Zensus und Steuern – Fiskalzensus: Informationsgewinnung und Datenverarbeitung im Finanz- und Steuerrecht

Lennart Fischer und Ulrich Hufeld

Der nachfolgende Beitrag beleuchtet vor dem Hintergrund des Zensus 2022 Facetten des Steuer- und Finanzverfassungsrechts. Zunächst entwickeln wir unter I. den Begriff *Fiskalzensus*, in Abgrenzung zum allgemeinen Zensus und mit Blick auf die umfängliche, freilich alltägliche, der Finanzverwaltung wie selbstverständlich anvertraute Datensammlung. Der anschließende Teil II. widmet sich der Registermodernisierung und Bürgernummerierung – einem Themenbereich, der im Steuerrecht bereits seit langem verwurzelt ist, nunmehr aber auch im Rahmen des Zensus relevant wird. An die Betrachtung schließt in Teil III. ein Überblick über die Relevanz der allgemeinen Zensusdaten im Bereich des Finanzverfassungsrechts an. Abschließend werden im Fazit (IV.) die Ergebnisse der Betrachtung aufgegriffen.

I. Der Fiskalzensus

Die Vortragsreihe und die in diesem Tagungsband versammelten Beiträge bringen Für und Wider rund um den Zensus umfassend zum Ausdruck. Doch die gut-böse-Gravur in den Betrachtungen zum Thema schillert bedenklich. Droht uns mit einer Bevölkerungszählung der Super-GAU der Verdatung, der Nummerierung und Verdinglichung derer, die sich dem Staat gegenüber offenbaren müssen – vom Super-GAU war zu Beginn der Vortragsreihe mehr als einmal die Rede[1]? Oder liefert der Zensus nur das unverzichtbare Rohmaterial für eine republikanische Politik, die auf gemeinwohlorientierte Datenwirtschaft baut, systematisch aus dem grob- und feingranularen Wissen schöpft und so die Richtigkeit der politischen Entscheidungen verheißt, somit Output-Legitimation?

1 Vgl. *H. Ruschemeier*, Grundrechtsdogmatische Fragen des Zensus im Mehrebenensystem, in: Valentiner/Goldberg, Zensus 2022, S. 109 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine Skizze der hochwertigen, wenn nicht perfektionierten Politik im Datenbewirtschaftungs-Republikanismus hat bereits *Gary Schaal* gezeichnet.[2] Man könne sich gar vorstellen, dass die Daten *ad personam* aufbereitet, jeder Bürgerin, jedem Bürger etwa eine höchstpersönliche und tagesaktuelle Geschwindigkeitsbegrenzung im Straßenverkehr vorgegeben wird. Die Algorithmen lotsen dann jeden Autofahrer individuell, je nach Vorleistung, Tagesform und Unfallgeneigtheit. Freie Fahrt für freie Bürger auf Basis einer permanent angepassten Fahrerlaubnis – ein Szenario stetig perfektionierter Individualgerechtigkeit.

Dann freilich hat der Kollege *Schaal* sein Gedankenexperiment an die Jurisprudenz weitergereicht mit der Frage, ob sein Grenzbeispiel der totalen Granularität – der Hyperindividualisierung – vereinbar sei mit einem Bürgerstatus der egalitären und gleich freien Zugehörigkeit.[3]

Diese Zweifel sind durchaus berechtigt. Hyperindividualisierung mag noch der Einzelfallgerechtigkeit verpflichtet sein. Diese ist auch und gerade dem Steuerrecht allzu vertraut – dazu sogleich mehr. Juristisch problematisch ist vielmehr die vertrauensselige Annahme, dass der maschinelle Vollzug die historisch vollendete, perfekte Administration sei. Diese Vertrauensseligkeit führt uns in eine unheimliche *summum ius – summa iniuria*-Falle.[4] Blinde Buchstabentreue kann im Einzelfall zu Brachialvollzug und höchster Ungerechtigkeit führen. So wurde ein Fall bekannt, in dem eine Frau ihren Sohn nach einem Asthmaanfall ins Krankenhaus fahren wollte. Das Auto sprang jedoch nicht an, da die Mutter mit ihren Leasingraten drei Tage im Rückstand war und deshalb die elektronische Abschalteinrichtung den Wagen sperrte.[5] Das Beispiel zeigt eindrücklich, was *Hans Peter Bull* einer vollautomatisierten Verwaltung bescheinigt: sie ist „erbarmungslos".[6] Der Algorithmus prüft nur, worauf er programmiert wurde. Für unvorhergesehene Abweichungen, die die Lebensrealität zwangsläufig

2 Vgl. *G. S. Schaal*, Big Data ergänzte Zensus-Daten: Ein Paradigma für republikanisch inspirierte Governance in der digitalen Konstellation, in: Valentiner/Goldberg, Zensus 2022, S. 89 ff.

3 Vgl. *G. S. Schaal*, Big Data ergänzte Zensus-Daten: Ein Paradigma für republikanisch inspirierte Governance in der digitalen Konstellation, in: Valentiner/Goldberg, Zensus 2022, S. 89 ff.

4 Hierauf weist auch *J. Hecht*, Notariat 4.0 und Blockchain-Technologie, MittBayNot 2020, 314 (322) unter Einbezug des nachfolgenden Beispiels hin.

5 New York Times v. 24.9.2014, https://dealbook.nytimes.com/2014/09/24/miss-a-payment-good-luck-moving-that-car/ (zuletzt abgerufen am 16.01.2024).

6 *H. P. Bull*, Die Nummerierung der Bürger und die Angst vor dem Überwachungsstaat, DÖV 2022, 261 (267).

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mit sich bringt, hat er kein Sensorium. Der eigentlich ausgeträumte Traum vom vollprogrammierten, deshalb blinden Vollzug kehrt zurück im phantastischen Reich der vollautomatisierten Verwaltung. In Wahrheit wird im Normvollzug die Norm nicht nur vollzogen, sondern legislatorisch vollendet.[7] „Digitaltaugliches Recht" benötigt sprachliche und rechtliche Eindeutigkeit, die es in der Sprachgebundenheit und Kontextbezogenheit von Recht nicht gibt.[8] Deshalb ist maschineller Vollzug nur punktuell möglich, nicht strukturell. Verwaltung durch Personen bleibt unverzichtbar.[9]

I. Die Gerechtigkeitsidee der Einkommensteuer

Als Steuerzahlerinnen und Steuerzahler leben wir mit (Hyper-)Individualisierung lange schon auf vertrautem Fuße. Das ist die erste finanz- und steuerrechtliche Botschaft des Beitrags: Das Konzept der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der gewinnorientierten Gewerbesteuer – mithin das Konzept der Ertragsteuern beruht auf Feingranularität: auf hyperindividueller Vermessungsgenauigkeit. Der immense Verfahrensaufwand folgt nur konsequent der Systementscheidung für Besteuerung der individuellen, höchstpersönlichen Leistungsfähigkeit. Der folgenschwere Imperativ des materiellen Einkommensteuerrechts lautet: Gerechtigkeit durch Zählgenauigkeit! Fiskus und Zensus verschmelzen in einem Konzept der Messgenauigkeit. Einkommensbesteuerung ist auf eine gewaltige Fülle persönlicher Daten angewiesen, die die Finanzverwaltung sammeln und aggregieren muss, tagein und tagaus. Wir schlagen den Begriff *Fiskalzensus* vor, der das fiskalische Anliegen der *Gemeinwohlfinanzierung je nach Leistungsfähigkeit* und den *Modus der Zählung und Exaktvermessung* zusammenzieht.

Der Fiskalzensus lässt es nicht bewenden bei der Vermessung objektiver Leistungsfähigkeit, hört nicht auf mit der Sammlung aller Daten über die beruflichen Erfolge der Frau Müller und des Herrn Meier. Die Systemidee drängt dahin, nicht nur die Berufstätigkeit bilanziell auszuleuchten, son-

7 In diese Richtung auch *H. Helsper*, Steuersparer, Haarspalter und höchstrichterlicher Informationsmüll, BB 1992, 1500 (1504 f.); m.w.N. *M. Seckelmann*, Algorithmenkompatibles Verwaltungsrecht? Juristische und sprachwissenschaftliche Überlegungen zu einer „Standardisierung von Rechtsbegriffen", Die Verwaltung 2021, 251 (259).

