

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

A. Problem und Ziel

Das Gemeindefinanzreformgesetz verpflichtet den Gesetzgeber, den derzeit geltenden vorläufigen Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer mit Wirkung ab dem Jahr 2009 auf einen endgültigen, fortschreibungsfähigen und bundeseinheitlichen Schlüssel umzustellen. Mit der Umstellung ist eine grundlegende Neugestaltung der Schlüsselmerkmale verbunden. Die damit verbundenen Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene und über Ländergrenzen hinweg sollen zum einen begrenzt werden, zum anderen aber auch dem Charakter des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer als Ersatz für die ab 1998 abgeschaffte Gewerbesteuer entsprechen.

Weiterhin weichen die Übermittlungsregelungen für Berechnungen auf der Grundlage von Sozialdaten durch das Statistische Bundesamt an die Kommunen und ihre Spitzenverbände von entsprechenden Regelungen im Dritten Buch Sozialgesetzbuch ab.

B. Lösung

Die vorgesehenen Gewichtungsfaktoren für die Schlüsselmerkmale, die Hebesatzgewichtung der Schlüsselmerkmale und die Festlegung eines Übergangszeitraumes bis zum vollständigen Inkrafttreten des endgültigen Schlüssels begrenzen die genannten Umverteilungswirkungen zwischen größeren und kleineren Städten sowie zwischen Kernstädten und ländlichem Raum.

Die Übermittlungsregelungen für Berechnungen auf der Grundlage von Sozialdaten werden entsprechend dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch vereinheitlicht.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, getrennt für Bund, Länder und Kommunen, aufgeteilt in

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Durch dieses Gesetz entsteht kein erhöhter Vollzugsaufwand.

E. Sonstige Kosten

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

F. Bürokratiekosten

Es werden für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 26. Mai 2008

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

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des
Gemeindefinanzreformgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Abs. 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigelegt.

Der Bundesrat hat in seiner 844. Sitzung am 23. Mai 2008 gemäß Artikel 76
Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus
Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates
wird nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

Vom ...

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

Artikel 1**Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes**

Das Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2001 (BGBl. I S. 482), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14. August 2007 (BGBl. I S. 1912), wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Abs. 1 Satz 4 werden die Wörter „16. April 1997 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 19. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1812)“ durch die Wörter „19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210; 2003 I S. 179), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3310, 3843)“ ersetzt.
2. Die §§ 5a bis 5d werden wie folgt gefasst:

„§ 5a

Nichtfortschreibungsfähiger Bestandteil des
Verteilungsschlüssels

(1) Vorbehaltlich des § 5c Abs. 1 entfällt von dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nach § 1 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes

1. auf die Gemeinden der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein sowie auf Hamburg und Berlin (West) ein Anteil von insgesamt 85 Prozent,
2. auf die Gemeinden der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie auf Berlin (Ost) ein Anteil von insgesamt 15 Prozent.

(2) Der Schlüssel für die in Absatz 1 Nr. 1 genannten Länder und Berlin (West) bemisst sich nach dem entsprechend Absatz 3 Satz 2 gewichteten Anteil der Summe der nach Absatz 3 Satz 3 und 4 zugrunde gelegten Gemeindegewerte des einzelnen Landes sowie des entsprechend gewichteten Anteils von Berlin (West) an der Summe der nach Absatz 3 Satz 3 und 4 zugrunde gelegten Gemeindegewerte aller in Absatz 1 Nr. 1 genannten Länder und Berlin (West). Der Schlüssel für die in Absatz 1 Nr. 2 genannten Länder und Berlin (Ost) bemisst sich nach dem entsprechend Absatz 4 Satz 2 gewichteten Anteil der Summe der nach Absatz 4 Satz 3 und 4 zugrunde gelegten Gemeindegewerte des einzelnen Landes sowie des entsprechend gewichteten Anteils von Berlin (Ost) an der Summe der nach Absatz 4 Satz 3 und 4 zugrunde gelegten Gemeindegewerte aller in Absatz 1 Nr. 2 genannten Länder und Berlin (Ost).

(3) Der Anteil an der Umsatzsteuer nach Absatz 1 Nr. 1 wird auf die einzelnen Gemeinden verteilt, indem eine in

einer Dezimalzahl ausgedrückte Schlüsselzahl festgesetzt wird. Die Schlüsselzahl setzt sich zusammen zu 60 Prozent aus dem Anteil, der sich nach Satz 3 ergibt, und zu 40 Prozent aus dem Anteil, der sich nach Satz 4 ergibt; die Anteile sind jeweils in einer Dezimalzahl auszudrücken. Die erste Komponente der Schlüsselzahl errechnet sich

1. zu 70 Prozent aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an dem Gewerbesteueraufkommen im jeweiligen Land, das als Summe der Jahre 1990 bis 1997 auf der Grundlage der Erhebung nach § 4 Nr. 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes, für Berlin (West) als Summe der monatlichen Nachweisungen des Steueraufkommens, ermittelt wurde;
2. zu 30 Prozent aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im jeweiligen Land, die als Durchschnitt für die Jahre 1990 bis 1998 in der Beschäftigten- und Entgeltstatistik mit Stand 30. Juni des jeweiligen Jahres ermittelt wurde; dabei bleiben die Beschäftigten der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen unberücksichtigt.

