

Ergebnisse der Modellrechnungen
für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer
auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2022

1. Vorbemerkung

Die folgende Auswertung basiert auf der Variante B der Modellrechnungen des Statistischen Bundesamts (Steuerkraftgruppeneinteilung der Gemeinden bezogen auf den Bund). Die Auswirkungen verschiedener Höchstbeträge werden anhand der Ist-Einnahmen 2024 (50.834 Mio. €) dargestellt.

2. Auswertung der Modellrechnungen anhand verschiedener Kriterien

2.1. Berechnung des durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteils an der Einkommensteuer

Gemäß Artikel 106 Absatz 5 Satz 1 GG steht den Gemeinden ein Anteil am Einkommensteueraufkommen zu, der von den Ländern auf Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Die Formulierung „auf Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ räumt dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, den Gemeindeanteil nicht exakt nach dem örtlichen Aufkommen auf die Gemeinden zu verteilen, sondern Modifikationen vorzusehen, um übermäßige Steuerkraftunterschiede unter den Gemeinden zu vermeiden. Entsprechend werden gemäß § 3 Absatz 1 GemFinRefG nur Einkommensteuerleistungen bis zu bestimmten Höchstbeträgen berücksichtigt. Diese liegen derzeit bei 40.000 € bzw. 80.000 € bei Zusammenveranlagung.

Tabelle 1: Nicht verteilungsrelevanter, durch Höchstbeträge gekappter Anteil der tariflichen Einkommensteuer (in %)

Höchstbeträge	40.000 €/80.000 €	45.000 €/90.000 €	50.000 €/100.000 €	55.000 €/110.000 €	60.000 €/120.000 €	Gesamt-einkommen
Bundesdurchschnittlich nicht verteilungsrelevanter Anteil	45,5	41,0	37,2	34,1	31,4	0,0

In allen Ländern ist gegenüber den Modellrechnungen auf Basis der Lohn- und Einkommensteuer 2019 der durch die Höchstbeträge von 40.000 €/80.000 € abgeschnittene Anteil der tariflichen Einkommensteuer gestiegen. Spiegelbildlich dazu sank der verteilungsrelevante Anteil bundesweit von 58,8 % auf 54,5 %.

In Berlin und Hamburg findet § 3 GemFinRefG keine Anwendung, da diese beiden Stadtstaaten als Einheitsgemeinden der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht weiterverteilen. Berlin mit einem verteilungsrelevanten Anteil von 52,3 % und Hamburg mit einem verteilungsrelevanten Anteil von 44,0 % werden daher in der folgenden Betrachtung nicht einbezogen.

Die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen mit abgeschnittenen Anteilen von 31,7 % bis 36,3 % zum Teil deutlich unter dem langjährigen Bundesdurchschnitt von 40 %. In Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein hingegen liegt der Anteil des durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteils an der Einkommensteuer bei den geltenden Höchstbeträgen mit Werten zwischen 42,1 % und 49,9 % über dem langjährigen Bundesdurchschnitt von rund 40%. Damit würde bei Beibehaltung der Höchstbeträge (40.000 €/80.000 €) in keinem Flächenland die 50 %-Marke des abgeschnittenen Anteils überschritten.

Bei Höchstbeträgen von 45.000 €/90.000 € werden in allen relevanten Ländern über 54,6 % der tariflichen Einkommensteuer in die Schlüsselzahlenermittlung einbezogen. Der bundesdurchschnittliche verteilungsrelevante Anteil erhöht sich auf 59,0 %.

Bei Höchstbeträgen von 50.000 € bzw. 100.000 € steigt in allen Flächenländern – mit Ausnahme von Bayern (58,5 %) und Hessen (59,3 %) – der verteilungsrelevante Anteil der tarifli-

chen Einkommensteuer auf über 60 %. Im Bundesdurchschnitt erhöht sich der verteilungsrelevante Anteil somit auf 62,8 %.

