnisse“<sup>42</sup> richtig einzuordnen und eine sinnvolle Entscheidung herbeizuführen. Aus der Sicht des Bundes können hierbei nur die jeweiligen Maßnahmen auf *Gemeindeguppen*, differenziert nach *Größenklassen* und/oder *Steuerkraft* Grundlage für die Bewertung der Ergebnisse der Modellberechnungen im Hinblick auf die Ziele der Gemeindefinanzreform sein.<sup>43</sup>

Sollte eine mit Blick auf die Gesamtheit der Gemeinden gebotene Änderung bei den Höchstbeträgen für einzelne Gemeinden zu negativen Ergebnissen führen, muss die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Folgen der Aktualisierung der statistischen Basis des Verteilungsschlüssels mit Veränderungen der Höchstbeträge sorgfältig abzustimmen sind.

---

<sup>42</sup>vgl. Lenz: Der Einkommensteuer-Anteil, Sonderdruck aus Handbuch der kommunalen Wissenschaft, 1985, S. 152.

<sup>43</sup>vgl. BMF-Dokumentation: Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, 1982, S. 8.

### 3.3. Entwicklung der Verteilungskriterien

Die nachfolgende Übersicht stellt zusammenfassend dar, wie sich die bundeseinheitlich festgelegten Verteilungskriterien für den gemeindlichen Einkommensteueranteil seit Inkrafttreten der Gemeindefinanzreform entwickelt haben:

Anwendungsjahr der Schlüsselzahl	Maßgebender(s)		Rechtsgrundlagen für die Berechnung	
	Höchstbetrag <sup>1)</sup> in Euro, (bis Anwendungsjahr 2002 in Klammern in DM)	Erhebungsjahr der Statistik	Statistik und Anwendungsjahr	Höchstbetrag
1970 - 1971	4.090/8.160 (8.000/16.000)	1965	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ab 1970 vom 26. November 1969 (BGBl. I S. 2149)	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587)
1972 - 1974	8.160/16.361 (16.000/32.000)	1968		Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 27. Dezember 1971 (BGBl. I S. 2157)
1975 - 1977		1971	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1975, 1976 und 1977 vom 20. Juni 1975 (BGBl. I S. 1544)	
1978			Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für das Jahr 1978 vom 14. März 1978 (BGBl. I S. 399)	
1979 - 1980	12.782/25.565 (25.000/50.000)	1974	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1979 und 1980 vom 17. Januar 1979 (BGBl. I S. 101)	Zweites Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 19. Januar 1979 (BGBl. I S. 97)
1981			Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für das Jahr 1981 vom 2. Dezember 1980 (BGBl. I S. 2201)	
1982 - 1984		1977	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1982, 1983 und 1984 vom 7. Januar 1982 (BGBl. I S. 2)	
1985 - 1987	16.361/32.723 (32.000/64.000)	1980	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1985, 1986 und 1987 vom 15. November 1984 (BGBl. I S. 1370)	Drittes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 20. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1709)

1988 - 1990	16.361/32.723 (32.000/64.000)	1983	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1988, 1989 und 1990 vom 7. Dezember 1987 (BGBl. I S. 2520)	Drittes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 20. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1709)
1991 - 1993		1986	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1991, 1992 und 1993 vom 26. November 1990 (BGBl. I S. 2580)	
1994 - 1996	20.452/40.903 (40.000/80.000)	1989	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1994, 1995 und 1996 vom 15. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2097)	Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 7. März 1994 (BGBl. I S. 416)
1997 - 1999	20.452/40.903 (40.000/80.000) 12.782/25.565 (25.000/50.000)	1992	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1997, 1998 und 1999 vom 26. März 1997 (BGBl. I S. 793)	Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 16. April 1997 (BGBl. I S. 790)
2000 - 2002	25.565/51.129 (50.000/100.000) 20.452/40.903 (40.000/80.000)	1995	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2000, 2001 und 2002 vom 13. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2463)	Sechstes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 17. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2486)
2003 - 2005	30.000/60.000 25.000/50.000	1998	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2003, 2004 und 2005 vom 18. Juni 2003 (BGBl. I S. 887)	Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und des Aufbauhilfefondsgesetzes vom 17. Juni 2003 (BGBl. I S. 862)
2006 - 2008	einheitlich: 30.000/60.000	2001	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2006, 2007 und 2008 vom 27. September 2005 (BGBl. I S. 2904)	Siebentes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 26. April 2006 (BGBl. I S. 1090)
2009 - 2011		2004	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2009, 2010 und 2011 vom 25. September 2008 (BGBl. I S. 1927)	
2012 - 2014	35.000/70.000	2007	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2012, 2013 und 2014 vom 28. September 2011 (BGBl. I S. 1950)	Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und von steuerlichen Vorschriften vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030)
2015 - 2017		2010	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2015, 2016 und 2017 vom 23. September 2014 (BGBl. I S. 1554)	
2017 - 2020		2013	Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 2018, 2019 und 2020 vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3517)	