8 In diese Richtung: *Seckelmann*, Die Verwaltung 2021, 251 (261 f.).

9 Grundlegend: *D. Mund*, Das Recht auf menschliche Entscheidung, 2022; für ein Verwaltungspersonenrecht: *U. Hufeld*, Die Vertretung der Behörde, 2002.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dern auch die privaten Verhältnisse zu röntgen: Unterhaltslasten, Kinderbetreuung, Zahlungen an den geschiedenen Gatten oder Krankheiten – und private Schicksalsschläge, die als außergewöhnliche Belastungen zu Buche schlagen.[10] All das geht in eine Gesamtrechnung ein, die immer auch Entlastungsfaktoren gegenrechnet – Betriebsausgaben,[11] Werbungskosten,[12] Sonderausgaben[13] –, mit der Folge, dass Steuerpflichtige ein Eigeninteresse haben, sehr persönliche Daten zu offenbaren. Indem das objektive Nettoprinzip[14] in der Berufssphäre, das subjektive Nettoprinzip[15] in der Privatsphäre, das Fiskalinteresse an allen Markterfolgen und das private Interesse an der Entlastung durch Gegenrechnung zusammenwirken, entpuppt sich der Fiskalzensus als Datensammler mit Vollständigkeitsfuror und eifrigen Sammlungshelfern in eigener Sache.[16] Die Gläubigerseite sammelt hoheitlich um der Gerechtigkeit willen – die Schuldnerseite sammelt mit, um sich zu entlasten. Und diese Datensammlung und Datenaktualisierung ereignet sich nicht etwa gelegentlich, sondern in Permanenz, Steuerjahr für Steuerjahr: „Die Einkommensteuer ist eine Jahressteuer."[17]

Fiskus und Zensus gehören zusammen. Der berühmteste *Census* der Menschheitsgeschichte war steuerrechtlich veranlasst und verbürgt den Zusammenhang: „So zog auch Joseph, der aus dem Hause und Geschlechte Davids war, von Galiläa, aus der Stadt Nazareth, hinauf nach Judäa in die Stadt Davids, die Bethlehem heißt, damit er sich schätzen ließe mit Maria, seinem vertrauten Weibe, das schwanger war."[18]

Die Steuerrechtswissenschaft hat die Wahrheit der Weihnachtsgeschichte immer gegen Zweiflerinnen und Zweifler verteidigt und die Fiskallogik

10 Unterhaltslasten: § 33a Einkommensteuergesetz (EStG); Kinderbetreuungskosten: § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG; Zahlungen an den geschiedenen Ehegatten: § 10 Abs. 1a Nr. 1 i.V.m. § 1a Abs. 1 Nr. 1 EStG; Krankheitskosten und sonstige außergewöhnliche Belastungen: § 33 EStG.

11 § 4 Abs. 4 EStG.

12 § 9 EStG.

13 § 10 ff. EStG.

14 Das objektive Nettoprinzip fordert den Abzug erwerbssichernder Aufwendungen, *U. Kischel* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 50. Ed. 15.2.2022, Art. 3 GG, Rn. 149.

15 Das subjektive Nettoprinzip fordert den Abzug privater existenzsichernder Aufwendungen, *Kischel* in: BeckOK GG, Art. 3 GG, Rn. 149.

16 *J. Hey* in: Tipke/Lang (Begr.), Steuerrecht, 24. Aufl. 2022, Rn. 8.4 charakterisiert die Einkommensteuer daher als verwaltungsaufwendigste Steuer.

17 § 2 Abs. 7 S. 1 EStG.

18 Lukas-Evangelium 2, 4.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des augusteischen Befehls dargelegt.[19] Ein jeder ging in seine Stadt. Die steuerliche Schätzung in Bethlehem war eine Zählung, ein Zensus, in Anknüpfung an die *lex rei sitae*, an das Belegenheitsprinzip. Da das Haus und Geschlecht Davids noch Grundbesitz bei Bethlehem hatte, zog Joseph in den Ort seiner Vorväter.

Die moderne Einkommensteuer unterscheidet sich in einer wesentlichen Charaktereigenschaft von allen anderen Steuerarten, die wir aus der Geschichte und im heutigen Vielsteuersystem kennen. Sie ist, um es zu wiederholen, auf Exaktvermessung und Einzelfallgerechtigkeit angelegt. Ihre Genauigkeit – die Ermittlung persönlicher Leistungsfähigkeit auf Euro und Cent – hat ihr den Ruf eingetragen, die gerechte Königin der Steuerarten zu sein.[20] Sie verwaltet feingranular; mit einem grobgranularen Statistikzensus wäre ihr nicht gedient.

2. Programm vor Programmierbarkeit

Ja, dieser Gläubigerin ist mit Datensparsamkeit nicht beizukommen. Sie verlangt die notorische Entblößung ihrer Schuldner: Datenfreizügigkeit gegen Einzelfallgerechtigkeit. Diese Königin, kampflustig mit Schwert, aber garantiert mit sehr offenen Augen, hat immer Respekt auf sich gezogen als gerechte Gläubigerin – zu Beginn ihrer Regentschaft aber auch hartnäckigen Protest gegen den peinlichen Zugriff auf persönliche Daten.[21] Gar von „Finanzmilitarismus" und „steuerlicher Nacktkultur" war die Rede.[22]

Wer annimmt, informationelle Selbstbestimmung sei eine späte, aus Überempfindlichkeit geborene Entdeckung der 80er-Jahre des 20. Jahrhun-

19 *W. W. Fischer*, Die Weihnachtsgeschichte nach dem Lukas-Evangelium, DStR 2015, 2802; *H. W. Kruse*, Die Weihnachtsgeschichte nach Lukas 2, BB 1997, 2613.

20 *Hey* in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 8.1, bescheinigt der Einkommensteuer die Steuer mit der höchsten Gerechtigkeitsqualität zu sein; *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 118, Rn. 232, führt aus, die Besteuerung nach der individuellen, finanziellen Leistungsfähigkeit werde durch die Einkommensteuer am deutlichsten verwirklicht; kritisch zum Begriff der „Königin aller Steuern": *HM*, „Sozialverträgliche Besteuerung!" – ein Mittel gegen Adipositas und die unselige Primitivisierung des Einkommensteuerrechts, FR 2001, 615.

21 Zur allgemeinen historischen Einordnung m.w.N. *Hey* in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 8.5 ff.

22 Hierauf verweist *C. Alber* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler (Begr.): AO/FGO, 267. Lfg. März 2022, § 30 AO, Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

derts, der kennt die Geschichte der Einkommensteuer nicht.[23] Dennoch hat sich die datenhungrige Einkommensteuer durchgesetzt. Demonstrationen vor Finanzämtern oder Protestversammlungen in der Lohnbuchhaltung bei Siemens finden nicht statt. Zwei Rechtfertigungsgründe haben sich als unwiderstehlich gute Gründe erwiesen und tragen den eingriffsintensiven Dauer-Zensus der Fiskalgewalt: *erstens* die soeben vorgestellte Feingranularität der Belastung im Zeichen vollkommener Individualgerechtigkeit;[24] *zweitens* der Verwendungszweck der Steuer, die verfassungsstaatliche Zusage, dass jede Steuerzahlung der Gemeinwohlfinanzierung zugutekommt.[25]

In diesem traditionellen Rechtfertigungsmodell wird der permanente Fiskalzensus nicht mehr als Super-GAU wahrgenommen, sondern als notwendiges Übel, als Mittel zum Zweck – ganz pragmatisch als Preis einer überzeugenden Gerechtigkeitskonzeption. Im klassischen Rechtfertigungsmodell war und ist die steuerverwaltungsrechtliche Datenbewirtschaftung dem materiellen Recht funktional verpflichtet und nachgeordnet. Die Konzeptidee der vollkommenen Einzelfallgerechtigkeit hat historisch triumphiert und der Datenbeschaffung eine dienende Funktion zugewiesen.

Dies gilt es mit Nachdruck zu betonen, weil sich die geschichtliche Entwicklung in diesen Tagen zu drehen beginnt. Wir haben aktuell mit einer frappierenden Frivolität zu tun. Die neue Königin heißt: digitalisierte, vollautomatisierte Verwaltung. Ihr soll gehuldigt werden, dem Digitalmodus, dem Algorithmus, der Maschine – nicht mehr der Grundlegung im materiellen Recht. Jetzt soll sich das zu vollziehende Recht der Administration anpassen.

Der Nationale Normenkontrollrat, ein Software-Entwicklungsunternehmen namens msg systems AG und das Institut für Steuerrecht und Steuervollzug der Ruhr-Universität Bochum haben ein Gutachten vorgelegt unter dem Titel „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht. Der modulare Einkommensbegriff".[26] Die Dramaturgie der Überschrift gibt trefflich Auskunft über Anlage und Anliegen des Gutachtens: Digitales Administrie-

23 *G. Kirchhof*, Die Erfüllungspflichten des Arbeitgebers im Lohnsteuerverfahren, 2005, S. 72 ff.

24 *Hey* in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 8.1.

25 Dies ist Kernelement einer jeden Steuer: *K.-D. Drüen* in: Tipke/Kruse, AO/FGO, 169. Lfg. Februar 2022, § 3 AO, Rn. 15.

26 *Achtert/Engelke/Evdokimova et al.*, Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht. Der modulare Einkommensbegriff, 1. Aufl. 2021; ein weiteres Gutachten, das in eine ähnliche Richtung geht: *R. M. Kar/B. E. P. Thapa/S. S. Hunt/P. Parycek*, Recht digital: maschinenverständlich und automatisierbar. Impuls zur digitalen Vollzugstaug-

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ren wird als unhinterfragbares Ziel und Selbstverständlichkeit behandelt – die Notwendigkeit und Überlegenheit datengetriebener Maschinenverwaltung vorausgesetzt –, als ob das Ziel jeder Erklärung und Rechtfertigung enthoben sei; so konsequent wie unbekümmert wird „digitaltaugliches Recht" gefordert; und exemplarisch wird der Einkommensbegriff herangezogen und auf seine Maschinentauglichkeit abgeklopft – mit dem Ergebnis, dass zwar die Vollvereinheitlichung des Begriffs „Einkommen" über alle Rechtsgebiete hinweg ausgeschlossen bleibe, wohl aber mit seiner Modularisierung der Digitaltauglichkeit des Rechts gedient sei. Konsequent findet sich in diesem Gutachten der skandalöse Satz: „Die Digitaltauglichkeit des Rechts ist als eigenes Rechtsprinzip anzuerkennen, das Eingang in die juristische Methodenlehre findet."[27]

Dieser Satz offenbart freidrehende Rechtsschöpfung. Das Grundgesetz kennt dieses Rechtsprinzip nicht – und will es nicht. Es will keine Entpolitisierung durch Algorithmisierung. Das Grundgesetz will menschengemachte Politik, will den Primat der Politik und persönliche Verantwortung auch in der Verwaltung.[28] Das belegt zuallererst Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Abgeordneten „nur" ihrem Gewissen verpflichtet. Im Spektrum des verfassungskonform Möglichen treffen Abgeordnete aus politischer Überzeugung politisch gewollte Entscheidungen.[29] Ob und inwieweit das materielle Recht, durchweg ein Produkt politischer Kompromisse, digital administrierbar ist, mag mitbedacht und mitgeregelt sein. Als vorrangige Determinante indessen wäre „Digitaltauglichkeit" ein Störenfried, der den Politik- und Kompromisskorridor verfassungswidrig einengt.

Bislang geht das Grundgesetz nur an einer einzigen Stelle überhaupt auf die Digitalisierung ein – in Art. 91c GG.[30] Dieser soll die verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Rahmen der Informationstechnik, der Informations- und Datenverarbeitung liefern.[31] Die Absätze 1 bis 3 der Vorschrift räumen Bund und Ländern ein Ermessen ein, ob sie solche Systeme etablieren. Ein Rechtsprinzip der Digitaltauglichkeit kann an dieser Stelle also gerade nicht ausgemacht werden.

---

lichkeit von Gesetzen, 2019. Mit letztgenanntem Gutachten setzt sich *Seckelmann*, Die Verwaltung 2021, 251 ff. auseinander.

27 *Achtert/Engelke/Evdokimova et al.*, S. 9.

28 *D. Mund*, Das Recht auf menschliche Entscheidung, 2022, S. 164 ff.

29 *H. H. Klein/K.-A. Schwarz* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 38 GG, Rn. 220.

30 *U. Schliesky*, Eine Verfassung für den digitalen Staat?, ZRP 2015, 56 (58).

31 *C. Gröpl* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 91c GG, Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Sofern man ein solches Verfassungsprinzip zu begründen versucht, wäre – wenn überhaupt – eine Bezugnahme auf Art. 114 GG denkbar. Dieser statuiert den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, der die staatliche Aufgabenerfüllung einer Kosten-Nutzen-Relation unterzieht.[32] Ein Rechtsprinzip der Digitaltauglichkeit des Rechts könnte insofern vor dem Hintergrund der hierdurch zu erwartenden Kosteneinsparungen eingefordert werden. Dies kann jedoch in zweierlei Hinsicht nicht aus Art. 114 GG abgeleitet werden. Zum einen geht es beim Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nur darum, ob Kosten und Nutzen bzw. Aufwand und Ertrag in einem angemessenen, vertretbaren Verhältnis zueinander stehen. Es geht jedoch nicht darum, ein ohnehin kaum zu bestimmendes Optimum zu ermitteln.[33] Vor allem aber normiert der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz lediglich eine Vorgabe für das zielverwirklichende Verwaltungshandeln und nicht für die politisch gestalterische Zielsetzung selbst.[34] Aus wirtschaftlichen Gründen mag es geboten sein, im Normvollzug auf die Möglichkeiten zurückzugreifen, welche die Digitalisierung bietet. Umgekehrt gilt aber gerade nicht, dass der Gesetzgeber im politischen Prozess der Normproduktion den digitalen Normvollzug antizipieren und als normprägende Vorausfestlegung akzeptieren muss.[35] Hierbei handelt es sich um eine Frage politischer Gestaltung. Wie viel Mensch und wie viel Maschine sollen in der Verwaltung zum Einsatz kommen? Demokratisch und rechtsstaatlich wünschenswerte Gestaltungsvarianten allein deshalb von vornherein auszuschließen, weil sie technisch schwer zu realisieren sind[36], verbietet sich.

Die Begeisterung für eine digitalisierte Verwaltung mag man teilen oder nicht.[37] Wenn aber die so genannte „Digitaltauglichkeit von Recht" zum neuen Fetisch wird, verschieben sich die Fundamente. Mit Leichtfertigkeit und Sorglosigkeit fusioniert das vorgenannte Gutachten auf der einen Seite Einzelfallgerechtigkeit mit Überkomplexität – und auf der anderen Seite

32 M.w.N. *H. Kube* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 114 GG, Rn. 107 f.
33 M.w.N. *Kube* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 114 GG, Rn. 108.
34 M.w.N. *Kube* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 114 GG, Rn. 109; Rechnungsprüfung als nachvollziehende Kontrolle und Vergewisserung am Maßstab des vorfindlichen Rechts im Zeichen der Wirtschaftlichkeit: *Hufeld*, Der Bundesrechnungshof und andere Hilfsorgane des Bundestages, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 56, Rn. 8, 14.
35 M.w.N. *Kube* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 114 GG, Rn. 111 zu den Problemen einer Verallgemeinerung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes.
36 *Seckelmann*, Die Verwaltung 2021, 251 (253).
37 Berechtigte Gegenfragen stellt *Bull*, DÖV 2022, 261 (262 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Digitaltauglichkeit mit Rechtsklarheit und Vereinfachung.[38] So wird unklar, ob Individualgerechtigkeit noch Bestand hat als Fundamentalentscheidung für die Einkommensteuer – oder strukturell relativiert wird, weil sie sich gegen die neue Leitmaxime der Digitaltauglichkeit behaupten muss.

Verfassungsrechtlich gilt: Programm vor Programmierbarkeit! Die materiellen, politisch gewollten, parlamentarisch legitimierten, steuerpolitisch programmierten Belastungsentscheidungen müssen den Vollzug bestimmen – nicht umgekehrt. Im Vollzug kann [sic!] freilich auf die Möglichkeiten der Digitalisierung zurückgegriffen werden. Gerade wenn – wie im Steuerrecht häufig der Fall – der Bürger in der Pflicht steht, bestimmte Daten korrekt zu sammeln und zu übermitteln, bieten sich für diesen Schritt technische Möglichkeiten an.[39]

3. Offenbarungslast der Steuerpflichtigen und Steuergeheimnis

Im Steuerverwaltungsrecht gilt die Offizialmaxime und steht die Finanzbehörde in der Pflicht, „den Sachverhalt von Amts wegen" zu ermitteln.[40] Doch stößt die Amtsermittlung jedenfalls im Bereich der Einkommensteuer notwendig und sehr schnell auf die Sphärengrenze bürgerlicher Privatheit. Wenn und weil direkte Steuern – vor allem die Ertragsteuern – auf einer persönlichen Erfolgsrechnung, einer individuellen Bemessungsgrundlage beruhen, kann der Fiskus allein mit amtlicher Sachverhaltsermittlung auf Gläubigerseite nicht allzu viel ausrichten. Deshalb ist das Steuerrechtsverhältnis tief geprägt von der Mitwirkung der Schuldnerseite, von allgemeinen Mitwirkungspflichten[41] (zumal in Auslandssachverhalten)[42] und der Steuererklärung[43] im Besonderen. Das Wechselspiel aus Amtsermittlung auf der einen und Mitwirkungspflichten auf der anderen Seite führt zu einer kooperativen Arbeitsteilung zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigem.[44] Datenbeschaffung im Rahmen der Steuerveranlagung ist

38 *Achtert/Engelke/Evdokimova et al.*, S. 10, 90 f.
39 *Seckelmann*, Die Verwaltung 2021, 251 (254 ff.); vgl. zu den umfassenden Pflichten des Steuerpflichtigen den nachfolgenden Abschnitt.
40 So der Wortlaut des § 88 Abs. 1 S. 1 AO.
41 § 90 Abs. 1 AO.
42 So normiert beispielsweise § 90 Abs. 2 AO für Auslandssachverhalte erhöhte Mitwirkungspflichten.
43 §§ 149 ff. AO.
44 *R. Seer* in: Tipke/Kruse, § 88 AO, Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wesentlich eine Mitwirkungs- und Offenbarungsleistung der späteren Verwaltungsakt-Adressaten. Dies gilt besonders im Verfahren der Steueranmeldung, bei dem der Steuerpflichtige nicht nur die relevanten Tatsachen sammelt, sondern sogar seine eigene Steuerlast berechnet;[45] besonders intensiv sieht er sich mit Lohn- und Umsatzsteueranmeldungen in die Pflicht genommen. Zugespitzt kann von Selbstveranlagung unter behördlicher Aufsicht die Rede sein.[46]

Mit den Offenbarungspflichten korrespondiert das Steuergeheimnis.[47] Wenige Monate nach dem Volkszählungsurteil vom Dezember 1983[48] hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich eine dogmatische Verknüpfung hergestellt zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Steuergeheimnis. Zwar erfordere die Bemessung des steuerlichen Lastenanteils die Preisgabe von Daten und „eine Pflicht zu steuerlichen Angaben".[49] Die Steuergeheimnis-Garantie der Abgabenordnung sei auch als solche kein Grundrecht. Dann aber zieht das Gericht – nunmehr der Zweite Senat, in Anlehnung an Formulierungen des Ersten Senats im Volkszählungsurteil – Grenzen für „Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe" jener Daten, die infolge der Offenbarungspflichten im Steuerrecht „weitreichende Einblicke in die persönlichen Verhältnisse, die persönliche Lebensführung (bis hin beispielsweise zu gesundheitlichen Gebrechen, religiösen Bindungen, Ehe- und Familienverhältnissen oder politischen Verbindungen) und in die beruflichen, betrieblichen, unternehmerischen oder sonstigen wirtschaftlichen Verhältnisse" ermöglichen.[50] Das

45 § 150 Abs. 1 S. 3 AO.

46 DStR-KR 2015, 1: *Roman Seer* verwies im Rahmen des DWS-Symposiums 2014 darauf, dass die Selbstveranlagung durch das Steueranmeldungsverfahren de facto schon heute Realität sei. Auch eine umfassende Selbstveranlagung im Bereich der Einkommensteuer wird seit Jahren diskutiert, *D. Nehls/ W. Scheffler*, Anwendungsbereich der rheinland-pfälzischen Modellüberlegungen zur Selbstveranlagung bei der Einkommensteuer, DStR 2015, 910 ff. unter Bezugnahme auf: FinMin. Rheinland-Pfalz, Rheinland-pfälzische Modellüberlegungen zur schrittweisen Einführung der Selbstveranlagung bei der Einkommensteuer, 2014.

47 *Drüen* in: Tipke/Kruse, § 30 AO, Rn. 8.

48 BVerfGE 67, 100 (146). Vgl. hierzu bereits den Beitrag von S. *Hartmann*, Der Zensus als Prüfstein des Datenschutzrechts, in: Valentiner/Goldberg, Zensus 2022, S. 19 ff., dort insb. S. 27 f.

49 BVerfGE 67, 100 (142 f.).

50 BVerfGE 67, 100 (142).

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

damit verbundene „Wissen außerordentlichen Ausmaßes" könne in „Macht über die Betroffenen umschlagen".[51]

Dieser Gefahr begegnet das Steuergeheimnis. Die Steuergeheimnis-Norm der Abgabenordnung (§ 30 AO) ist die altetablierte und strafbewehrte Datenschutznorm für das Steuer- und Abgabenrecht. Die verpflichteten Geheimnisträger sind nicht nur die Amtsträger selbst. Darüber hinaus erweitert § 30 Abs. 3 AO den Kreis noch umfassender auf Personen, die mit den sensiblen Daten der Finanzverwaltung in Kontakt kommen. So wird selbst die Reinigungskraft des Finanzamts umfassend verpflichtet und den Amtsträgern gleichgestellt.[52] § 30 Abs. 1 AO legt unmissverständlich fest: „Amtsträger haben das Steuergeheimnis zu wahren." Das klare Gebot ist allerdings nur der Ausgangspunkt einer komplexen Vorschrift. Die Absätze 4–6 katalogisieren die zulässigen Offenbarungs- und Verwertungstatbestände abschließend,[53] darunter der Generalvorbehalt einer „ausdrücklichen bundesgesetzlichen Zulassung" (§ 30 Abs. 4 Nr. 2 AO). Die jüngste ausdrückliche Durchbrechung des Steuergeheimnisses durch Bundesgesetz findet sich im Registermodernisierungsgesetz (§ 3 Abs. 2 Identifikationsnummerngesetz (IDNrG)).

II. Registermodernisierung und Bürgernummerierung

Die letztgenannte Durchbrechung des Steuergeheimnisses leitet über zu Registermodernisierung und Bürgernummerierung.

1. Von der steuerlichen Identifikationsnummer zur allgemeinen Bürgernummer

Die bisherigen Überlegungen machen bewusst: Das materielle Steuerrecht und das Steuervollzugsrecht sind aus sich heraus auf weitreichendes Datenwissen und exakte Datenverarbeitung angelegt. Steuerverwaltung muss eigenständig funktionieren, um Belastungsgleichheit zu gewährleisten. Sie stützt sich auf Myriaden von Einzelinformationen und ein Datengewin-

51 BVerfGE 67, 100 (142 f.).

52 *Drüen* in: Tipke/Kruse, § 30 AO, Rn. 41: Erfasst werden Reinigungskräfte über § 30 Abs. 3 Nr. 1 als für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete, was natürlich eine entsprechende Verpflichtung voraussetzt.

53 *Alber* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, § 30 AO, Rn. 137.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nungs- und Austauschsystem, das sich in transnationale, ja globale Dimensionen fast lückenlos ausgedehnt hat. Steuerinformationsrecht kann heute als eigenes Rechtsgebiet gelten, zusammengesetzt aus Komponenten des Völkervertragsrechts, des Unionsrechts und des staatlichen Beschaffungsrechts. Hinzudenken muss man Zuständigkeiten der Binnenorganisation: behördlich und behördenintern begrenzte, amtspersonenbezogene Zugriffsrechte. Diese gewaltige Organisations- und Informationsstruktur – um nicht zu sagen: Informationskultur der gerechten Gemeinwohlfinanzierung – ist auf Zensusdaten aus einer vom Steuerrecht unabhängigen Datengewinnung nicht angewiesen.

Eher umgekehrt kommen die Datenspeicher der Finanzbehörden und deren Verwaltungsformate als Ressourcen für den Zensus in Frage. Auf einen bedeutsamen Beitrag des Steuerrechts für die sog. Registermodernisierung und den registerbasierten Zensus wollen wir besonders hinweisen.

Das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) steht zwar seit gut einem Jahr im Bundesgesetzblatt,[54] ist aber in wesentlichen Teilen noch nicht in Kraft getreten. Vorab muss das Bundesinnenministerium feststellen und bekanntgeben, dass die technischen Voraussetzungen gegeben sind.[55] Es handelt sich um ein Artikelgesetz; an seiner Spitze steht das Identifikationsnummerngesetz mit dem Ziel, die Einzelperson und ihre Daten in der neuen Welt der „digitalen Kommunikation“[56] zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern „eindeutig zuzuordnen“ (§ 1 Nr. 1 IDNrG). Das gesetzgebungspolitische Leitmotiv heißt *registerübergreifendes Identitätsmanagement*.[57] Das Identifikationsnummerngesetz fungiert als Stammgesetz und Sockel der Registermodernisierung.

Gegen den Widerstand der damaligen Opposition haben die Fraktionen der letzten Merkel-Koalition das Nummerierungsprojekt auf das verlässliche Fundament der Abgabenordnung gestellt, wörtlich: „auf die vorhandenen Strukturen der Steuer-Identifikation aufgesetzt“[58]. Nichts auszurichten vermochte der Rückverweis auf das Versprechen der Nullerjahre, dass die Steuer-ID „für keine anderen als steuerliche Zwecke verwendet“ werde.[59] Damit steigt die bisher nur steuerverwaltungsrechtlich relevante Identifika-

54 Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze, BGBl. I 2021, 591.
55 Art. 22 S. 2 RegMoG.
56 BT-Drs. 19/24226, S. 67.
57 BT-Drs. 19/24226, S. 2 u.ö.; BT-Drs. 19/26247, S. 2 u.ö.
58 BT-Drs. 19/24226, S. 37.
59 BT-Drs. 19/26247, S. 26 f.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tionsnummer jetzt zur allgemeinen Bürgernummer auf.[60] Die Abgabenordnung wird zu einem allgemeinen Basisgesetz im digitalen Verwaltungsstaat.

Bürgerlich-digitales Sein oder Nicht-Sein entscheidet sich nunmehr nach Maßgabe des § 139a AO, der die identifikatorisch unverwechselbare „Ziffernfolge" nicht mehr nur „jedem Steuerpflichtigen" zuteilt – so der bisherige Wortlaut –, sondern auch „jeder sonstigen Person, die bei einer öffentlichen Stelle ein Verwaltungsverfahren führt" – so die mit dem Registermodernisierungsgesetz bewirkte Indienstnahme der Abgabenordnung.

Die Karriere der AO und die Transformation ihrer Identifikationsnummer in das allgemeine Verwaltungsrecht lässt sich an einem signifikanten Detail festmachen: Oberhalb der vermutlich 350 Register[61], die in Deutschland liebevoll gepflegt werden, etabliert das Identifikationsnummerngesetz die sog. Basisdaten. Diese sind die maßgeblichen Referenzdaten, die nach dem Grundsatz der Datenminimierung „dazu dienen sollen, redundante Basisdatenbestände in den einzelnen Fachregistern abzubauen"[62].

Die Identifikationsnummer ist das erste Basisdatum, an das sich ein sog. Datenkranz anlagert, darunter Namen, Tag und Ort der Geburt, zudem Anschrift und Staatsangehörigkeiten. § 4 Abs. 2 IDNrG listet die Basisdaten auf, liefert aber nicht die behördliche Speicherungsbefugnis. Die Befugnisnorm findet sich wiederum in der Abgabenordnung: § 139b AO spiegelt die Datenkranz-Liste und ermächtigt das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Die mit dem Registermodernisierungsgesetz neugefasste Norm verpflichtet nunmehr auch zur Speicherung der Staatsangehörigkeit.

Eben darin zeigt sich überaus charakteristisch die Emanzipation der neuen Bürgernummer von der Steuer-ID: Die Steuerverwaltung interessiert sich für Staatsangehörigkeiten nicht.[63] Das Steuerrecht knüpft den Pflichtenstatus gerade nicht an die Staatsbürgerschaft. Steuerpflichtig sind die Ansässigen, in zweiter Linie alle Nicht-Ansässigen mit ökonomischen Inlandserfolgen. Wenn sich das Bundeszentralamt für Steuern nunmehr auch um die Staatsangehörigkeit kümmert, zieht es ein außerfiskalisches

60 *Bull*, DÖV 2022, 261 (264).
61 *Bull*, DÖV 2022, 261 (264).
62 BT-Drs. 19/24226, S. 69.
63 Zur strukturellen Nicht-Diskriminierung der subjektiven Steuertatbestände: *Hufeld*, Gleichgeschlechtliche Paarverbindungen im Steuerrecht, in: Classen/Richter/Łukańko (Hrsg.), „Sexuelle Orientierung" als Diskriminierungsgrund: Regelungsbedarf in Deutschland und Polen?, 2016, S. 269 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Basisdatum in den Datenkranz, im Zulieferdienst für die allgemeine Verwaltung.[64]

2. Das Bundeszentralamt für Steuern

Apropos Bundeszentralamt für Steuern: Diese Bundesoberbehörde ist in der deutschen Verwaltungslandschaft die Wachstumsgewinnerin des Jahrzehnts. Jahr für Jahr wachsen ihr neue Kompetenzen zu, auch und vor allem im Bereich des internationalen Steuerinformationsrechts. Inzwischen arbeiten in Bonn und drei weiteren Dienststellen mehr als 2.000 Angestellte. Das Amt ist zu einer wahrhaft zentralen, unverzichtbaren Kopfbehörde mit Sammlungs-, Speicherungs- und Schleusenfunktion geworden. Um den sagenhaften Kompetenzaufwuchs wenigstens anzudeuten, sei verwiesen auf zwei Aufgabenziffern im üppigen Katalog des § 5 Finanzverwaltungsgesetz (FVG), der sich unaufhörlich weiter aufbaut.

Mit Nr. 44 wird dem Bundeszentralamt „die Sammlung, Sortierung, Zuordnung und Auswertung" der „zugegangenen Mitteilungen über grenzüberschreitende Steuergestaltungen" anvertraut. Das ist ein Großkapitel für sich – eine Art Superzensus für die steuerliche Kreativwirtschaft. Die sog. Intermediäre, die professionellen Gestaltungskünstler, sind verpflichtet, jede Steuergestaltung mit dem Bundeszentralamt zu teilen (§ 138d Abs. 1 AO). Die privaten Akteure werden – wie so häufig im Steuerrecht – umfassend zur Sammlung und Aufbereitung von Daten verpflichtet.[65] Die eingegangenen Meldungen sollen rechtlich und rechtspolitisch bewertet werden, um so schnellstmöglich durch Gesetzesänderungen oder auch BMF-Schreiben Gegenmaßnahmen zu treffen.[66] Im Hase-und-Igel-Spiel zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigen soll die Finanzverwaltung aufholen. Zwar kann die Finanzverwaltung eine unerwünschte Steuergestaltung regelmäßig nicht rückwirkend beseitigen, sie kann allerdings auf eine zeitnahe Schließung erkannter Lücken hinwirken.[67] Wenn das Bundeszentralamt aus diesem Schatz der gläsernen Daten Glaskugeln des Fiskalismus formt, etabliert

64 BT-Drs. 19/24226, S. 69 f.

65 Diese Indienstnahme privater Akteure ist verfassungsrechtlich unbedenklich: *C. Osterloh-Konrad/C. Heber/T. Beuchert,* Anzeigepflicht für Steuergestaltungen in Deutschland, 2017, S. 35 ff.

66 BT-Drs. 19/14685, S. 25.

67 *Osterloh-Konrad/Heber/Beuchert,* Anzeigepflicht für Steuergestaltungen in Deutschland, 2017, S. 7 f.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

es bestenfalls ein Frühwarnsystem, das uns einen weiteren Cum-Ex-Raubzug erspart.

Und um noch eine zweite Kostprobe aus der Kompetenzfülle des BZSt zu liefern – ein Wort zur jüngsten und letzten Katalogziffer 47: Seit dem 1.1.2014 verwaltet das Amt ein weiteres, ein neues Register – das Zuwendungsempfängerregister (§ 60b AO), in dem die gemeinnützigen Körperschaften geführt werden. Das Register ist öffentlich einsehbar und zielt seiner Konstruktion nach auf Gemeinnützigkeitstransparenz durch Statustransparenz.[68] Das Gesetz unterstellt, dass eine Empfängerkörperschaft nicht am Steuergeheimnis (vgl. § 60b Abs. 4 AO) – nicht an der Geheimhaltung ihrer Existenz interessiert ist, sehr wohl aber an der Einwerbung von Spendengeldern.[69] Ohnehin fehlt der Körperschaft als solcher ein personales Substrat[70] – sie wird im Register auch nicht unter der für natürliche Personen reservierten Identifikationsnummer geführt, sondern unter ihrer Wirtschafts-Identifikationsnummer (§ 139a Abs. 1 Satz 3, Abs. 3 und § 60b Abs. 2 Nr. 1 AO). Mit Blick auf das künftige Zuwendungsempfängerregister wird bereits empfohlen, beim Bundeszentralamt ein zentrales Spendenportal einzurichten: Wer Vertrauensschutz für die Geldspende an gemeinnützige Organisationen suche, solle den Vorgang registergestützt über das Portal beim Bundeszentralamt für Steuern abwickeln.[71]

Dass die Datenbestände der Finanzverwaltung in Zukunft kleiner werden, steht nicht zu erwarten. Zu verlockend sind die Informationsgewinnungschancen, die mit der Digitalisierung einhergehen. So hat der EuGH erst kürzlich gebilligt, dass Online-Plattformbetreiber Daten an die Finanzverwaltung herausgeben müssen. Konkret ging es um die Online-Beherbergungsvermittlerin *Airbnb Ireland*, die dazu verpflichtet wurde, Daten über Beherbergungsleistungen an die belgische Finanzverwaltung herauszugeben.[72]

Betrachtet man die Aufgabenfülle und die planetarische Datensammelreichweite des Bundeszentralamts für Steuern, fällt quantitativ kaum ins

68 Ausführlich *R. Hüttemann*, Das neue Zuwendungsempfängerregister – ein erster Schritt für mehr Transparenz im gemeinnützigen Sektor, npoR 2021, 121 (123).

69 BT-Drs. 19/25160, S. 198.

70 Zur abgeschwächten Schutzbedürftigkeit der gemeinnützigen Körperschaften im Hinblick auf das Steuergeheimnis: *C. Waldhoff*, Brauchen wir ein Steuergeheimnis für gemeinnützige Organisationen?, in: Walz (Hrsg.), Rechnungslegung und Transparenz im Dritten Sektor, 2004, S. 157 (172 ff.).

71 *Hüttemann*, npoR 2021, 121 (125).

72 EuGH (Zweite Kammer), Urteil vom 27.4.2022 – C-674/20.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gewicht, dass sie sich nicht mehr nur um Steuerpflichtige im In- und Ausland kümmert, sondern um schlechthin jede Person, die mit deutscher Verwaltung in Kontakt kommt. Die neue Qualität aber besteht darin, dass die Bonner Behörde kraft ihrer Hoheit über die Vergabe der Bürgernummer nunmehr eine Generalverantwortung übernimmt. Sie liefert ein Schlüsseldatum für das Betriebssystem im digitalisierten Verwaltungsstaat. Wenn aus der Registermodernisierung schlimmstenfalls eine *Orwell*-Behörde erwächst, dann hat sie ihren Sitz in Bonn. Auf der anderen Seite werden die Daten mit dem BZSt einer Behörde anvertraut, die den Umgang mit sensiblen Daten lange eingeübt hat. Die bewährte Tradition, das Steuergeheimnis aufmerksam zu wahren, lässt darauf hoffen, dass die Behörde ihrer Verantwortung weiter gerecht wird.

3. Verwendungszweck Zensus

Ein Wort noch zur Schnittstelle Bürger-ID – Zensus: § 5 des Identifikationsnummerngesetzes legt die Verwendungszwecke der Bürgernummer fest. Sie dient der „Zuordnung der Datensätze zu einer Person" (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IDNrG) und dem Abgleich von Datensätzen in verschiedenen Registern, soweit gesetzlich erlaubt (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IDNrG). Diese bereits im Regierungsentwurf vorangestellten Zwecke sind im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ergänzt worden[73] – der hinzugefügte Satz erlaubt die Verarbeitung der Identifikationsnummer auch „zur Erbringung von Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz" „sowie zum Zwecke eines registerbasierten Zensus" (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Satz 2 IDNrG). Der Rekurs auf die Bürgernummer soll den grundrechtsfreundlichen Registerzensus absichern und die Richtigkeit der Daten garantieren: Nummerierte Bürgerinnen und Bürger sind verlässlich und geräuschlos zählbar.

73 BT-Drs. 19/26247, S. 10, auf Empfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Der Innenausschuss des Bundestages verwies wie schon der Regierungsentwurf auf das „registerübergreifende Identitätsmanagement" als Mittel, um „nicht nur für die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen nach dem Onlinezugangsgesetz, sondern auch für einen registerbasierten Zensus eine zentrale Voraussetzung" zu schaffen, BT-Drs. 19/26247, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Zensus und Finanzverfassung

Das Schluss-Kapitel soll den Zusammenhang von Steuerrecht, Finanzverfassung und Zensus beleuchten. Das Steuerrecht kommt, wie erörtert, durchweg ohne den Zensus, ohne von außen zugelieferte Daten aus. Im Finanzverfassungsrecht stellt sich die Lage anders dar. Der Zensus hilft, um die Steuereinnahmen gerecht auf die Gebietskörperschaften zu verteilen. Indessen baut das Finanzverfassungsrecht nicht allein auf Zensusdaten auf. In Rede steht ein ausgeklügeltes System föderaler Solidarität, welches unter anderem auf Zensusdaten zurückgreift.

1. Finanzverfassungsrecht des Bundes

Art. 106 GG setzt nicht nur Steueraufkommen voraus, sondern auch dessen Aufteilung zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit. Im Anschluss daran beantwortet Art. 107 GG *erstens* die für den Bundesstaat elementare Frage, wie der Länderanteil am Gesamtsteueraufkommen auf die 16 Anwärter aufgeteilt wird, und *zweitens* die Folgefrage, ob und inwieweit das Aufteilungsergebnis im Zeichen bündischer Solidarität korrigiert und ausgeglichen werden muss.