2.2. Veränderungen zwischen den einzelnen Gemeindegruppen

- a) Veränderung der Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil durch Änderung des Verteilungsschlüssels nach Gemeindegrößenklassen

Ohne eine Anhebung der Höchstbeträge erhielten die einzelnen Gemeindegruppen nach der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2022 folgende Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer:

Gemeindegrößenklasse	Mio. €	Gewinn (+) ¹⁾ Verlust (-)
unter 1.000	954	+14
1.000 bis unter 3.000	3.050	+22
3.000 bis unter 5.000	2.862	+15
5.000 bis unter 10.000	5.782	+28
10.000 bis unter 20.000	7.569	+1
20.000 bis unter 50.000	9.214	-5
50.000 bis unter 100.000	4.377	-16
100.000 bis unter 200.000	3.288	-28
200.000 und mehr	13.738	-31
Insgesamt	50.833	± 80

¹⁾ Gegenüber den Einnahmen auf der Basis der mit der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2019 ermittelten Schlüsselzahlen mit Höchstbeträgen von 40.000 €/80.000 €;
Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen

Aufgrund der Aktualisierung der statistischen Basis gewinnen die Gemeindegrößenklassen bis unter 20.000 Einwohner bei Beibehaltung der Höchstbeträge insgesamt 80 Mio. €. Der größte Anteil der Gewinne (28 Mio. €) entfällt auf die Gemeinden mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern. Entsprechende Verluste haben die Gemeinden mit 20.000 Einwohnern und mehr, wobei der höchste Verlust mit 31 Mio. € auf die Städte der Größenklasse mit 200.000 und mehr Einwohnern entfällt.

Erfolgt gleichzeitig zur Aktualisierung der statistischen Basis eine Anhebung der Höchstbeträge, ergeben sich folgende Auswirkungen:

Auswirkungen alternativer Höchstbeträge nach Gemeindegrößenklassen

Gemeindegrößenklasse	Gewinne (+) / Verluste (-) bei Anhebung der Höchstbeträge auf zu versteuernde Einkommen von ... € gegenüber dem Gemeindeanteil 2024 bei unverändertem Schlüssel ¹⁾ - in Mio. € -				
	45.000/ 90.000	50.000/ 100.000	55.000/ 110.000	60.000/ 120.000	Gesamteinkommen
unter 1.000	+7	+1	-4	-8	-32
1.000 bis unter 3.000	-6	-31	-51	-68	-261
3.000 bis unter 5.000	-8	-28	-45	-59	-187
5.000 bis unter 10.000	-8	-39	-65	-88	-332
10.000 bis unter 20.000	-28	-53	-74	-92	-243
20.000 bis unter 50.000	-12	-17	-20	-23	-133
50.000 bis unter 100.000	-25	-31	-38	-43	-67
100.000 bis unter 200.000	-17	-9	-4	+1	-4
200.000 und mehr	+97	+207	+301	+380	+1.259
Insgesamt	±104	±208	±301	±381	±1.259

¹⁾ Auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2019 bei Höchstbeträgen von 40.000 €/80.000 €;

Diese Darstellung und ihr Vergleich mit Spalte 3 der vorhergehenden Übersicht machen deutlich: Das Umschichtungsvolumen zwischen den Gemeindegrößenklassen ist mit ± 80 Mio. € bei **Beibehaltung der Höchstbeträge von 40.000 €/80.000 €** am geringsten.

In Gemeinden unter 1.000 Einwohnern reduzieren sich die Gewinne bei Anhebung der Höchstbeträge bis auf 50.000 €/100.000 € und bei weiterer Anhebung kehren sie sich ab 55.000 €/110.000 € in zunehmend höhere Verluste um. Die Gewinne der Gemeinden mit 1.000 bis unter 20.000 Einwohnern kehren sich bei Anhebung der Höchstbeträge sofort in wachsende Verluste um. Bei den Größenklassen zwischen 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern erhöhen sich die Verluste bei Heraufsetzung der Höchstbeträge kontinuierlich. Bei den Städten mit 100.000 bis unter 200.000 Einwohnern ändern sich bei Anhebung der Höchstbe-

träge die Gewinne/Verluste kaum, die Städte mit 200.000 Einwohnern und mehr profitieren von einer Anhebung der Höchstbeträge stark.

b) Veränderung der Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil durch Änderung des Verteilungsschlüssels nach Steuerkraftgruppen

Werden alle Gemeinden nach ihrer Steuerkraft in drei Gruppen (steuerstark, steuerdurchschnittlich, steuerschwach) zusammengefasst, so erhielten die einzelnen Gemeindegruppen ohne eine Anhebung der Höchstbeträge nach der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2022 folgende Einnahmen:

Steuerkraft	Mio. €	Gewinn (+) Verlust (-)
steuerstark	12.141	-60
steuerdurchschnittlich	24.621	+33
steuerschwach	14.071	+27

Differenzen durch Runden der Zahlen

Bei Beibehaltung der Höchstbeträge erhalten die Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft Einnahmen in Höhe von 24.621 Mio. €. Sie gewinnen damit aufgrund der Aktualisierung der statistischen Basis Einnahmen in Höhe von 33 Mio. €. Die steuerschwachen Gemeinden gewinnen insgesamt 27 Mio. €. Die Gewinne der steuerdurchschnittlichen und steuerschwachen Gemeinden gehen zu Lasten der steuerstarken Gemeinden, die insgesamt 60 Mio. € verlieren.

Erfolgt gleichzeitig zur Umstellung der statistischen Basis eine **Anhebung der Höchstbeträge auf 45.000 €/90.000 €** reduziert sich das Umverteilungsvolumen von ± 60 Mio. € um 6 Mio. € auf ± 54 Mio. € und das Gewinner-Verlierer-Verhältnis dreht sich um. Die steuerdurchschnittlichen Gemeinden würden ca. 19 Mio. € und die steuerschwachen Gemeinden ca. 35 Mio. € zugunsten der steuerstarken Gemeinden (+ 54 Mio. €) verlieren. Diese Tendenz setzt sich bei weiterer Anhebung der Höchstbeträge fort, wie der Vergleich der folgenden Tabelle mit Spalte 3 der vorhergehenden Tabelle zeigt:

Steuerkraft	Gewinne (+)/Verluste (-) bei Anhebung der Höchstbeträge auf zu versteuernde Einkommen von ... € gegenüber dem Gemeindeanteil 2024 bei unverändertem Schlüssel ¹⁾ - in Mio. € -				
	45.000/ 90.000	50.000/ 100.000	55.000/ 110.000	60.000/ 120.000	Gesamt- einkommen
steuerstark	+54	+157	+249	+331	+1.530
steurdurchschnittlich	-19	-67	-111	-150	-748
steuerschwach	-35	-90	-138	-181	-782

¹⁾ Auf der Basis der Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2019 bei Höchstbeträgen von 40.000 €/80.000€;

2.3. Steuerkraftgefälle nach Steuerkraftgruppen

Die Differenz zwischen den durchschnittlichen Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der steuerstarken Gemeinden und denen der steuerschwachen Gemeinden betrug 2024 270,35 €/Einwohner.

Nach Aktualisierung – ohne Anhebung der Höchstbeträge – sinkt diese Differenz um 4,74 €/Einwohner auf 265,61 €/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
45.000/90.000	274,97
50.000/100.000	283,37
55.000/110.000	290,85
60.000/120.000	297,48
Gesamteinkommen	393,89

Die geringsten Abweichungen vom bisherigen Niveau des Steuerkraftgefälles treten bei **Beibehaltung (-4,74 €/Einwohner) bzw. Anhebung der Höchstbeträge auf 45.000 €/90.000 € (+4,62 €/Einwohner)** auf. Weitere Anhebungen der Höchstbeträge führen zu wachsenden Steuerkraftunterschieden.

2.4. Veränderungen zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung

Ein Ziel der Gemeindefinanzreform war es, die Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung zu nivellieren. Im Rahmen der vorliegenden Modellrechnungen würde sich eine Nivellierung durch ein Angleichen des Pro-Kopf-Aufkommens aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zeigen.