---

**TABELLE 2: ENTWICKLUNG DER VERTEILUNGSKRITERIEN FÜR DEN GEMEINDEANTEIL AN DER EINKOMMENSTEUER**

1) VON 1997 BIS EINSCHLIEßLICH 2005 KAMEN IN DEN NEUEN LÄNDERN HÖCHSTBETRÄGE ZUR ANWENDUNG, DIE GERINGER ALS DIE IN DEN ALTEN LÄNDERN WAREN. BIS EINSCHLIEßLICH 1996 ERFOLGTE DIE VERTEILUNG IN DEN NEUEN LÄNDERN NACH EINWOHNERN. SEIT 2006 GELTEN FÜR ALTE UND NEUE LÄNDER EINHEITLICHE HÖCHSTBETRÄGE.



## 4. Fazit

Insgesamt hängen die Einnahmen der Gemeinden aus ihrem Einkommensteueranteil von der Einwohnerzahl, der Einkommenstruktur der Einwohner und der gesamtwirtschaftlichen Situation (z. B. Schmälerung der Bemessungsgrundlage durch Arbeitslosigkeit) ab.

Das große Gewicht des Einkommensteueranteils innerhalb des Gemeindesteuersystems belegt den quantitativen und qualitativen Erfolg der Gemeindefinanzreform von 1969. Allerdings ist mit den Höchstbeträgen ein Verteilungskriterium vorgegeben, das regelmäßig politischen Einflüssen unterworfen ist. Fachlich gebotene Änderungen stehen damit häufig gebündelten regionalen Interessen gegenüber.

## Literaturverzeichnis

*Elsner, Hermann; Schüler, Manfred:* Das Gemeindefinanzreformgesetz: Einführung in die Gemeindefinanzreform und Erläuterungen zum Gemeindefinanzreformgesetz, Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, Hannover, 1970.

*Junkernheinrich, Martin:* Reform des Gemeindesteuersystems, - 1: Analyseergebnisse -, Analytica Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Berlin, 1991.

*Micosatt, Gerhard; Junkernheinrich, Martin:* Reform des Gemeindesteuersystems, - 2: Methodische Grundlagen und statistische Simulationen -, Analytica Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Berlin, 1991.

*Kommission für die Finanzreform:* Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Verlag W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Köln, 2. Auflage, 1966.

*Lenz, Dieter:* Der Einkommensteuer-Anteil, in: „Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis“, Band 6, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 1985.

*Dr. Schmidt, Johannes Werner:* Gemeindefinanzreformgesetz, - Kommentar mit Durchführungsverordnungen -, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Köln, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 1970.

*Zimmermann, Franz:* „Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland“, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Köln, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 1988.

*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

## Aufsätze in Sammel- und Nachschlagewerken

*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, S. 527 - 560.

## Aufsätze in Zeitungen und Zeitschriften

*Dr. Meyer, Hans:* „Das Finanzreformgesetz. Probleme einer Verfassungsänderung.“ in: „Die öffentliche Verwaltung“, April 1969, S. 261-269, Verlag Kohlhammer Stuttgart.

*Klein, Richard R.; Münstermann, Engelbert:* Gemeindefinanzbericht 1979, in: „Der Städtetag“, 2/1979, Verlag W. Kohlhammer Stuttgart.

*Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert*: Gemeindefinanzbericht 1982, in: „Der Städtetag“, 2/1982, Verlag W. Kohlhammer Stuttgart. (sowie Gemeindefinanzberichte 1993, 1994, 1997, 1998, 2000, 2003 und 2005)

*Anton, Stefan; Dr. Diemert, Dörte*: Gemeindefinanzbericht 2008, in: „Der Städtetag“, 5/2008, Verlag Wolterskluwer Köln

### **sonstige Quellen**

IFSt-Schrift-Nr. 358, Gemeindehaushalt, - Haushaltsrecht und Haushaltsanalyse-, Institut „Finanzen und Steuern“ e. V., Bonn, 1997.

BMF-Dokumentation: Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Referat Presse und Information, Bonn, 1982.

BMF-Dokumentation: Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Referat Presse, Bonn, 1999.

Finanzberichte: Herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen