

Magdeburg, den 09.10.2012  
jl-gö

**Sitzung des HFA Nr.** 42  
**Datum:** 17.10.2012  
**Ort:** Magdeburg, Landesgeschäftsstelle  
**Bearbeiter:** Jörn Langhoff

**TOP 7 Abschneidegrenze beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer  
(§ 3 Abs. 1 GemFinRefG)**

---

**Anlagen:** Schreiben des BMF vom 06.09.2011

---

**Bisherige Beratung:** -

---

**Beschlussvorschlag:** -

**Begründung:**

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat sich sowohl an die Finanzministerien der Länder als auch die Kommunalen Spitzenverbände (KSV) auf Bundesebene mit der Frage einer eventuellen Einführung einer festen Abschneidegrenze im Hinblick auf die so genannten Sockelbeträge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (GA ESt) gewandt.

Hintergrund

Laut Art. 106 Abs. 5 GG erhalten die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner weiterzuleiten ist.

Gemäß § 1 GemFinRefG beläuft sich der GA ESt auf 15 v. H. des Aufkommens an der Lohnsteuer und veranlagten Einkommensteuer sowie 12 % des Aufkommens des Zinsabschlags (Aufkommen an Kapitalertragsteuer nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 6, 7, 8 – 12 sowie S. 2 EKStG).

Der GA ESt wird für jedes Land nach den Steuerbeträgen bemessen, die von den Finanzbehörden im Gebiet des Landes unter Berücksichtigung der Zerlegung nach Art. 107 Abs. 1 des Grundgesetzes vereinnahmt werden. Die Festlegung der Verteilung auf die einzelnen Gemeinden, die unter Berücksichtigung der Fortschreibung der Lohn- und Einkommensteuersta-

tistik erfolgt, hat damit nur Auswirkungen auf die Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes. Länderübergreifende Verschiebungen sind nicht vorhanden.

Die Umstellung auf die aktuelle Lohn- und Einkommensteuerstatistik erfolgt turnusgemäß nach deren Veröffentlichung, welche etwa 3 ½ Jahre nach Ende des Veranlagungszeitraumes erfolgt (z. B. für 2007 etwa Mitte 2011). Letztmalig erfolgte dies durch das Gesetz zur Änderung des GemFinRefG und von steuerlichen Vorschriften vom 11.03.2012 über das wir mit KNSA Beitrag 220/2012 vom 13.06.2012 informierten.

Regelmäßig stellt sich bei der turnusmäßigen Umstellung auf die jeweils aktuelle Lohn- und Einkommensteuerstatistik die Frage, ob die so genannten Sockelbeträge gem. § 3 Abs. 1 S. 4 GemFinRefG angepasst werden müssen. So entspricht der kommunalindividuelle GA ESt dem Anteil der Gemeinde an der Summe der im jeweiligen Bundesland gesamten Höhe des GA ESt. Bei der Ermittlung des individuellen Anteils der Gemeinden werden jedoch nur Einkommensteuerbeträge bis zur Höhe der zuvor genannten Sockelbeträge berücksichtigt.

Geringere Sockelbeträge benachteiligen Gemeinden mit einem hohen Einkommensteuerniveau, da ein höherer Anteil der Lohn- und Einkommensteuerleistungen bei der Verteilung des Steueraufkommens des GA ESt innerhalb eines Bundeslandes auf die einzelnen Gemeinden nicht berücksichtigt wird. Die Sockelbeträge üben somit einen nivellierenden Effekt zwischen einkommensteuerstarken und –schwachen Gemeinden aus.

Für die Städte und Gemeinden eines Bundeslandes ist nur die Betrachtung der Verteilungswirkung einer solchen Sockelbetragsanpassung innerhalb des eigenen Landes interessant, da sich Aufkommensverwerfungen über die Ländergrenze hinaus nicht ergeben.

### Überlegungen zur Einführung einer festen Abschneidegrenze

Das BMF hat sich mit Schreiben vom 06.09.2011 (**Anlage**) an die obersten Finanzbehörden der Länder sowie die KSV auf Bundesebene gewandt. In diesem ist das BMF um ein Meinungsbild interessiert, ob es grundsätzlich verfolgungswürdig sein könnte, eine feste Abschneidegrenze als Folge der Sockelbeträge in das GemFinRefG aufzunehmen. Diese soll sicherstellen, dass zumindest 50 % des örtlichen Einkommensteueraufkommens in die Schlüsselzählermittlung einbezogen und somit tatsächlich verteilungsrelevant wird. Hintergrund dieser Überlegungen sind verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf Artikel 106 Abs. 5 S. 1 GG, wonach die einzelnen Gemeinden ihren Anteil an der Einkommensteuer „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ erhalten sollen. Zur Vertiefung verweisen wir auf das als Anlage beigefügte BMF-Schreiben. Hier hält das BMF mit Blick auf die in Art. 106 Abs. 5 GG geregelte Verteilung „... auf Grundlage der Einkommensteuerleistungen ...“ hinsichtlich der Frage einer eventuellen Untergrenze fest, dass dann wenn 50 % oder mehr der Einkommensteuerleistungen der Einwohner verteilungsrelevant sind, dies der Verfassungsvorgabe zumindest entsprechen würde. Dabei wurden bei den 50 % nach Rücksprach mit dem BMF zunächst an einen bundesdurchschnittlichen Wert gedacht.

Bisher orientiert sich die Verteilung des GA ESt anhand mehrerer Ziele, die zudem in einem Zielkonflikt zueinander stehen. Dies sind:

- das Ziel der Nivellierung von Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung,

- das Ziel der Wahrung des ursprünglichen Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden,
- das Ziel der Verteilung auf Grundlage des örtlichen Aufkommens und
- das Ziel, das Umschichtungsvolumens zwischen den Gemeindegrößenklassen gering zu halten.

Bei Festlegung einer festen Abschneidegrenze von z. B. 50 % könnte zukünftig allein das Unterschreiten dieser Grenze das ausschlaggebende Kriterium für eine Anhebung der Sockelbeträge sein.

Zwischen den KSV auf Bundesebene aber auch zwischen den einzelnen Landesverbänden ist eine Diskussion darüber entstanden, ob wie bisher bei der Verteilung des Gemeindeanteils ein Interessenausgleich zwischen den zuvor genannten gesamten Zielen stattfinden oder lediglich das Ziel der Verteilung auf Grundlage des örtlichen Aufkommens in den Fokus genommen werden soll. Dies soll dazu führen, dass stärker als bisher zukünftig eine regelgebundene, nahezu automatische Anpassung der Sockelbeträge erreicht werden kann. Diese bislang regelmäßig notwendig gewordene Diskussion über die Höhe der Sockelbeträge beinhaltet vor allem auch mit Blick auf die zuvor dargestellten Zielkonflikte durchaus einen hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwand für die Länder und die KSV.

Teilweise wird nun die Auffassung vertreten, dass die seitens des BMF zur Diskussion gestellte Methodik, die Heranziehung des Anteils der so genannten abgeschnittenen Einkommensteuer als sachgerecht angesehen wird, zumal die abgeschnittene Einkommensteuer seit der Einkommensteuerstatistik 2004 als statistischer Wert verfügbar ist. Die Befürworter fester Abschneidegrenzen argumentieren, dass die grundsätzliche Problematik bei der Bestimmung der sachgerechten Sockelbeträge sich letztlich verkürzen lassen auf das Austarieren zwischen Nivellierung einerseits und finanzpolitischer Systematik andererseits. Der Anteil der abgeschnittenen Einkommensteuer, d. h. der Einkommensteuer, die auf zu versteuernde Einkommen oberhalb der Sockelbeträge entfällt, wird als sachgerechter Parameter angesehen, weil er die Gewichtung der beiden konfligierenden Ziele Nivellierung und Systematik beschreibt.

Kritiker des Vorschlags weisen jedoch darauf hin, dass eine zu starke Fokussierung auf die abgeschnittene Einkommensteuer stattfindet und dabei die bereits genannten anderen Ziele nicht berücksichtigt werden. Bislang basiert die Entscheidung für oder gegen eine Sockelbetragsanpassung auf der vom BMF zur Verfügung gestellten statistischen Auswertung zu den Effekten auf die einzelnen Ziele bei verschiedenen Sockelbetragserhöhungen.

Bei der Fokussierung lediglich auf das Ziel der abgeschnittenen Einkommensteuer wäre zudem die rechtliche Umsetzung im Rahmen des GemFinRefG kritisch zu hinterfragen. Hier stellt sich zunächst die Frage ob sich die Quote auf das jeweilige Bundesland oder auf den Bundesdurchschnitt der abgeschnittenen Einkommensteuer beziehen soll. Bei einer z.B. bundesdurchschnittlichen Betrachtung einer festen Abschneidegrenze würde eine Sockelbetragsanpassung tendenziell jedes Mal durch die Steuerentwicklung in den vergleichsweise steuerstarken einzelnen westdeutschen Bundesländern vorgegeben werden.

Der Haushalts- und Finanzausschuss wird um Aussprache gebeten.



Bundesministerium  
der Finanzen

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

- per E-Mail -

Oberste Finanzbehörden der Länder

Deutscher Städte- und Gemeindebund

z.H. Heistermann

Postfach 10 15 53, 53115 Bonn

Deutscher Landkreistag

z.H. Heistermann

Postfach 10 15 53, 53115 Bonn

Deutscher Städtetag

z.H. Heistermann

Postfach 10 15 53, 53115 Bonn

Carsten Thies, MR

Referatsleiter

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 682-4846

FAX +49 (0) 30 18 682-88 4846

E-MAIL carsten.thies@bmf.bund.de

DATUM 6. September 2011

BETREFF **Höchstbeträge für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer;  
Finanzverfassungsrechtliche Fragen zu Artikel 106 Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz**

ANLAGEN 1

GZ **V A 3 - FV 5030/08/10002**

DOK **2011/0713013**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der derzeit durchgeführten Modellrechnungen für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf Basis der Einkommensteuerstatistik 2007 zur evtl. Anpassung der Höchstbeträge ergibt sich in Absprache mit dem für finanzverfassungsrechtliche Fragen zuständigen Referat des Bundesministeriums der Finanzen folgende Einschätzung:

- Nach Artikel 106 Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz erhalten die Gemeinden einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist.



Hier ist zu klären, ob sich das Wort „ihrer“ im Wortlaut des Artikel 106 Absatz 5 („von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“) auf die Gemeinde oder das Land bezieht.

In diesem Punkt sprechen gute Gründe dafür, dass sich das Wort „ihrer“ in Artikel 106 Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz auf die Gemeinde bezieht. Die Individualisierung des Anteils nach Artikel 106 Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz setzt drei Schritte voraus. Zunächst hat der Bund durch Zustimmungsgesetz festzulegen, welchen (prozentualen) Anteil am Aufkommen der gesamten Einkommensteuer den Gemeinden insgesamt zusteht. Ertragsberechtigter ist die anonyme Gemeindegesamtheit. Zweitens ergibt sich aus Artikel 106 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz, dem Rechtsgedanken des Artikel 107 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz und der staatsrechtlichen Einordnung der Gemeinden, dass den Gemeinden eines Landes insgesamt nur der vom Bund festgelegte Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer in ihrem Land zukommt. Die so bestimmte Gesamtsumme des auf die Gemeinden eines Landes insgesamt zu verteilenden Steueraufkommens ist schließlich im letzten Schritt „auf der Grundlage“ der Einkommensteuerleistungen der Einwohner der einzelnen Gemeinden auf diese aufzuteilen (vgl. Bonner Kommentar – Hidien (Stand: 102 Lfg. November 2002) Art. 106 Rdz. 1042).

Die Einnahmen einer Gemeinde aus ihrem Einkommensteueranteil hängen insgesamt ab von ihrer Einwohnerzahl, der Einkommenstruktur der Einwohner und gesamtwirtschaftlichen Parametern (Hidien a.a.O. Art. 106 Rdz. 1055). Ein steuerimmanenter oder steuerspezifischer Verteilungsschlüssel ist jedenfalls das je vereinnahmte örtliche Aufkommen als Ausdruck der örtlichen Steuerkraft (Hidien a.a.O. Art. 106 Rdz. 1025). Der Beteiligungsanspruch der einzelnen Gemeinde bemisst sich entsprechend seiner Zweckbestimmung auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner, da insoweit ausdrücklich eine personelle örtliche Radizierbarkeit und Zugrundelegung der örtlichen Steuerkraft gefordert wird (Hidien a.a.O. Art. 106 Rdz. 1028).

Die Frage, bis zu welcher „Untergrenze“ die Einbeziehung der Einkommensteuerleistungen dem Wortlaut des Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz „...auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen...“ entspricht, lässt sich auf der Grundlage des Verfassungstextes weniger leicht beantworten. Wenn 50 % oder mehr der Einkommensteuerleistungen der Einwohner verteilungsrelevant sind, dürfte h.E. der Verfassungsvorgabe zumindest entsprochen sein.

Die Formulierung „auf Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ räumt dem Gesetzgeber zwar die Möglichkeit ein, den Gemeindeanteil nicht exakt nach dem

örtlichen Aufkommen in den Gemeinden auf die Gemeinden zu verteilen, sondern auf dieser Grundlage Modifikationen vorzusehen. Dem Gesetzgeber wird ein gewisser verteilungspolitischer Spielraum eröffnet, verpflichtet diesen aber im Grundsatz auf den Maßstab örtlicher Einkommensteuerkraft, dem sich auch die einfachgesetzliche Umsetzung und Ausgestaltung unterwerfen muss (Hidien a.a.O. Art. 106 Rdz. 1029).

Teilweise werden die Sockelbeträge als bedenklich (Hidien a.a.O. Art. 106 Rdz. 1051) und von Anfang an als höchst umstritten (Hidien a.a.O. Art. 106 Rdz. 1053) bezeichnet, wodurch eine realitätsgerechte Verteilung erschwert werden würde. Andererseits soll die Sockelmethode vermeiden, dass es zu großen Unterschieden zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden kommt. Es wird erlaubt, die Gemeinden nur am Aufkommen aus der Besteuerung der Einkommen bis zu einem gesetzlich festzulegenden Höchstbetrag zu beteiligen, um übermäßige Steuerkraftunterschiede unter den Gemeinden zu vermeiden (BT-DRS V / 2861 RN 336). Diese Überlegungen rechtfertigen es u.E., es als verfassungsgemäß anzusehen, wenn 50 % oder mehr der Einkommensteuerleistungen der Einwohner verteilungsrelevant werden.

- Fraglich ist auch, ob der Regelung in Artikel 106 Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz entsprochen wird, wenn die Höhe der verteilungsrelevanten Masse des **Bundesdurchschnitts** über 50% liegt oder ob dies **für jedes Land**, in dem ein Verteilungsschlüssel zur Anwendung kommt (in Berlin und Hamburg als Stadtstaaten gibt es keinen Verteilungsschlüssel), zutreffen muss.

Wenn die Höhe der verteilungsrelevanten Masse sogar **je Gemeinde** mindestens 50 % betragen soll, ist zu schlussfolgern, dass sich das verfassungsrechtliche Risiko erhöht, je niedriger die verteilungsrelevante Masse wird.

Eine gewisse Sicherheitsreserve wäre gewährleistet, wenn der bundesdurchschnittliche Wert der Abschneidegrenze bei „50 % + x“ liegt.

- Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass laut Regierungsentwurf (1968) des Gemeindefinanzreformgesetzes vorgesehen war, den Anteil der Gemeinden „unter Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens dieser Steuer aufzuteilen“. Der Vermittlungsausschuss ersetzte u.a. die Worte „unter Berücksichtigung“ durch die Worte „auf der Grundlage“. Dadurch kommt eine stärkere Bindung sowohl an das örtliche Aufkommen als auch an die gesamte Einkommensteuer zum Ausdruck (vgl. Kommentar von Hermann Elsner und Manfred Schüler: Das Gemeindefinanzreformgesetz, Hannover 1970, s. 62 f.)

Die beigefügte Tabelle zeigt eine länderweise Darstellung des durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteils der Einkommensteuerbeträge der Geltungszeiträume seit 2003. Sie verdeutlicht, dass bei der vom BMF empfohlenen Anhebung der Höchstbeträge auf 35.000/70.000 Euro das Niveau (im Bundesdurchschnitt waren bisher jeweils rund 60 % unmittelbar verteilungsrelevant) der vorangegangenen drei Geltungszeiträume ungefähr gehalten werden könnte.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Thies

*Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist nur im Entwurf gezeichnet.*

Darstellung des durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteils der "tariflichen Einkommensteuer"

| Land                                       | Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998<br>(Geltungszeitraum der Höchstbeträge: 2003 - 2005) |                                                               |                   | Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2001<br>(Geltungszeitraum der Höchstbeträge: 2006 - 2008) |                                                               | Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004<br>(Geltungszeitraum der Höchstbeträge: 2009 - 2011) |                   | Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007<br>(Geltungszeitraum der Höchstbeträge: 2012 - 2014) |                   |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
|                                            | alte Länder: Anhebung von 25.000/50.000 € auf 30.000/60.000 €                                | neue Länder: Anhebung von 20.000/40.000 € auf 25.000/50.000 € |                   | alte Länder: Beibehaltung von 30.000/60.000 €                                                | neue Länder: Anhebung von 25.000/50.000 € auf 30.000/60.000 € | Beibehaltung von 30.000/60.000 €                                                             |                   | Empfehlung BMF: Anhebung von 30.000/60.000 € auf 35.000/70.000 €                             |                   |
|                                            | 20.000 / 40.000 €                                                                            | 25.000 / 50.000 €                                             | 30.000 / 60.000 € | 25.000 / 50.000 €                                                                            | 30.000 / 60.000 €                                             | 30.000 / 60.000 €                                                                            | 30.000 / 60.000 € | 30.000 / 60.000 €                                                                            | 35.000 / 70.000 € |
|                                            | abgeschnittene "tarifliche Einkommensteuer" in %                                             |                                                               |                   |                                                                                              |                                                               |                                                                                              |                   |                                                                                              |                   |
| Baden-Württemberg                          |                                                                                              | 43,9                                                          | 37,7              |                                                                                              | 41,2                                                          | 40,3                                                                                         | 46,2              | 39,8                                                                                         |                   |
| Bayern                                     |                                                                                              | 44,3                                                          | 38,4              |                                                                                              | 44,5                                                          | 43,8                                                                                         | 49,6              | 43,7                                                                                         |                   |
| Berlin                                     |                                                                                              | 40,2                                                          | 33,2              |                                                                                              | 40,3                                                          | 40,4                                                                                         | 46,7              | 40,4                                                                                         |                   |
| Brandenburg                                | 32,8                                                                                         | 23,6                                                          |                   | 33,5                                                                                         | 26,2                                                          | 29,0                                                                                         | 35,4              | 29,6                                                                                         |                   |
| Bremen                                     |                                                                                              | 47,7                                                          | 41,8              |                                                                                              | 44,0                                                          | 39,4                                                                                         | 49,0              | 43,2                                                                                         |                   |
| Hamburg                                    |                                                                                              | 56,8                                                          | 50,8              |                                                                                              | 52,9                                                          | 52,3                                                                                         | 59,1              | 53,4                                                                                         |                   |
| Hessen                                     |                                                                                              | 44,6                                                          | 38,0              |                                                                                              | 46,3                                                          | 44,4                                                                                         | 50,4              | 44,2                                                                                         |                   |
| Mecklenburg-Vorpommern                     | 35,1                                                                                         | 27,2                                                          |                   | 31,9                                                                                         | 25,1                                                          | 28,0                                                                                         | 32,2              | 26,9                                                                                         |                   |
| Niedersachsen                              |                                                                                              | 38,3                                                          | 32,4              |                                                                                              | 36,1                                                          | 36,1                                                                                         | 40,7              | 34,7                                                                                         |                   |
| Nordrhein-Westfalen                        |                                                                                              | 43,4                                                          | 37,3              |                                                                                              | 40,8                                                          | 40,6                                                                                         | 45,6              | 39,5                                                                                         |                   |
| Rheinland-Pfalz                            |                                                                                              | 36,0                                                          | 29,8              |                                                                                              | 35,6                                                          | 36,6                                                                                         | 47,3              | 41,9                                                                                         |                   |
| Saarland                                   |                                                                                              | 36,3                                                          | 30,6              |                                                                                              | 35,4                                                          | 35,2                                                                                         | 38,1              | 32,2                                                                                         |                   |
| Sachsen                                    | 30,0                                                                                         | 21,4                                                          |                   | 31,5                                                                                         | 24,6                                                          | 28,0                                                                                         | 33,4              | 27,8                                                                                         |                   |
| Sachsen-Anhalt                             | 28,9                                                                                         | 20,5                                                          |                   | 29,1                                                                                         | 22,6                                                          | 27,0                                                                                         | 30,2              | 24,9                                                                                         |                   |
| Schleswig-Holstein                         |                                                                                              | 40,8                                                          | 34,7              |                                                                                              | 38,0                                                          | 37,8                                                                                         | 43,6              | 37,7                                                                                         |                   |
| Thüringen                                  | 27,6                                                                                         | 19,6                                                          |                   | 29,0                                                                                         | 22,6                                                          | 25,2                                                                                         | 30,0              | 24,8                                                                                         |                   |
| <b>Bund</b>                                |                                                                                              | 41,6                                                          |                   |                                                                                              | 40,4                                                          | 40,0                                                                                         | 45,8              | 39,8                                                                                         |                   |
| alte Bundesländer<br>(einschl. Berlin-Ost) |                                                                                              | 43,1                                                          | 36,9              |                                                                                              | 41,7                                                          | 41,1                                                                                         | 47,0              | 41,0                                                                                         |                   |
| neue Bundesländer<br>(ohne Berlin-Ost)     | 31,0                                                                                         | 22,4                                                          |                   | 31,2                                                                                         | 24,3                                                          | 27,6                                                                                         | 32,6              | 27,1                                                                                         |                   |