Die zweite Komponente der Schlüsselzahl errechnet sich aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Summe der für jede einzelne Gemeinde ermittelten und mit dem durchschnittlichen örtlichen Hebesatz der Jahre 1995 bis 1998 multiplizierten Gewerbesteuer-Messbeträge nach dem Gewerbekapital im jeweiligen Land; Grundlage für die Gewerbesteuer-Messbeträge nach dem Gewerbekapital ist das Ergebnis der Gewerbesteuerstatistik für das Veranlagungsjahr 1995, Grundlage für die örtlichen Hebesätze ist die Erhebung nach § 4 Nr. 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes. Abweichend von den Sätzen 1 bis 4 können bis zu 20 Prozent des Anteils an der Umsatzsteuer nach Absatz 1 gemäß Landesrecht an Gemeinden verteilt werden, die als Folge der Regelungen der Absätze 1 und 3 Satz 1 bis 4 und der Regelungen in den Artikeln 1 bis 4 des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2590) besondere finanzielle Nachteile haben.

(4) Der Anteil an der Umsatzsteuer nach Absatz 1 Nr. 2 wird auf die einzelnen Gemeinden verteilt, indem eine in einer Dezimalzahl ausgedrückte Schlüsselzahl festgesetzt wird. Die Schlüsselzahl setzt sich zusammen zu 70 Prozent aus dem Anteil, der sich nach Satz 3 ergibt, und zu 30 Prozent aus dem Anteil, der sich nach Satz 4 ergibt; die Anteile sind jeweils in einer Dezimalzahl auszudrücken. Die erste Komponente der Schlüsselzahl errechnet sich aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an dem Gewerbesteueraufkommen im jeweiligen Land, das als Summe der Jahre 1992 bis 1997 auf der Grundlage der Erhebung nach § 4 Nr. 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes, für Berlin (Ost) als Summe der monatlichen Nachweisun-

gen des Steueraufkommens, ermittelt wurde. Die zweite Komponente der Schlüsselzahl errechnet sich aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im jeweiligen Land, die als Durchschnitt für die Jahre 1996 bis 1998 in der Beschäftigten- und Entgeltstatistik mit Stand 30. Juni des jeweiligen Jahres ermittelt wurde; dabei bleiben die Beschäftigten der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen unberücksichtigt.

§ 5b

Fortschreibungsfähiger Bestandteil des Verteilungsschlüssels

(1) Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nach § 1 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes wird vorbehaltlich des § 5c Abs. 1 auf die einzelnen Länder nach Schlüsseln verteilt. Die Schlüssel bemessen sich nach der Summe der nach Absatz 2 Satz 2 und 3 ermittelten Gemeinde-schlüssel je Land.

(2) Der Anteil an der Umsatzsteuer nach Absatz 1 Satz 1 wird auf die einzelnen Gemeinden verteilt, indem eine in einer Dezimalzahl ausgedrückte Schlüsselzahl festgesetzt wird. Die Schlüsselzahl setzt sich zusammen

1. zu 25 Prozent aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an dem Gewerbesteueraufkommen, das als Summe der Jahre 2001 bis 2006 auf Grundlage des Realsteuervergleichs nach § 4 Nr. 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes ermittelt wurde;
2. zu 50 Prozent aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen, die als Summe für die Jahre 2004 bis 2006 der Beschäftigten- und Entgeltstatistik mit Stand 30. Juni des jeweiligen Jahres ermittelt wurde;
3. zu 25 Prozent aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort ohne Entgelte von Beschäftigten von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen, die als Summe für die Jahre 2003 bis 2005 der Beschäftigten- und Entgeltstatistik ermittelt wurde.

Die Merkmale nach Satz 2 Nr. 2 und 3 werden mit dem gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuer-Hebesatz der jeweiligen Erfassungszeiträume gewichtet. Nach erfolgter erstmaliger Festsetzung des Verteilungsschlüssels wird der Schlüssel unter Beibehaltung der in Satz 2 Nr. 1, 2 und 3 festgelegten Anzahl von Jahren alle drei Jahre, erstmals zum 1. Januar 2012, aktualisiert. Die Aktualisierung erfolgt auf der Grundlage der Datenbasis, die beim Statistischen Bundesamt zum 1. April des dem Jahr der Aktualisierung vorangehenden Jahres verfügbar ist.

§ 5c

Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

(1) Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nach § 1 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes wird

1. in den Jahren 2009 bis 2011 mit einem Anteil von 75 Prozent gemäß dem Schlüssel nach § 5a und mit einem Anteil von 25 Prozent gemäß dem Schlüssel nach § 5b,
2. in den Jahren 2012 bis 2014 mit einem Anteil von jeweils 50 Prozent gemäß den Schlüsseln nach den §§ 5a und 5b und
3. in den Jahren 2015 bis 2017 mit einem Anteil von 25 Prozent gemäß dem Schlüssel nach § 5a und mit einem Anteil von 75 Prozent gemäß dem Schlüssel nach § 5b verteilt.

Ab dem Jahr 2018 wird der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gemäß dem Schlüssel nach § 5b verteilt.

(2) Die Anteile an der Umsatzsteuer nach Absatz 1 werden auf die einzelnen Länder jeweils nach Schlüsseln verteilt, die vom Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt werden. Die Länder stellen dem Bundesministerium der Finanzen die für die Ermittlung der Schlüssel notwendigen Daten zur Verfügung. Die Anteile an der Umsatzsteuer nach Absatz 1 werden jeweils nach Schlüsseln auf die Gemeinden aufgeteilt, die von den Ländern nach Absatz 1 ermittelt und durch Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung festgesetzt werden. Die Länder ermitteln die Schlüsselzahlen ihrer Gemeinden auf der Grundlage von Schlüsselzahlen, die aus Bundessummen abgeleitet und durch die Länder auf Eins normiert werden.

§ 5d

Übermittlung statistischer Ergebnisse

Zur Festsetzung der Verteilungsschlüssel nach § 5c, jedoch nicht für die Regelung von Einzelfällen, dürfen das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder den Gemeinden und ihren Spitzenverbänden auf Landes- und Bundesebene auf Ersuchen die dafür erforderlichen Tabellen mit Ergebnissen der hierzu vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder durchgeführten Berechnungen übermitteln, auch soweit Tabellenfelder nur einen einzigen Fall ausweisen. Die Tabellen dürfen nur für die Zwecke, für die sie übermittelt worden sind, nur durch Amtsträger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder Personen, die entsprechend § 1 Abs. 2, 3 und 4 Nr. 2 des Verpflichtungsgesetzes auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Geheimhaltungspflicht förmlich verpflichtet worden sind und nur räumlich, organisatorisch und personell getrennt von der Erfüllung solcher Verwaltungsaufgaben verwendet werden, für die sie gleichfalls von Bedeutung sein können. Sie sind von den Gemeinden und ihren Spitzenverbänden geheim zu halten und vier Jahre nach Festsetzung des Verteilungsschlüssels zu löschen. Werden innerhalb dieser Frist Einwendungen gegen die Berechnung des Verteilungsschlüssels erhoben, dürfen die Daten bis zur abschließenden Klärung der Einwendungen aufbewahrt werden, soweit sie für die Klärung erforderlich sind. § 16 Abs. 9 des Bundesstatistikgesetzes gilt entsprechend.“

3. Der bisherige § 5c wird § 5e und wie folgt geändert:

Die Wörter „den §§ 5a und 5b“ werden durch die Angabe „§ 5c“ ersetzt.

4. Der bisherige § 5e wird § 5f.
5. In § 6 Abs. 5 Satz 5, 6 und Abs. 6 Satz 2 werden jeweils die Wörter „vom Hundert“ durch das Wort „Prozent“ ersetzt.

Artikel 2

Folgeänderungen anderer Gesetze

(1) § 1 Abs. 4 des Gesetzes über Steuerstatistiken vom 11. Oktober 1995 (BGBl. I S. 1250, 1409), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(4) Das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder führen zur Verteilung des nach § 1 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes festgesetzten Anteils am Auf-

kommen der Umsatzsteuer auf die Gemeinden Berechnungen nach § 5c des Gemeindefinanzreformgesetzes durch.“

(2) In § 17 Abs. 1 Satz 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3376) geändert worden ist, werden die Wörter „den §§ 5a und 5b“ durch die Angabe „§ 5c“ ersetzt.

(3) In § 282a Abs. 2b Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch § 22 Abs. 4 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2861) geändert worden ist, werden die Wörter „für Vorschläge“ gestrichen und in dem Sätzen 1 und 2 wird jeweils die Angabe „§ 5d“ durch die Angabe „§ 5c“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Gemeindefinanzreformgesetz enthält in § 5d (alte Fassung) den Auftrag an den Gesetzgeber, die Verteilung des Gemeindeanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer mit Wirkung ab dem Jahr 2009 von dem derzeit geltenden, vorläufigen Verteilungsschlüssel auf einen fortschreibungsfähigen Schlüssel umzustellen. Mit der Umstellung ist eine grundlegende Neugestaltung der Schlüsselmerkmale verbunden. Die bis einschließlich des Jahres 2008 geltende Fassung des Gemeindefinanzreformgesetzes sieht für das ehemalige Bundesgebiet (einschließlich West-Berlin) und das Beitrittsgebiet unterschiedliche Schlüssel vor. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erfolgt in den alten Ländern auf der Grundlage des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1990 bis 1997 (mit einem Gewichtungsanteil von 42 Prozent), der durchschnittlichen Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der Jahre 1990 bis 1998 (mit einem Gewichtungsanteil von 18 Prozent) und dem mit dem durchschnittlichen örtlichen Hebesatz der Jahre 1995 bis 1998 ermittelten Gewerbekapitalsteuer-Aufkommen im Veranlagungsjahr 1995 mit einer Gewichtung von 40 Prozent. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erfolgt in den neuen Ländern und Ost-Berlin auf der Grundlage des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1992 bis 1997 (mit einem Gewichtungsanteil von 70 Prozent) sowie der durchschnittlichen Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) jeweils am 30. Juni der Jahre 1996 bis 1998 (mit einem Gewichtungsanteil von 30 Prozent). Der unterschiedliche Schlüssel für das ursprüngliche Bundesgebiet und das Beitrittsgebiet rührt daher, dass die gemeindliche Umsatzsteuerbeteiligung als Ersatz für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer eingeführt wurde. Die Gewerbekapitalsteuer sollte somit Eingang in die Schlüsselkomponenten finden. Dies war im Beitrittsgebiet nicht möglich, da diese Steuer dort nicht erhoben wurde. Durch die Berücksichtigung des Merkmals „Gewerbekapitalsteuer“ ist dieser Schlüssel nicht nur nicht bundeseinheitlich, sondern auch nichtfortschreibungsfähig. Bei Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer bestand aber Einvernehmen darüber, dass über die Umsatzsteuerverteilung ein mittelbarer Wirtschaftsbezug zu erhalten sei, um Kommunen mit einer erfolgreichen Ansiedlungspolitik zu belohnen. Dies bedingt einen fortschreibungsfähigen Schlüssel.

Ursprünglich hatte der Gesetzgeber vorgesehen, im Hinblick auf den wirtschaftsbezogenen Charakter der gemeindlichen Umsatzsteuerbeteiligung bei der endgültigen Schlüsselgestaltung an die betrieblichen Merkmale „Vorräte“, „Sachanlagen“, „Löhne und Gehälter“ sowie „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ anzuknüpfen. Die Umstellung auf diese Schlüsselmerkmale ist seinerzeit daran gescheitert, dass bei der Datenerhebung für diese Merkmale die erforderliche Qualität der gemeindeschaffen Daten und darauf basierend belastbare und gerichts feste Verteilungsschlüssel nicht erreicht werden konnten. Deshalb musste nach alternativen Schlüsselmerkmalen gesucht werden. Die Suche führte zu dem Ergebnis, dass für den endgültigen Verteilungsschlüssel

des Gemeindeanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer lediglich die Daten der Amtlichen Statistik für das Gewerbesteueraufkommen sowie Entgelt- und Beschäftigtenzahlen aus einer Statistik der Bundesagentur für Arbeit in der gebotenen Qualität zur Verfügung stehen.

Zur Vorbereitung der Umstellung auf den endgültigen Verteilungsschlüssel hat das Statistische Bundesamt Berechnungen auf der Grundlage der vorgesehenen Schlüsselmerkmale „Gewerbesteueraufkommen (brutto)“, „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ und „sozialversicherungspflichtige Entgelte“ mit unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren sowie mit bzw. ohne Hebesatzgewichtung von Beschäftigten und Entgelten in insgesamt zwölf Varianten durchgeführt.

	Gewichtungsfaktoren in Prozent		
	Gewerbesteuer-aufkommen	Beschäftigte	Entgelte
Variante 1	50	25	25
Variante 2	40	40	20
Variante 3	33 $\frac{1}{3}$	33 $\frac{1}{3}$	33 $\frac{1}{3}$
Variante 4	25	50	25
Variante 5	25	25	50
Variante 6	0	50	50

Die Auswahl einer bestimmten Schlüsselvariante und die Entscheidung für eine Hebesatzgewichtung der Merkmale „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ und „sozialversicherungspflichtige Entgelte“ ist das Ergebnis einer umfassenden Diskussion zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden. Der im Gesetzentwurf vorgesehene endgültige und bundeseinheitliche Schlüssel setzt sich zusammen zu 25 Prozent aus dem Gewerbesteueraufkommen (brutto) der Jahre 2001 bis 2006, zu 50 Prozent aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen) der Jahre 2004 bis 2006 sowie zu 25 Prozent aus den sozialversicherungspflichtigen Entgelten am Arbeitsort (ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen) der Jahre 2003 bis 2005. Beschäftigte und Entgelte werden mit dem durchschnittlichen gewogenen örtlichen Gewerbesteuer-Hebesatz des jeweiligen Erfassungszeitraumes gewichtet. Die Daten zu den Schlüsselmerkmalen werden jeweils der amtlichen Finanzstatistik sowie der Beschäftigten- und Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit entnommen. Für die Daten der Gewerbesteuer wird auf den Realsteuervergleich zurückgegriffen. Damit wird gewährleistet, dass möglichst aktuelle Daten für die Berechnung der Schlüsselzahlen einfließen können. Alle drei Jahre erfolgt eine Aktualisierung des Verteilungsschlüssels auf Grundlage der jeweils verfügbaren Daten.

Der endgültige Verteilungsschlüssel wird vollständig erst ab dem Jahr 2018 in Kraft treten. In einem Übergangszeitraum von 2009 bis einschließlich 2017 wird ein Übergangsschlüssel Anwendung finden, der eine Kombination aus geltendem und zukünftigem Schlüssel mit gleichmäßig zunehmendem

Gewicht des zukünftigen und abnehmendem Gewicht des geltenden Schlüssels in vier Stufen darstellt. In den Jahren 2009 bis 2011 geht der endgültige Schlüssel mit einem Anteil von 25 Prozent und der geltende Schlüssel mit einem Anteil von 75 Prozent ein, in den Jahren 2012 bis 2014 gehen endgültiger und geltender Schlüssel mit einem Anteil von jeweils 50 Prozent ein und in den Jahren 2015 bis 2017 gehen der endgültige Schlüssel mit einem Anteil von 75 Prozent und der geltende Schlüssel mit einem Anteil von 25 Prozent ein.

Angesichts unterschiedlicher Einschätzungen unter den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden über die jeweilige Bedeutung der einzelnen Schlüsselmerkmale und der Hebesatzgewichtung von Beschäftigten und Entgelten für den endgültigen Schlüssel ergab sich bei den Beratungen zur Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens kein klares und eindeutiges Meinungsbild. Deswegen hatte das Bundesministerium der Finanzen eine Variante gewählt, bei der eine mehrheitliche Zustimmung der Länder möglich erscheint und die trotz unterschiedlicher Interessenlage die Unterstützung sowohl des Deutschen Städtetages als auch des Deutschen Städte- und Gemeindebundes fand.

Mehrere Länder bevorzugen einen hohen Gewichtsanteil der Gewerbesteuer im endgültigen Verteilungsschlüssel. Sie begründen dies vor allem mit der Funktion des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer als Ersatz für den Wegfall der Gewerbesteuer. Durch eine hohe Gewichtung der Gewerbesteuer käme der Wirtschaftsbezug im Schlüssel hinreichend zum Ausdruck, auch wenn die Gewerbesteuer größtenteils am Ertrag und nicht wie die Gewerbesteuer am Betriebsvermögen als Bemessungsgrundlage ansetzt. Ergänzend hierzu sei auch eine Hebesatzgewichtung der Schlüsselmerkmale „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ und „sozialversicherungspflichtige Entgelte“ systemgerecht, da auch die weggefallene Gewerbesteuer zu 100 Prozent hebesatzgewichtet war. Eine andere Gruppe von Ländern befürwortet einen geringen Gewichtsanteil der Gewerbesteuer u. a. mit dem Argument, damit könnten Einflüsse der vergleichsweise konjunkturabhängigen Gewerbesteuer in Grenzen gehalten werden. Eine Hebesatzgewichtung der Schlüsselmerkmale „Beschäftigte“ und „Entgelte“ sei zwar grundsätzlich denkbar, allerdings bestehe zwischen Gewerbesteuer-Hebesätzen und Beschäftigten bzw. Entgelten kein Sachzusammenhang. Von den kommunalen Spitzenverbänden plädiert der Deutsche Städtetag mit Blick auf die Ersatzfunktion der gemeindlichen Umsatzsteuerbeteiligung für die Gewerbesteuer für einen möglichst hohen Anteil der Gewerbesteuer im endgültigen Schlüssel und hält darüber hinaus eine Hebesatzgewichtung der weiteren Schlüsselmerkmale für unverzichtbar, falls der Anteil der Gewerbesteuer im Schlüssel gering ausfallen sollte. Aufgabe der Schlüsselumstellung müsse es ferner sein, die seinerzeitige Benachteiligung gewerbesteuerstärker Städte durch die Umstellung auf die Umsatzsteuerbeteiligung zumindest zu begrenzen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund befürwortet mit Blick auf die geringe Steuerkraft und das geringe Lohnniveau insbesondere ländlicher Regionen ein eher geringes Gewicht dieser Schlüsselmerkmale.

Der vom Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagene Schlüssel stellt einen Kompromiss zwischen den gegensätz-

lichen Interessen innerhalb der Länder und der kommunalen Spitzenverbände dar. Die jetzt vorgesehene Schlüsselgestaltung stellt für keinen der Beteiligten die bevorzugte Schlüsselvariante dar, wird aber von den kommunalen Spitzenverbänden als akzeptable Lösung unterstützt. Angesichts der zwangsläufigen Umverteilungen beim Übergang auf einen neuen Schlüssel besitzt die jetzt vorgeschlagene Schlüsselvariante auch den Vorteil, unter allen diskutierten Varianten, die das Gewerbesteueraufkommen als Merkmal enthalten, das geringste Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern aufzuweisen. Betrachtet man die Verteilungswirkungen nach Gemeindegrößenklassen, zeigt sich im Vergleich zu Varianten ohne Hebesatzgewichtung ebenfalls ein deutlich verringertes Umverteilungsvolumen. Die gewählte Gewichtsvariante führt in der Summe nur für kleinste Gemeinden und für Städte mit 200 000 und mehr Einwohnern zu begrenzten Mindereinnahmen. Alle anderen Varianten würden bei weiteren Gemeindegrößenklassen zu Mindereinnahmen führen. Die Umverteilungswirkungen zwischen den Ländern werden zudem durch den Länderfinanzausgleich deutlich abgemildert. In den Ländern können Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene zusätzlich vom kommunalen Finanzausgleich aufgefangen werden. Auch ist die Verteilungsmasse von rd. 3,5 Mrd. Euro gemessen an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen gering (Steuerschätzung vom November 2007 für 2008: 73,6 Mrd. Euro).

In ihren Stellungnahmen zum Gesetzentwurf haben sich neun Länder für Schlüsselvarianten mit Hebesatzgewichtung aller Merkmale ausgesprochen. Sechs dieser Länder befürworten ausdrücklich die vom Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagene Variante, zwei weitere Länder schließen sich dieser Variante an, obwohl sie eine andere Gewichtung der Schlüsselmerkmale bevorzugen, und ein weiteres Land ist für eine Variante mit einem höheren Anteil der Gewerbesteuer bei der Schlüsselgewichtung. Sieben Länder plädieren für einen Verteilungsschlüssel ohne Hebesatzgewichtung der Beschäftigten und Entgelte. Diese Länder haben sich darüber hinaus auf eine Gewichtung der Schlüsselmerkmale entsprechend dem Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen verständigt. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund bekräftigen nochmals ihre Zustimmung zum Gesetzentwurf, der sich auch der Deutsche Landkreistag angeschlossen hat.

Einvernehmen besteht zwischen allen Ländern und allen kommunalen Spitzenverbänden darüber, angesichts der Umverteilungswirkungen insbesondere von den neuen zu den alten Ländern zum Zeitpunkt des Schlüsselwechsels den endgültigen Schlüssel nicht vollständig mit Wirkung ab dem Jahr 2009, sondern mit einem Übergangszeitraum – in Anlehnung an die Fortdauer des Solidarpakts II – bis 2018 einzuführen. Bis zu diesem Zeitpunkt sollte die Angleichung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der neuen Länder so weit fortgeschritten sein, dass der abschließende Übergang auf den endgültigen Verteilungsschlüssel allenfalls geringfügige Auswirkungen hervorrufen dürfte. Die Ergebnisse der Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes haben in allen Varianten Umverteilungen insbesondere von den neuen in die alten Länder, aber auch zwischen den alten und den neuen Ländern sowie zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen aufgezeigt. Die Ursache für diese Verteilungswirkung liegt vor allem im Wegfall der bisherigen 85:15-Vorabverteilung, die die neuen Länder bislang be-

günstigt. Darüber hinaus ergeben sich Umverteilungswirkungen zu Lasten derjenigen Länder, deren Gemeinden bislang von der Berücksichtigung der Gewerbesteuer besonders profitiert haben. Für den Übergangszeitraum als zweckmäßig wurde eine Kombination aus geltendem und

zukünftigem Schlüssel mit gleichmäßig zunehmendem Gewicht des zukünftigen und abnehmendem Gewicht des geltenden Schlüssels in vier Stufen angesehen (Gewichtung neuer/alter Schlüssel: 2009 bis 2011 mit 25:75, 2012 bis 2014 mit 50:50, 2015 bis 2017 mit 75:25).

Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nach Ländern (Übergangsregelung nach § 5c – neu – des Gemeindefinanzreformgesetzes)

Veränderung durch die Einführung des Übergangsschlüssels und des endgültigen Schlüssels gegenüber der derzeitigen Regelung am Beispiel der Werte für 2008¹

in Mio. Euro

Land	Derzeitiger Anteil	Übergangsschlüssel			Schlüssel ab 2018
		2009 – 2011	2012 – 2014	2015 – 2017	
BW	479,5	+ 4,7	+ 9,5	+ 14,2	+ 19,0
BY	522,8	+ 13,2	+ 26,3	+ 39,5	+ 52,6
BE	154,4	– 6,7	– 13,4	– 20,1	– 26,8
BB	87,7	– 5,6	– 11,2	– 16,8	– 22,4
HB	37,0	+ 1,0	+ 2,0	+ 3,0	+ 3,9
HH	133,3	+ 2,1	+ 4,2	+ 6,3	+ 8,3
HE	340,1	– 7,5	– 14,9	– 22,4	– 29,9
MV	54,6	– 2,5	– 4,9	– 7,4	– 9,8
NI	273,6	+ 5,1	+ 10,2	+ 15,3	+ 20,4
NW	839,2	+ 5,6	+ 11,2	+ 16,9	+ 22,5
RP	141,5	+ 0,4	+ 0,9	+ 1,3	+ 1,7
SL	37,6	+ 2,0	+ 4,1	+ 6,1	+ 8,2
SN	176,0	– 6,8	– 13,6	– 20,4	– 27,2
ST	87,4	– 3,7	– 7,4	– 11,2	– 14,9
SH	88,0	+ 1,2	+ 2,4	+ 3,6	+ 4,8
TH	77,4	– 2,6	– 5,3	– 7,9	– 10,6
Insgesamt	3 530,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ Quelle: Steuerschätzung vom November 2007, Summenabweichungen aufgrund von Rundungsdifferenzen

Mit der Umstellung auf den neuen Schlüssel zum 1. Januar 2009 kann die zukünftige Aktualisierung des Schlüssels im Dreijahresturnus zeitgleich mit der Aktualisierung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommensteuer erfolgen. Die Daten über die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die Länder werden bis spätestens Anfang Oktober des jeweiligen Vorjahres vorliegen.

Auf der gesetzlichen Grundlage von § 282a Abs. 2b Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) übermittelt die Bundesagentur für Arbeit zur Vorbereitung der Umstellung auf den endgültigen Verteilungsschlüssel und zur Festlegung des endgültigen Schlüssels dem Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder nach Gemeinden zusammengefasste statistische Daten über die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die sozialversicherungspflichtigen Entgelte. Diese Daten sind vier Jahre nach Festsetzung des Verteilungsschlüssels von den Stellen, die sie empfangen haben, zu löschen. Obwohl diese Daten – wenngleich in anonymisierten Tabellensätzen – auch den Gemeinden und ihren Spitzenverbänden zur Ver-

fügung gestellt werden, sieht das Gemeindefinanzreformgesetz, in dem die Übermittlung der Daten an die Kommunen gesetzlich geregelt ist, keine zeitliche Regelung zur Löschung dieser Daten vor. Für die obersten Finanzbehörden von Bund und Ländern gibt es dazu in § 282a Abs. 2b Satz 2 SGB III Regelungen. Um diese Regelungslücke zu schließen, sollen die in den bisherigen §§ 5b und 5d des Gemeindefinanzreformgesetzes geregelten Bestimmungen entsprechend den Regelungen in § 282a SGB III in einem neu gefassten, vereinheitlichten § 5d angepasst werden.

Die Ermächtigung für eine bundesgesetzliche Regelung in Artikel 1 ergibt sich aus Artikel 106 Abs. 5a des Grundgesetzes (GG).

Artikel 2 betrifft lediglich redaktionelle Anpassungen.

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

Durch das Gesetz sind Auswirkungen auf die Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen, auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten.

Es werden für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

In Bezug auf Gender Mainstreaming ergibt sich durch dieses Gesetz keine Gleichstellungsrelevanz.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Zum 1. Januar 2009 erfolgt die Umstellung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer auf die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004. Die Bezugnahme auf die Änderung des Einkommensteuergesetzes vom Dezember 2004 stellt klar, dass der Verweis im Gemeindefinanzreformgesetz sich auf die im Veranlagungsjahr 2004 gültige Fassung des § 32a Abs. 5 und 6 EStG bezieht, auf dem auch die zugrunde gelegte Statistik beruht.

Zu Nummer 2

Der neu gefasste § 5a beschreibt den nichtfortschreibungsfähigen Bestandteil des Verteilungsschlüssels, der dem bisherigen Übergangsschlüssel einschließlich der Vorabverteilung des Umsatzsteueraufkommens auf alte und neue Länder entspricht. Der Schlüssel, der bereits im geltenden Gesetz geregelt ist, ist alleiniger Verteilungsmaßstab bis einschließlich des Jahres 2008 und wird mit abnehmendem Gewicht Bestandteil des Verteilungsschlüssels in der Übergangphase bis einschließlich des Jahres 2017 sein.

Die Regelung im neu gefassten § 5b beschreibt den fortschreibungsfähigen Bestandteil des Verteilungsschlüssels, der in Kombination mit dem geltenden Schlüssel in den Jahren 2009 bis 2017 zur Anwendung kommt und ab dem Jahr 2018 alleinige Grundlage für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sein wird. Die Regelung legt die Schlüsselmerkmale fest und bestimmt die jeweiligen Gewichtungsfaktoren der Merkmale im Schlüssel. Die Regelung bestimmt ferner die Erhebungszeiträume der jeweils zugrunde liegenden Daten und bestimmt die Statistiken, aus denen die Daten entnommen werden. Die Regelung legt die Hebesatzgewichtung einzelner Merkmale und die Erfassungszeiträume für die der Gewichtung zugrunde liegenden Hebesätze fest. Die Regelung bestimmt ferner, dass die Verteilungsschlüssel im Dreijahresturnus zu aktualisieren sind.

In § 5c wird der Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer geregelt. Zunächst wird bis einschließlich 2017 ein Übergangsschlüssel eingeführt, der aus der Kombination aus nichtfortschreibungsfähigem und fortschreibungsfähigem Schlüsselbestandteil mit abnehmendem Gewicht des alten und zunehmendem Gewicht des neuen Schlüssels besteht. Die Regelung legt die Gewichtungsfaktoren der beiden Schlüsselbestandteile fest und bestimmt die Jahre, in denen sie jeweils gelten. Ab dem Jahr 2018 gilt allein der endgültige Schlüssel.

Die Regelung bestimmt ferner, dass das Bundesministerium der Finanzen in einer begleitenden Rechtsverordnung regelt, wie der Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer auf die Länder zu verteilen ist. Die Länder werden hierbei

verpflichtet, dem Bundesministerium der Finanzen die hierzu erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen. Ferner wird das Verfahren bestimmt, nach dem die Länder die Verteilung der Umsatzsteueranteile auf ihre Gemeinden vornehmen.

Auf der Grundlage der gesetzlichen Regelungen erstellt das Statistische Bundesamt methodische Vorgaben für die statistischen Ämter der Länder. Die statistischen Landesämter ermitteln anhand dieser Vorgaben, der Daten aus dem Realsteuervergleich und der von der Bundesagentur für Arbeit übermittelten Daten verbindliche Grunddaten zum Gewerbesteueraufkommen, den Beschäftigten und Entgelten sowie den Hebesätzen für die einzubeziehenden Jahre nach einem einheitlichen aktuellen Gebietsstand und übermitteln diese Grunddaten an das Statistische Bundesamt. Das Statistische Bundesamt berechnet auf Grundlage dieser verbindlichen Grunddaten aus den Gemeindedaten Länderschlüssel und übermittelt diese an das Bundesministerium der Finanzen für die Rechtsverordnung zur Aufteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die Länder. Die Bundessumme der Länderschlüssel wird auf den Wert Eins normiert. Die statistischen Ämter der Länder erhalten vom Statistischen Bundesamt jeweils die dabei ermittelten, sie betreffenden Landes- und Gemeindeangaben. Die statistischen Ämter der Länder errechnen aus den vom Statistischen Bundesamt übermittelten Daten ihre Gemeindeschlüssel für die Landesverordnungen, wobei die Landessummen jeweils auf den Wert Eins normiert werden.

Die Regelung in § 5d ermächtigt das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder, die vollständigen Tabellensätze unter Einbeziehung der Daten aus der Beschäftigten- und Entgeltstatistik ebenso wie an die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder (die Weiterleitung an diese ist in § 282a Abs. 2b Satz 2 SGB III geregelt) an die kommunalen Spitzenverbände und an die Gemeinden weiterzuleiten, so dass diese während des Gesetzgebungsverfahrens zur Neugestaltung des Verteilungsschlüssels und in späteren Jahren bei der Aktualisierung des Schlüssels in die Lage versetzt werden, sachgerecht und detailgenau an der Ermittlung der Schlüssel mitzuwirken. Die Vorschrift stellt sicher, dass die Daten ausschließlich zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie übermittelt werden. Die Gesetzesänderung schließt eine bestehende Regelungslücke zu § 282a Abs. 2b SGB III und verpflichtet die Kommunen, die ihnen übermittelten Daten spätestens vier Jahre nach Festsetzung des Verteilungsschlüssels zu löschen, sofern sie nicht mehr zur Klärung offener Fragen benötigt werden.

Zu Nummer 3

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 4

Redaktionelle Anpassung.

Zu Nummer 5

Redaktionelle Anpassung.

Zu Artikel 2

Redaktionelle Anpassung.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat hat den o. a. Entwurf auf Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten begründet werden, geprüft.

Mit dem Entwurf werden keine Informationspflichten für Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger eingeführt, geändert oder aufgehoben; lediglich eine Informationspflicht der Verwaltung wird marginal verändert.

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

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 844. Sitzung am 23. Mai 2008 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 5c GFRG)

In Artikel 1 Nr. 2 ist § 5c wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 Satz 1 sind nach dem Wort „Der“ die Wörter „Verteilungsschlüssel für den“ einzufügen und das Wort „verteilt“ durch das Wort „gebildet“ zu ersetzen.
- b) In Absatz 2 Satz 1 sind nach dem Wort „Die“ die Wörter „sich aus den Verteilungsschlüsseln nach Absatz 1 ergebenden“ einzufügen und die Wörter „nach Absatz 1“ zu streichen.

Begründung

Zu Buchstabe a

Es handelt sich um eine redaktionelle Klarstellung. Die Formulierung stellt sicher, dass die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer im Übergangszeitraum bis einschließlich des Jahres 2017 anhand einer einheitlichen Verteilungsmasse und mit einer Schlüsselzahl für jedes Land erfolgt.

Zu Buchstabe b

Redaktionelle Anpassung an die Änderung in § 5c Abs. 1 Satz 1.