Für die einzelnen Gemeindegrößenklassen findet bei Umstellung der statistischen Basis folgende Veränderung im Abstand der Steuerkraft zwischen den steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden in €/Einwohner statt:

Veränderung im Steuerkraftunterschied zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden

Gemeindegrößenklasse	zum Vergleich Ist 2024	bei Umstellung und Höchstbeträgen von ... € ¹⁾					
		40.000/ 80.000	45.000/ 90.000	50.000/ 100.000	55.000/ 110.000	60.000/ 120.000	Gesamt- ein- kommen
unter 1.000	117,71	+5,29	+10,46	+15,36	+19,88	+24,19	+140,81
1.000 bis unter 3.000	184,52	+4,13	+7,37	+9,90	+12,03	+14,05	+63,46
3.000 bis unter 5.000	218,98	+1,52	+5,59	+9,10	+12,13	+14,84	+105,83
5.000 bis unter 10.000	240,15	+0,48	+6,14	+11,06	+15,42	+19,18	+94,21
10.000 bis unter 20.000	244,15	-6,38	+0,67	+6,84	+12,27	+17,10	+114,66
20.000 bis unter 50.000	257,94	-7,50	-2,23	+2,40	+6,49	+10,08	+51,34
50.000 bis unter 100.000	273,30	-8,75	-2,01	+3,98	+9,13	+13,53	+70,39
100.000 bis unter 200.000	264,26	-16,24	-4,21	+6,01	+14,54	+21,38	+60,79
200.000 und mehr	333,72	-4,26	+11,14	+25,29	+38,09	+49,56	+203,04

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

Durch die Umstellung der statistischen Basis und bei gleichzeitiger **Beibehaltung der Höchstbeträge** werden in den Gemeindegrößenklassen bis 10.000 Einwohnern die Steuerkraftunterschiede in geringem Maße erhöht. In den Gemeindegrößenklassen von 10.000 bis über 200.000 Einwohnern werden die Steuerkraftunterschiede zwischen den steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden nivelliert. Bei einer Erhöhung der Höchstbeträge auf 45.000 €/90.000 € werden die Steuerkraftunterschiede im Vergleich zum IST 2024 für 3 Ge-

meindegrößenklassen (20.000 bis 50.000, 50.000 bis 100.000 und 100.000 bis 200.000 Einwohner) weiterhin – aber in geringerem Maße – nivelliert. Hingegen wachsen die Steuerkraftunterschiede für alle anderen Gemeindegrößenklassen an. Ab einer Erhöhung auf 50.000 €/100.000 € vergrößert sich für alle Gemeindegrößenklassen der Abstand der Steuerkraft im Vergleich zu einer Situation mit gleichbleibenden Höchstbeträgen.

2.5. Veränderungen zwischen Gemeinden verschiedener Größenordnung

Die Gemeindefinanzreform verfolgte auch das Ziel, das Steuerkraftgefälle zwischen großen Städten und kleinen Gemeinden nicht wesentlich zu verändern.

Vor Umstellung der statistischen Basis betrugen die Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der obersten Gemeindegrößenklasse das 1,28-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 geringfügig auf das 1,26-fache.

Würden zugleich die Höchstbeträge angehoben, ergäbe sich folgendes Verhältnis zwischen der größten und der kleinsten Gemeindegrößenklasse:

Höchstbeträge in €	Verhältnis
45.000 / 90.000	1,28
50.000 / 100.000	1,30
55.000 / 110.000	1,32
60.000 / 120.000	1,33
Gesamteinkommen	1,45

Infolge der Auswirkungen der Aktualisierung der statistischen Basis sinkt das Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden geringfügig. Bei einer gleichzeitigen **Anhebung der Höchstbeträge auf 45.000 €/90.000 €** ist das bisherige Niveau des Steuerkraftgefälles wiederhergestellt. Bei weiteren Anhebungen der Höchstbeträge würde sich der Abstand vergrößern.

Bei der Differenzierung nach Steuerkraftgruppen ergibt sich folgendes Pro-Kopf-Verhältnis zwischen großen und kleinen Gemeinden:

Steuerkraft	Ist 2024	bei Umstellung und Höchstbeträgen von ... €					
		40.000/ 80.000	45.000/ 90.000	50.000/ 100.000	55.000/ 110.000	60.000/ 120.000	Gesamt- ein- kommen
steuerstark	1,56	1,52	1,55	1,58	1,60	1,61	1,66
steuerdurchschnittlich	1,14	1,12	1,14	1,16	1,17	1,18	1,27
steuerschwach	1,23	1,21	1,22	1,24	1,25	1,26	1,38

Die Ergebnisse zeigen ein differenziertes Bild: Bei den steuerdurchschnittlichen Gemeinden wird das Ziel der unveränderten Beibehaltung der Steuerkraftunterschiede zwischen großen und kleinen Gemeinden bei Höchstbeträgen von 45.000 €/90.000 € erreicht. Bei den steuerschwachen verringern sich die Steuerkraftunterschiede bei Höchstbeträgen von 45.000 €/90.000 € in gleicher Höhe wie sie sich bei Höchstbeträgen von 50.000 €/100.000 € erhöhen. Bei den steuerstarken Gemeinden verringern sich die Steuerkraftunterschiede bei Höchstbeträgen von 40.000 €/80.000 € und 45.000 €/90.000 €, bei Höchstbeträgen von 50.000 €/100.000 € erhöhen sie sich wieder. Bei einer weiteren Anhebung der Höchstbeträge erhöhen sich in allen Steuerkraftgruppen die Steuerkraftunterschiede weiter.

Auch bei der Differenzierung nach Steuerkraftgruppen wird das Ziel der unveränderten Beibehaltung der Steuerkraftunterschiede zwischen großen und kleinen Gemeinden somit insgesamt am besten mit **Höchstbeträgen von 45.000 €/90.000 €** erreicht.

3. Fazit

- Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf der Grundlage des örtlichen Aufkommens gemäß Artikel 106 Absatz 5 Satz 1 GG würde bei Beibehaltung der bisherigen Höchstbeträge von 40.000 €/80.000 € dadurch entsprochen werden, dass in keinem Flächenland die 50 %-Marke des durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteils der Einkommensteuer überschritten wird (bundesdurchschnittlich 45,5 %). Allerdings käme es bei einer Anhebung der Höchstbeträge auf 45.000 €/ 90.000 € mit einem abgeschnittenen Anteil von 41,2 % insgesamt zur geringsten Abweichung vom langjährigen Bundesdurchschnitt des durch die Höchstbeträge abgeschnittenen Anteils von rund 40 %.
- Das geringste Umschichtungsvolumen zwischen den Gemeindegrößenklassen (± 80 Mio. €) ergäbe sich bei Höchstbeträgen von 40.000 €/80.000 €; das geringste Um-

schichtungsvolumen zwischen den Steuerkraftgruppen (± 54 Mio. €) hingegen bei Höchstbeträgen von 45.000 €/90.000 €.

- Dem Ziel der Wahrung des bisherigen Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden würde sowohl bei Höchstbeträgen von 40.000 €/80.000 € (-4,74 €/Einwohner) als auch bei Anhebung der bisherigen Höchstbeträge auf 45.000 €/90.000 € (+4,62 €/Einwohner) am ehesten entsprochen. 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.
- Dem Ziel der Nivellierung von Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung würde am ehesten bei Beibehaltung der bisherigen Höchstbeträge von 40.000 €/80.000 € entsprochen. Bei einer Erhöhung der Höchstbeträge auf 45.000 €/90.000 € würden die Steuerkraftunterschiede für die drei Gemeindegrößenklassen ab 20.000 Einwohner zwar weiterhin nivelliert, jedoch in geringerem Maße. Für alle anderen Gemeindegrößenklassen wachsen hingegen die Steuerkraftunterschiede.

In der Gesamtbetrachtung lässt sich hieraus nach Auffassung des BMF – auch unter Einbeziehung der Modellrechnungen nach Variante A (Steuerkraftkraftgruppeneinteilung bezogen auf das jeweilige Land) – keine Empfehlung zur Anhebung der Höchstbeträge ableiten. Das Bundesministerium der Finanzen spricht sich daher für eine Beibehaltung der Höchstbeträge von 40.000 €/80.000 € aus.