In beiden Ausprägungen der Verteilungsordnung – Steueraufteilung und Finanzkraftausgleich – kommt der Einwohnerzahl und damit dem Zensus und der regelmäßigen Zensus-Fortschreibung eine gewichtige Funktion zu.

a) „Einwohnerzahl" im System der Steueraufteilung

Art. 106 GG regelt die Verteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit (einschließlich der diesen zugeordneten Gemeinden).[74] Die Verteilungsnorm weist bestimmte Steuerarten jeweils bestimmten Gebietskörperschaften zu. So fließen Bundessteuern (z.B. Finanzmonopole, Zölle, KFZ-Steuer) nach Art. 106 Abs. 1 GG dem Bund, Landessteuern (z.B. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Spielbankabgabe) nach Art. 106 Abs. 2 GG dem Land, sodann Gemeindesteuern (z.B. Grundsteuer, Gewerbesteuer[75]) nach Art. 106 Abs. 6 GG der jeweiligen

74 *C. Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 106 GG, Rn. 1.

75 Insoweit ist jedoch zu beachten, dass Bund und Länder einen Anteil an der Gewerbesteuer erhalten (§ 6 Gemeindefinanzreformgesetz; Art. 106 Abs. 6 S. 4 und 5 GG).

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gemeinde zu. Daneben und nicht zuletzt gehören zur Verteilungsmasse die sogenannten *Gemeinschaftsteuern*,[76] deren Ertrag Bund und Ländern gemeinsam zusteht. Hierzu zählen die Einkommen-, die Körperschaft- und die Umsatzsteuer, Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG. Für die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer wird festgeschrieben, dass Bund und Länder jeweils zur Hälfte an dieser beteiligt sind, Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG.[77] Die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz geregelt, Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG. Die Umsatzsteuer fließt gemäß § 1 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) – vereinfacht – zu ca. 52,8% dem Bund, zu ca. 45,2% den Ländern und zu ca. 2% den Gemeinden zu.[78]

Für diese grundlegenden Zuweisungen bedarf es zunächst noch keiner Zensusdaten. Diese finden allerdings an anderer Stelle ein breites Anwendungsfeld: Im Rahmen der horizontalen Ertragsverteilung geht es darum, nach welchen Maßstäben das Steueraufkommen auf die einzelnen Länder verteilt wird.[79] Einem Land soll die Steuerkraft zukommen, die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich des Landes entstanden ist.[80] Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG erhebt aus diesem Grund das „örtliche Aufkommen" zum Regelmaßstab und zur prägenden Systementscheidung.[81] Er ordnet an, dass die Landessteuern und der Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer dem Land zusteht, in dessen Gebiet die Steuern vereinnahmt wurden. Detailfragen zur Aufteilung – beispielsweise für Fälle der Verlegung der Geschäftsleitung oder des Wohnsitzes im laufenden Steuerjahr – sind im Zerlegungsgesetz (ZerlG) geregelt, welches seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 107 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG findet. Auch an dieser Stelle kommt das Finanzverfassungsrecht noch ohne die Daten des Zensus aus. Die Steuerhoheit ist direkt mit einem klaren Maßstab verknüpft – dem Maßstab des örtlichen Aufkommens. Die Frage, wo eine Behörde die Steuer vereinnahmt, ist von den Finanzämtern leicht und zweifelsfrei zu beantworten.

76 Legaldefinition in Art. 106 Abs. 3 S. 1 GG, wobei auch die Gemeinden an der Einkommen- und Umsatzsteuer beteiligt werden (vgl. Art. 106 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 GG).

77 An der Einkommensteuer werden die Gemeinden gemäß Art. 106 Abs. 5 GG beteiligt.

78 Vgl. *Seer* in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 2.62; Abweichungen ergeben sich aus den weiteren Absätzen des § 1 FAG.

79 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 106 GG, Rn. 38.

80 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 107 GG, Rn. 44.

81 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 107 GG, Rn. 45; BVerfGE 101, 158 (221): örtliches Aufkommen als „Entstehen von Steuerkraft im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes".

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anders sieht dies bei der Umsatzsteuer aus. Gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG wird der Länderanteil nach Maßgabe der Einwohnerzahl an die einzelnen Länder verteilt.[82] Hierin wird eine Abweichung vom Prinzip des örtlichen Aufkommens erkannt.[83] Dies ist jedoch nur auf den ersten Blick zutreffend. Der Ansatz der Einwohnerzahl für Zwecke der Umsatzsteuer soll ebenfalls dem örtlichen Aufkommen bzw. dem dahinterstehenden Grundsatz Rechnung tragen, dass das Steueraufkommen dem Land zusteht, in dem die Steuerkraft entstanden ist. Da die Umsatzsteuer unabhängig vom Leistungsort am Sitz des leistenden Unternehmers vereinnahmt wird,[84] spiegelt sich in der Vereinnahmung nicht notwendig die Ertragskraft eines Landes wider. Erbringt beispielsweise ein Unternehmen mit Sitz in Hamburg eine Bauleistung bei einem Leistungsempfänger in Bayern, so wird die Steuer allein in Hamburg erhoben. Der Verbrauch der Leistung findet jedoch in Bayern statt. Dies ist der Grund, weshalb für die Umsatzsteuer auf den pauschalierten Maßstab der Einwohnerzahl umgeschaltet wird (Prinzip gleichmäßiger Pro-Kopf-Versorgung).[85] Bei der Einwohnerzahl handelt es sich um ein Datum, das den Finanzämtern nicht im Rahmen des Verwaltungsverfahrens bekannt wird. Abgestellt wird daher auf die Einwohnerzahlen, die das Statistische Bundesamt zum 30. Juni des Kalenderjahres, für das der Ausgleich durchgeführt wird (Ausgleichsjahr), festgestellt hat, § 2 Abs. 1 Satz 2 FAG. Da nicht in jedem Jahr ein Zensus durchgeführt wird, erfolgt die Ermittlung der Einwohnerzahlen durch Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis des letzten Zensus gemäß § 5 Bevölkerungsstatistikgesetz (BevStatG). Die Fortschreibung ist ein Rechensystem.[86] Sie erfolgt anhand statistischer Ergebnisse über die na-

82 Hintergrund für diese von den übrigen Gemeinschaftsteuern abweichende Regelung ist, dass die Umsatzsteuer als indirekte Steuer vielfach nicht dort vereinnahmt wird, wo der Verbrauch stattfindet. Dies rechtfertige es, die Einwohnerzahl als Steuerkraftmaßstab zugrunde zu legen, m.w.N. *Kube* in: BeckOK, Art. 107 GG, Rn. 7.

83 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 107 GG, Rn. 45.

84 § 21 Abs. 1 S. 1 AO.

85 *Kube* in: BeckOK, Art. 107 GG, Rn. 7. Natürlich ist auch die Einwohnerzahl nur eine grobe Annäherung, da nicht jedem Einwohner in jedem Bundesland gleich viel Verbrauch zugerechnet werden kann. So wird insbesondere in strukturschwachen Regionen der Verbrauch pro Kopf deutlich geringer ausfallen. Der Einwohnermaßstab erscheint aber in jedem Fall besser geeignet, als auf den bloßen Unternehmenssitz abzustellen und eine Zugrundelegung des tatsächlichen Leistungsortes wäre aus rein praktischen Gründen nicht möglich, da dies einen viel zu hohen Erfassungsaufwand bedeuten würde.

86 Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2020, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

türlichen Bevölkerungsbewegungen (Geburten, Sterbefälle) sowie über die räumlichen Bevölkerungsbewegungen (Wanderungen über die Gemeindegrenzen), die aufgrund von Verwaltungsdaten erstellt wurden. Die Grunddaten für die Statistiken der Geburten und der Sterbefälle werden von den Standesämtern geliefert. Die Meldebehörden liefern die Grunddaten der Wanderungsstatistik.[87]

b) „Einwohnerzahl" im System des Finanzkraftausgleichs

Doch dies ist nicht die einzige Stelle, an der die Einwohnerzahl und damit letztlich auch die vom Zensus erhobenen Daten relevant werden. Auf einer weiteren Verteilungsstufe findet vor dem Hintergrund des Bundesstaatsprinzips eine Annäherung der Länderfinanzen statt, um unerwünscht große Unterscheide in der Ertragskraft auszugleichen.[88] Nach §§ 5–8 Maßstäbegesetz (MaßstG) und §§ 4–10 FAG sind zum Zweck des Finanzkraftausgleichs die Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung vorzunehmen (horizontaler Finanzkraftausgleich). Hierdurch wird einfachrechtlich den Maßgaben des Art. 107 Abs. 2 GG Rechnung getragen.[89]

Der Finanzkraftausgleich erfolgt durch die Ermittlung zweier Messzahlen, die zueinander in Bezug zu setzen sind. In einem ersten Schritt gilt es, die Finanzkraftmesszahl zu ermitteln, § 6 Abs. 1 FAG. Finanzkraft kann vereinfacht als Synonym für staatliche Einnahmen verstanden werden, die schwerpunktmäßig aus Steuerzuflüssen bestehen.[90] Welche Einnahmen im Detail zu erfassen sind, regeln §§ 7 und 8 FAG. Auch die Einnahmen der jeweiligen Gemeinden sind den Ländern zuzurechnen. Aus den addierten Werten von Gemeinde- und Landeseinnahmen ergibt sich die Finanzkraftmesszahl des jeweiligen Landes als absoluter Summenwert.[91]

Parallel hierzu wird die Ausgleichsmesszahl nach § 6 Abs. 2 FAG berechnet, allerdings mit der Besonderheit, dass die durchschnittliche Finanzkraft aller Länder auf die jeweilige Bevölkerungszahl des einzelnen Landes her-

87 Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2020, S. 7 f.; für weitere Details zur Datengewinnung und Aufbereitung vgl. Statistisches Bundesamt, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes 2020, S. 8.
88 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 107 GG, Rn. 38 ff.
89 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 107 GG, Rn. 75.
90 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 107 GG Rn. 76.
91 *J.W. Hidien*, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 3. Aufl. 2015, § 6 FAG, Rn. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

untergebrochen wird. Dafür werden die Gesamteinnahmen der Ländergesamtheit durch die Einwohnerzahl aller Länder geteilt und mit der nach § 9 FAG gewichteten Einwohnerzahl wieder hochgerechnet.[92] Maßstab und zugleich abstraktes Bedarfskriterium ist somit die Einwohnerzahl, § 7 Abs. 1 Satz 1 MaßstG. Auch hier sind im Grundsatz die Zahlen des statistischen Bundesamtes maßgeblich, die zum 30. Juni ermittelt wurden und deren Ausgangsbasis der Zensus ist, § 9 Abs. 1 FAG.[93] Die Daten werden im Rahmen der sogenannten „Einwohnerveredelung"[94] modifiziert. Um dem abstrakt höheren Finanzbedarf von dünnbesiedelten Flächenländern und Stadtstaaten Rechnung zu tragen, werden die dort ermittelten Einwohnerzahlen mit bestimmten Faktoren multipliziert, § 7 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 MaßstG und § 9 Abs. 2 und 3 FAG.[95] Die Einwohner der Stadtstaaten werden insoweit mit 135% gewichtet. Für die Berechnung nach § 8 FAG werden zusätzlich die Einwohner der Länder von Mecklenburg-Vorpommern mit 105%, die von Brandenburg mit 103% und die von Sachsen-Anhalt mit 102% multipliziert, § 9 Abs. 3 FAG. Da diesen Ländern fiktiv höhere Einwohnerzahlen zugerechnet werden, bekommen sie mehr Einnahmen, als ihnen nach einer bloßen Pro-Kopf-Zählung zustünden.

Nach der Ermittlung von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl kann in einem letzten Schritt der konkrete Zu- oder Abschlag berechnet werden. Dieser beträgt 63% der Differenz von Ausgleichsmesszahl und Finanzkraftmesszahl , § 10 FAG. Sofern die Finanzkraftmesszahl höher als die Ausgleichsmesszahl ist, ergibt sich ein Abschlag, im umgekehrten Fall ein Zuschlag. Verkürzt und vereinfacht ausgedrückt, wird also die Finanzkraft, die ein Land unter Berücksichtigung der Finanzkraft aller Länder haben sollte, mit der tatsächlichen Finanzkraft eines jeden einzelnen Landes verglichen und die jeweilige Differenz zu 63% ausgeglichen. Der Finanzkraftausgleich wird dabei technisch vor der Verteilung der Umsatzsteuer durchgeführt (§ 4 Satz 2 FAG), was ggf. dazu führen kann, dass ein Bundesland überhaupt keinen Anteil am Umsatzsteueraufkommen mehr zugewiesen bekommt und den Abschlag aus eigenen Landesmitteln aufbringen muss, vgl. § 10 Abs. 2 Satz 2 FAG.

Letzter Schritt ist dann der vertikale Finanzkraftausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG. Dieser eröffnet dem Bund die Möglichkeit, punktu-

92 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 107 GG, Rn. 89.
93 Vgl. hierzu bereits in diesem Abschnitt unter a) den Teil zur Umsatzsteuer.
94 § 7 Abs. 3 MaßstG spricht von „Einwohnergewichtung".
95 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 107 GG, Rn. 99.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

elle Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder zu leisten.[96] Einfachgesetzlich hat der Gesetzgeber hierzu mit den §§ 9–12 MaßStG und § 11 FAG entsprechende Detailregelungen erlassen. Um nach dem horizontalen Finanzkraftausgleich fortbestehende Ungleichheiten weiter abzufedern, werden allgemeine Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 2 FAG gewährt. Daneben gibt es aber auch Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, die aufgrund von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit (Abs. 3), überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung (Abs. 4), besonders geringer kommunaler Steuerkraft (Abs. 5) oder zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Forschungsförderung i.S.d. Art. 91b GG (Abs. 6) gewährt werden. Auch im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen stellt das Einwohnerkriterium häufig eine wichtige Bezugsgröße dar. So sind die Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit in Anbetracht der „einwohnerbezogenen Verhältnisse der Bedarfsgemeinschaften" zu ermitteln, § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG. Aber auch die Sonderergänzungszuweisungen aufgrund geringer kommunaler Steuerkraft oder zur Forschungsförderung nehmen direkten Bezug auf das Verhältnis der Einnahmen bzw. Forschungszuflüsse pro Einwohner.[97]

2. Die kommunale Ebene

Nach Art. 106 Abs. 5 GG erhalten die Gemeinden einen Anteil an der Einkommensteuer, der nach der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner zu berechnen ist. Im Detail erhalten sie gemäß § 1 Satz 1 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) 15% der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12% der Kapitalertragsteuer. Darüber hinaus erhalten die Gemeinden ca. 2% des Umsatzsteueraufkommens, Art. 106 Abs. 5a GG, § 1 FAG. Die Grundsteuer und Gewerbesteuer[98] sowie das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden allein zu, Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG. Darüber hinaus sieht Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG vor, dass den Gemeinden ein fester Prozentsatz des Länderanteils am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern zusteht. Satz 2 gibt den Ländern die Befugnis, darüber hinaus Zuweisungen von Landessteuermit-

96 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 106 GG, Rn. 43.
97 § 11 Abs. 5 S. 1 und 3 sowie § 11 Abs. 6 S. 2 und 3 FAG.
98 Es ist jedoch zu beachten, dass Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden, vgl. § 6 GFRG und § 3 FAG.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

teln an die Gemeinden vorzunehmen.[99] Diese Norm begründet den sog. fakultativen Gemeindefinanzausgleich.[100]

Der kommunale Finanzausgleich ist landesrechtlich geregelt. Im Folgenden soll dieser am Beispiel des Bundeslandes Schleswig-Holstein in seinen Grundstrukturen erläutert werden. In Schleswig-Holstein finden sich Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich in Art. 57 Verf SH und in Details im FAG SH. Die Regelungen des FAG SH haben dabei diverse Parallelen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich.[101] Der kommunale Finanzausgleich verfolgt das Ziel, durch Zuweisungen vonseiten des Landes den Gemeinden zusätzliche Einnahmen zu verschaffen und gleichzeitig übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden auszugleichen. Die Einwohnerzahl stellt insoweit die wichtigste und meistverwendete Bemessungsgrundlage dar.[102]

Der kommunale Finanzausgleich läuft vereinfacht wie folgt ab: Zunächst gilt es, die Finanzausgleichsmasse nach § 3 FAG SH zu ermitteln. Diese besteht im Wesentlichen aus Landessteuermitteln[103] und lag im Jahr 2021 bei ca. 1,9 Mrd. Euro.[104] Aus diesen Mitteln werden dann zwei Töpfe gebildet, einer für Vorwegabzüge und einer für Schlüsselzuweisungen.[105] Die Vorwegabzüge sind in den §§ 16 ff. FAG SH geregelt. Diese werden anlassbezogen gewährt und stellen nur teilweise auf die Einwohnerzahl ab. So werden bestimmte Infrastrukturmittel im Verhältnis der Einwohnerzahlen verteilt (§ 19 Abs. 10 FAG SH) oder Zuweisungen für gemeindliche Gebietsänderungen nach den Einwohnern bemessen (§ 31 FAG SH).[106] Die Einwohnerzahl wird ähnlich zu den Regelungen auf Bundesebene gewonnen. Ein Unterschied besteht allerdings dahingehend, dass die Zahlen nicht vom

99 *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 106 GG, Rn. 183.

100 *Kube* in: BeckOK, Art. 106 GG, Rn. 42.

101 Dies hat insbesondere damit zu tun, dass im Wesentlichen vergleichbare Grundsätze gelten: *V. Mehde* in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 87 ff.

102 *K.-G. Wiedmann/S. Bott*, Finanzielle Auswirkungen eines Einwohners im kommunalen Finanzausgleich, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2016, 34 (35).

103 Vgl. § 3 Abs. 2 FAG SH.

104 https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/inneres-sicherheit-verwaltung/kommunales/KommunaleFinanzen/kommunalerFinanzausgleich/2021_kfa/fachinhalt_KFA_2021.html (zuletzt abgerufen am 16.01.2024).

105 https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/inneres-sicherheit-verwaltung/kommunales/KommunaleFinanzen/kommunalerFinanzausgleich/2021_kfa/fachinhalt_KFA_2021.html (zuletzt abgerufen am 16.01.2024).

106 Zu beachten sind allerdings die Mindest- und Höchstbeträge.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Statistischen Bundesamt, sondern vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein geliefert werden und dass die zum 31. Dezember des vorvergangenen Jahres festgestellten Einwohnerzahlen maßgeblich sind, § 35 Abs. 1 FAG SH. Damit Gemeinden mit einem Bevölkerungsschwund nicht plötzlich mit hohen Einnahmeausfällen aufgrund absinkender Bevölkerungszahlen konfrontiert werden, sieht § 35 Abs. 1 Satz 2 FAG SH eine Sonderregelung vor. Diese besteht darin, dass die durchschnittliche Einwohnerzahl des vorvergangenen und der dem vorvergangenen Jahr vorhergehenden zwei Jahre angesetzt wird, wenn diese Einwohnerzahl höher ist als die Einwohnerzahl nach Satz 1.[107] Hierdurch sollen gerade größere Einnahmeausfälle im Nachgang eines Zensus abgefedert werden.

Die Einwohnerzahl findet darüber hinaus auf Ebene der Schlüsselzuweisungen breite Anwendung. Bei den Schlüsselzuweisungen sind Parallelen zum Finanzkraftausgleich offenkundig.[108] Jede Gemeinde erhält eine Schlüsselzuweisung aus den Landesmitteln[109] zum Ausgleich unterschiedlicher Steuerkraft und bedarfstreibender Bevölkerungsstrukturlasten, wenn ihre Steuerkraftmesszahl (§ 9 FAG SH) hinter ihrer Ausgangsmesszahl (§ 8 FAG SH) zurückbleibt, § 7 Abs. 1 FAG SH. Die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem die bedarfsinduzierte Einwohnerzahl der Gemeinde (§ 35 Abs. 3 FAG SH) mit dem einheitlichen Grundbetrag (§ 8 Abs. 2 FG SH) vervielfältigt wird, § 8 Abs. 1 Satz 1 FAG SH. Der Grundbetrag wird vom Innenministerium festgelegt und stellt die grundlegende Vergleichsgröße für die Schlüsselzuweisungen dar. Diese Zahl gibt letztlich die durchschnittlichen Soll-Einnahmen pro Kopf an. Die Einwohnerzahlen werden für Zwecke der Schlüsselzuweisungen noch modifiziert. So werden Personen unter 18 Jahren mit dem 0,5-fachen zur Einwohnerzahl hinzugerechnet.[110] Durch diesen „Kinderbonus" soll den für die Gemeinden erhöhten Lasten – bspw. für Schulen, Kinderbetreuung etc. – Rechnung getragen werden.[111] Die so ermittelte Soll-Größe wird dann mit der Steuerkraft-Messzahl verglichen. Bei dieser handelt es sich nicht um reine Ist-Steuerkraft, da nicht ausschließlich die faktischen Einnahmen der Gemeinden angesetzt

107 Vgl. zur vergleichbaren Regelung in Baden-Württemberg: *Wiedmann/Bott*, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2016, 34 (37).

108 Siehe hierzu: III. 1. b).

109 Vgl. zur Finanzausgleichsmasse § 3 FAG SH.

110 § 8 Abs. 1 S. 2 FAG SH; für Kreise und kreisfreie Städte ergibt sich eine leichte Modifizierung, da Personen unter 18 Jahren nur mit dem Faktor 0,3 addiert werden, § 13 Abs. 2 FAG SH.

111 Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/4378, S. 3 f.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden. So werden für die Grund- und Gewerbesteuer die gewichteten Durchschnittssätze angesetzt, § 9 Abs. 2 Nr. 1 und 2a) FAG SH. Dies hat den Hintergrund, dass die Gemeinden bei der Bestimmung der Hebesätze frei sind und diese nicht davon profitieren sollen, dass sie – obwohl sie es sich wirtschaftlich nicht leisten können – die Hebesätze herunterschrauben.[112]

Zu beachten ist, dass vorgehend nur die Grundzüge zu den Schlüsselverteilungen auf Gemeindeebene dargestellt wurden. Darüber hinaus gibt es noch diverse Besonderheiten und Details zu beachten, auf die an dieser Stelle jedoch nicht vertieft eingegangen werden kann.[113] Sofern die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl überschreitet, erhält die Gemeinde keine Schlüsselzuweisung. In diesem Kontext ist auch die Rede von abundanten Gemeinden. Diese sind selbst in der Lage ihren Finanzbedarf zu decken.[114] Ansonsten beläuft sich die Schlüsselzuweisung im Grundsatz auf 70% der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl (Schlüsselzahl), § 7 Abs. 2 FAG SH. Sie liegt damit also höher als beim bundesstaatlichen Finanzkraftausgleich.[115] Für besonders finanzschwache Gemeinden sind darüber hinaus noch weitere Aufstockungen vorgesehen, § 7 Abs. 3 FAG SH. So wird den Gemeinden eine Mindestgarantie gewährt. Die Zuweisung zzgl. der Steuerkraftmesszahl muss mindestens 80% der Ausgangsmesszahl betragen. Ist dies nicht der Fall, wird die Differenz ausgeglichen, § 7 Abs. 3 Satz 1 FAG SH.[116] In diesem Zusammenhang wird auch von Sockelgarantiegemeinden gesprochen.[117]

Der Rückgang von Einwohnern wirkt sich in erster Linie im Rahmen der Steuerkraftmesszahl aus. Diese wird geringer, da sie sich aus der Multiplikation von Einwohnerzahl und einheitlichem Grundbetrag ergibt. Da allerdings die Finanzausgleichsmasse stets gleichbleibt, wirkt sich dies für die Gemeinde nicht negativ aus, wenn in einem Bundesland die Einwohnerzahlen gleichmäßig zurückgehen. Nur bei Bevölkerungswanderungen

112 Vgl. zur entsprechenden Regelung in Brandenburg: VG Potsdam, Urteil vom 5.11.2020 – 1 K 722/18.

113 So existieren beispielsweise noch Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich bedarfstreibender Flächenlasten, §§ 10, 14 FAG SH. Es ist zu unterscheiden zwischen Gemeinden, Kreisen, kreisfreien Städten und zentralen Orten.

114 *Wiedmann/Bott*, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2016, 34 (37).

115 Bei diesem erfolgt der Ansatz mit 63%.

116 § 7 Abs. 3 S. 2 FAG SH sieht eine schleichende Angleichung für den Fall vor, dass eine Gemeinde zwischen 85 und 80% der Differenz zur Verfügung steht.

117 *Wiedmann/Bott*, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2016, 34 (37).

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

im Bundesland kommt es zu Verschiebungen.[118] Selbst wenn die Einwohnerzahl überdurchschnittlich gesunken ist, führen die Rückgänge insbesondere aufgrund der Übergangsregelung des § 35 Abs. 1 Satz 2 FAG SH nur zu einem moderaten Einnahmerückgang,[119] welcher noch dazu durch die Mindestgarantien abgefedert wird.

Trotz dieser gemeindefreundlichen Regelungen haben in Nordrhein-Westfalen die Stadt Bonn und weitere Kommunen die Validität der Zensus-Daten in Frage gestellt und Kommunalverfassungsbeschwerde erhoben. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landesgesetzgeber, wenn er – so die Formulierung des Gerichts – den Daten „Gesetzeskraft" verleiht[120], zwar eine Überprüfungspflicht aufgegeben, dieser Plausibilisierungspflicht aber Grenzen gesetzt: „Das verfassungsrechtlich verankerte Recht der Einwohnerinnen und Einwohner auf informationelle Selbstbestimmung […] und das hieraus folgende Statistikgeheimnis […] begrenzen insoweit nicht nur die Befugnisse, sondern auch die Pflichten des Gesetzgebers. Seine Überprüfungspflichten enden demnach dort, wo eine Prüfung gegen die genannten Rechte und Interessen Dritter verstieße." Zudem seien Anhaltspunkte dafür, dass die Einwohnerzahlen auf Basis des Zensus unplausibel sind, nicht erkennbar.[121] Damit wurde der Rückgriff auf Zensusdaten für den kommunalen Finanzausgleich auch verfassungsrechtlich gebilligt.

IV. Fazit

Wie steht es nun um die gut-böse-Gravur der Vortragsreihe? Sie schillert weiter. Das muss aber nicht beunruhigen. Im ersten Teil des Beitrags wurde dargelegt, dass wir im Steuerrecht schon seit langem mit der Erfassung und Nutzung einer unüberschaubaren Vielzahl höchstsensibler Daten konfrontiert sind – dem Fiskalzensus. Zur Beruhigung schlägt das Grundgesetz Pflöcke ein. Freiheit, Privatheit und informationelle Selbstbestimmung werden soweit möglich gewahrt. Doch kann der Datenzugriff – auch wenn er schwer wiegt – notwendig sein. Über das Nötige entscheiden – in verfassungsrechtlichen Grenzen – mandatierte Mehrheiten, demokratisch, politisch. Mit der Einbindung der Finanzverwaltung in die Registermo-

118 *Wiedmann/Bott*, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2016, 34 (38).
119 Ähnlich zur Rechtslage in Baden-Württemberg: *Wiedmann/Bott*, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2016, 34 (39).
120 VerfGH NRW, Urt. v. 9.7.2019 – VerfGH 37/14, NVwZ-RR 2020, 1 (4 Rn. 59).
121 VerfGH NRW, Urt. v. 9.7.2019 – VerfGH 37/14, NVwZ-RR 2020, 1 (7 Rn. 80).

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dernisierung und Bürgernummerierung verbindet sich die Hoffnung auf verantwortungsvollen, verlässlichen und sicheren Umgang mit den sensiblen Daten der Bürgerinnen und Bürger. Dem allgemeinen Zensus kommt für das Finanzverfassungsrecht staatstragende Funktion zu. Die Erhebung der Einwohnerdaten ermöglicht, Finanzkraft gerecht und zielgerichtet zu verteilen. Das Phänomen Fiskalzensus macht bewusst, dass sogar maximalintensive Eingriffe gerechtfertigt sein können: für den guten Zweck der Gemeinwohlfinanzierung.

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748915980-145, am 01.10.2024, 23:24:19
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb