

Junkernheinrich, Martin; Bräunig, Klaus; Jarass, Lorenz; Rädler, Albert J.; Kühn, Alfons

Article

Gewerbsteuer: reformieren oder ersetzen?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Junkernheinrich, Martin; Bräunig, Klaus; Jarass, Lorenz; Rädler, Albert J.; Kühn, Alfons (2003) : Gewerbsteuer: reformieren oder ersetzen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 09, pp. 3-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163905>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Gemeindefinanzen befinden sich in einem schlechten Zustand. Mitverursacht wurde dies von den in jüngster Zeit stark rückläufigen Gewerbesteuererinnahmen. Wie lassen sich die Einnahmen der Gemeinden auf eine solide Basis stellen?

Was wird aus der Gewerbesteuer? – Über den schwierigen Weg zu einer Gemeindefinanzreform

Kommunen im »fiscal stress« – Zum Reformanlass

In den letzten beiden Jahren sind viele Kämmerer mit ihren Oberbürgermeistern vor die Presse getreten und haben über unerwartet hohe Gewerbesteuereinbrüche geklagt. In Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Saarbrücken, Köln, aber auch in Frankfurt/M., München, Leverkusen und Stuttgart, Leipzig und Halle (Saale) waren zwei- und dreistellige Millioneneinbrüche zu verzeichnen, im Extremfall sind durch Vorauszahlungsrückforderungen sogar Gewerbesteuereinbrüche von über 100% eingetreten. Und weil wir uns alle an große Summen gewöhnt haben: Ein Minus von 30 Mill. € entspricht – bei grober Betrachtung – dem Finanzbedarf für 600 Stellen!

Solche durch konjunkturelle Abschwächungstendenzen, steuerwirksame Politiken der Gesetzgeber (Steuerreform, UMTS-Lizenzen etc.) und unternehmerische Anpassungsreaktionen verursachten Gewerbesteuermindereinnahmen machen jedes mittelfristige Haushaltskonsolidierungsprogramm in den Kommunen zur Makulatur. Da die Bundesländer gleichzeitig einen Rückgang der Einkommen- und Körperschaftsteuererinnahmen zu verzeichnen haben, reagieren auch die Finanzausgleichssysteme zeitverzögert mit einer Senkung der Finanzausgleichsmasse und verstärken den kommunalen Einnahmenverlust.

Diese Einnahmeeinbrüche, so schmerzhaft sie für die Kommunen auch sind, haben die Gemeindefinanzreform wieder auf die politische Agenda gebracht und zur Einsetzung einer Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen durch die Bundes-

regierung geführt. Damit könnte ein Einstieg gefunden werden, um die Kommunen aus der mittelfristig zu beobachtenden finanziellen Schieflage zu führen.

Krisenursachen und Reformbedarf

Die Ursache für die chronisch defizitäre Finanzsituation vieler Städte und Gemeinden liegt nicht allein in den aktuellen Gewerbesteuereinbrüchen. Die Ursachen sind vielfältig und berühren nahezu alle Elemente des kommunalen Finanzsystems. Von besonderer Bedeutung ist, dass es über viele Jahre zu einer kommunalen Aufgaben- und Ausgabenexpansion bei tendenziell unzureichender Ausstattung der Finanzierungsbasis gekommen ist. So ist in vielen Kommunen ein strukturelles Haushaltsdefizit festzustellen, weil

- über kommunale Aufgaben in hohem Maße durch Bund und Land entschieden wird, während die Städte und Gemeinden die finanziellen Lasten tragen (Trend zur »Kostenüberwälzung«),
- die Nachfrage der Bürger und Unternehmen nach kommunalen Leistungen nur wenig durch die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten geprägt wird (Trend zur »Anspruchsinflation«).

Die Beispiele dafür sind allseits bekannt. Zum einen wird die überwiegende Zahl von kommunalen Aufgaben und ihre Wahrnehmung, von der Bereitstellung von Kindergartenplätzen bis zur Gewährung



Martin Junkernheinrich*

* Prof. Dr. Martin Junkernheinrich ist Hochschullehrer für Volkswirtschaftslehre und lehrt derzeit an der Universität Trier und der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus. Er ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der von der Bundesregierung einberufenen Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, der Enquete-Kommission »Kommunen« des Landes Rheinland-Pfalz und des Expertenrates Gemeindefinanzen der Bertelsmann-Stiftung.

von Sozialhilfeleistungen, durch den staatlichen Rechtsrahmen geprägt. Und zum anderen fällt das Sparen gegen den Willen der Bürger zunehmend schwer. Bei fast jeder Schließung eines Schwimmbades, einer Stadtteilbücherei oder eines Kindergartens formiert sich eine Bürgerinitiative mit einer Unterschriftenaktion gegen diese Konsolidierungsmaßnahme. Wer möchte schon auf eine kommunale Leistung verzichten, wenn für den Erhalt dieser Leistung weitgehend die anonyme Allgemeinheit zahlt.

Diese hier nur angedeuteten aufgaben- und ausgabenseitigen Belastungen treffen auf ein kommunales Einnahmensystem, das sich der lokalen Einflussnahme weitgehend entzieht, keine bedarfsgerechten Niveauanpassungen ermöglicht und ausgeprägten Einnahmenschwankungen unterliegt.

Diese Ursachendiagnose macht eine grundsätzliche Reform des Gemeindefinanzsystems notwendig. Die Lösung kann nicht allein in der Durchsetzung eines einzelnen Reformelementes, z.B. der Modernisierung oder Substitution der verbliebenen Gewerbesteuer, oder der Forderung nach mehr Geld bestehen. Denn gerade im vertikal und horizontal eng verflochtenen Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland wird auf fast jede finanzielle Änderung mit einer Kompensation reagiert. In einem »System kommunizierender Röhren« werden Einnahmeverbesserungen zumeist an anderer Stelle wieder abgeschöpft oder durch Aufgabenausweitungen weitgehend neutralisiert. Daher muss die Reformblockade der sich gegenseitig in Schach haltenden Einzelinteressen überwunden und mit der Umsetzung eines zukunftsfähigen Gemeindefinanzsystems begonnen werden.¹ Dabei stellt die Reform der Gewerbesteuer ein zentrales Element dar.

Ausgewählte Optionen zur Reform des Gemeindesteuersystems

Seit Jahrzehnten werden neue Vorschläge zur Reform der Gewerbesteuer entwickelt, über die dann – angesichts der divergierenden Interessen von Steuerzahlern und Steuerempfängern nicht verwunderlich – zumeist heftig gestritten wird. Deshalb zählt die Gewerbesteuerreform auch zu den gemeindefinanz- und unternehmenssteuerpolitischen »Dauerbrennern«.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind folgende Anforderungen an die Kommunalbesteuerung – mit entsprechenden Implikationen für die Ausgestaltung des Gemeindesteuersystems – als zentral anzusehen: Durch kommunale

Steuern sollen Bürgerinnen und Bürger, wie auch die Wirtschaft als Nutzer kommunaler Leistungen, umfassend und fühlbar an der Finanzierung kommunaler Leistungen beteiligt werden (Prinzip der Gruppenäquivalenz). Neben die allgemeinen Anforderungen an Steuern (Finanzierbarkeit, administrative Praktikabilität) treten bei der Ausgestaltung kommunaler Steuern die Bedarfsgerechtigkeit (hinreichendes Gesamteinnahmenniveau, bedarfsorientierte interkommunale Verteilung) und die Anreizkompatibilität (Fühlbarkeit, kommunales Hebesatzrecht) hinzu.

Wenn heute deutlich weniger als 30% der Unternehmen und Freiberufler zur wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer, derzeit zur Gewerbesteuer, herangezogen werden, so sind wesentliche Kriterien nicht erfüllt: Zu wenige Steuerzahler zahlen zuviel, was zunächst einmal für eine Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen spricht. Die Streuung der verbliebenen Gewerbeertragsteuer ist aber auch aufgrund der schmalen Bemessungsgrundlage hoch und verhindert eine bedarfsgerechte Steuerverteilung.

Aus der Fülle der in den letzten Jahren vorgebrachten Reformvorschläge – kommunale Wertschöpfungsteuer, kommunale Umsatzsteuerbeteiligung, anrechenbare Wertschöpfungsteuer (Scherf-Vorschlag), kommunale Betriebssteuer (Jarrass-Modell), kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer (Fuest/Huber-Vorschlag), Wertschöpfungsteuer in Kombination mit einem kommunalen Hebesatzrecht auf die bestehende Lohn- und Einkommensteuer (DIW-Vorschlag) u.v.m. – haben sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der Gemeindefinanzreformkommission aus Zeit- und Kapazitätsgründen – wie bereits angedeutet – auf die vertiefende Behandlung von nur zwei Modellen, des sog. BDI/VCI-Vorschlags und des sog. Kommunalmodells, beschränkt. Diese fokussieren in besonderer Weise die Positionen der beiden betroffenen Gruppen, d.h. die Interessen der Steuerzahler (präziser der Gewerbesteuerzahler) und die Interessen der Steuerempfänger (der Kommunen). Diese beiden Lösungsvorschläge sollen nachfolgend einer ersten Analyse unterzogen werden.

Eine kritische Würdigung des BDI/VCI-Modells

Der Rat von Sachverständigen zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2001/02 einen gemeindefinanzpolitischen Paradigmenwechsel vorgenommen. Hatte er sich über viele Jahre für die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer ausgesprochen, so votiert er nunmehr für eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer mit Kommunalzuschlag.² Er hat diesen Vorschlag aber nicht näher ausgear-

¹ Vgl. dazu näher M. Junkernheinrich, Wege aus der kommunalen Finanzkrise, oder: Wie könnte ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem aussehen?, in: M. Junkernheinrich, H. Zierold (Hrsg.), Bevölkerungsentwicklung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform, Berlin 2003 (in Vorbereitung).

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/01. Wiesbaden 2001, Ziff. 383, und ders., Jahresgutachten 2001/02, Wiesbaden 2002, Ziff. 556.

beitet, weshalb nachfolgend das BDI/VCI-Modell aufgegriffen werden soll.

Dieser Reformvorschlag beinhaltet nicht nur den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zur Körperschaftsteuer, sondern sieht zugleich den Ersatz des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer durch eine direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch die Kommunen vor.³ Somit greift er weiter und will die bisher zu schwach ausgeprägte Korrespondenz zwischen Nutzern und Zahlern bei den Bürgern durch eine direkte Fühlbarkeit stärken. Diese kombinierte Reform hat zudem den Vorteil, dass die durch die Körperschaftsteuer nicht erfassten Wirtschaftseinheiten (Personengesellschaften, Freiberufler etc.) über die Einkommensteuer, deren Ergebnis dann nach Wohn- und Arbeitsort aufzuteilen wäre, einbezogen werden.

Mit Blick auf die Kommunalverträglichkeit dieses Vorschlags werden jedoch einige gravierende Mängel sichtbar:

- Ein kommunaler Körperschaftsteuerzuschlag bietet nicht die notwendige Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen (er erfasst nicht alle, die vom Nutzen kommunaler Leistungen profitieren), und er hat eine sehr schmale, gewinnorientierte Bemessungsgrundlage. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer weist in zeitlicher und interkommunaler Hinsicht derart ausgeprägte Disparitäten auf, dass diese Steuer ebensowenig wie die Rest-Gewerbesteuer als gute Kommunalsteuer einzuschätzen ist. Diese Option kommt eher einer Unternehmensteuerreform ohne Lösung der kommunalfinanzpolitischen Probleme gleich. Wer die Gewerbesteuer als kommunale Steuer für eine schlechte Steuer hält, der kann sich kaum für die Beteiligung an der Körperschaftsteuer aussprechen. Im Jahr 2001 war diese Steuer sogar insgesamt negativ.
- Mit einem kommunalen Zuschlagsrecht auf die bestehende Einkommensteuer wird, wenn die unternehmerischen Anteile am Einkommen arbeitsortbezogen verteilt werden, zwar der Kreis der Steuerpflichtigen erweitert. Allerdings ergeben sich andere, folgeschwere Konsequenzen. Im Vergleich mit dem bestehenden Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhöht sich durch die nun »ungedeckelte« Wirkung der massiven Progressionskomponente des Einkommensteuertarifs (Wegfall der Sockelgrenzen) die Streuung des Steueraufkommens ganz wesentlich. In einzelnen Bundesländern würde sie sich verdoppeln. Damit wäre eine bedarfsorientierte Steuerverteilung in weite Ferne gerückt. Dies würde die Ausgleichsintensität des kommunalen Finanzausgleichs – wie auch des Länderfinanzausgleichs – überfordern und zu sehr hohen Grenzabschöpfungen von Steuermehreinnahmen führen.

³ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V./Verband der Chemischen Industrie, Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Köln 2001.

- Darüber hinaus würde der individuelle Spitzensteuersatz nunmehr kommunal divergieren, z.B. zwischen 38% in einer Umlandgemeinde und 44% in einer Großstadt. Dies ist nicht nur politisch schwer durchsetzbar, es verstößt auch gegen den aus der ökonomischen Föderalismus-theorie bekannten Grundsatz, dass die Verteilungspolitik auf die zentrale Ebene gehört. Bei kommunal divergierenden Spitzensteuersätzen würden durch die Redistributionspolitik des Staates volkswirtschaftlich ineffiziente Wanderungsbewegungen induziert. Aus diesem Grund wird den Gemeinden ausgabenseitig zurecht die Möglichkeit zur Festlegung lokal differenzierter Sozialhilferegelsätze verwehrt (Vermeidung von regelsatzinduziertem »Sozialhilfetourismus«). Hier bedarf es somit noch des weiteren Nachdenkens. So könnte man den Kommunen alternativ auch ein proportionales Hebesatzrecht auf das zu versteuernde Einkommen einräumen. Die progressive, die individuelle Leistungsfähigkeit betonende Besteuerung sollte der zentralen Ebene vorbehalten bleiben.⁴

Eine Lösung der gemeindefinanzpolitischen Probleme kann durch das BDI/VCI-Modell nicht erwartet werden. Durch die dem Modell inhärente Verlagerung der Zahllast von der Wirtschaft zu den Arbeitnehmern würde das Band zwischen den Kommunen und ihren Unternehmen sogar geschwächt.

Eine kritische Würdigung des Kommunalmodells

Das Modell einer modernisierten Gewerbesteuer der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände will mit einigen Modifikationen die Schwächen der Rest-Gewerbeertragsteuer beheben bzw. deutlich verringern.⁵ Zentral ist eine Ausdehnung des Kreis der Steuerpflichtigen auf die Selbständigen und Freiberufler im Sinne von § 18 EStG, womit eine wesentliche Ungleichbehandlung in der Steuerpflicht ausgeglichen werden kann. Ferner soll die Bemessungsgrundlage durch folgende Elemente auf ein breiteres Fundament gestellt werden:

- volle Hinzurechnungen aller Zinsen zum Gewerbeertrag unter Berücksichtigung eines Freibetrages,
- Hinzurechnung des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten zum Gewerbeertrag unter Berücksichtigung eines Freibetrages,
- Hinzurechnung von Veräußerungsgewinnen zum Gewerbeertrag auch bei Personengesellschaften,
- Modifizierung der gewerbesteuerliche Organschaft,
- zielgenaue Ausgestaltung der Erweiterten Kürzung für Grundstücksunternehmen,

⁴ Vgl. in diesem Sinne auch ein Positionspapier der Bertelsmann-Stiftung zur Reform der Gemeindefinanzen, an dem der Verfasser als Mitglied des Expertenrates Gemeindefinanzreform der Bertelsmann-Stiftung mitgewirkt hat.

⁵ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, Mitteilung vom 28. Februar 2003.

- Erhöhung des bisherigen Freibetrags von 24 500 € auf 25 000 €, der bis zu einem Gewerbeertrag von 50 000 € abgeschmolzen wird,
- Abschaffung des Staffeltarifs (§ 11 Abs. 2 GewStG).

Dafür sollen die Steuermesszahlen gesenkt, differenzierte Steuermesszahlen für Personen- und Kapitalgesellschaften eingeführt und die Gewerbesteueranrechnung nach § 35 EStG beibehalten werden.

Insgesamt wird also ein größerer Teil der Wertschöpfung in die Bemessungsgrundlage aufgenommen und damit die gewinnunabhängige Komponente gestärkt. Dennoch kann nicht von einer Wertschöpfungssteuer gesprochen werden, da allein mit der Lohnsumme rund 70% der Wertschöpfung nicht erfasst werden. Das Kommunalmodell ist somit schon als Kompromissvorschlag gegenüber der Wirtschaft konzipiert.

Die Ausweitung des Kreis der Steuerpflichtigen und die Erweiterung der Bemessungsgrundlage lassen eine Senkung des Tarif bzw. der Hebesätze zu Gunsten der jetzt stark betroffenen kleinen Zahlergruppe erwarten. Für die Gemeinden dürfte sich eine Verstärkung der Einnahmen und geringere Streuung ergeben. Die Vorteile einer umfassenden Wertschöpfungssteuer wird dieser Vorschlag jedoch nicht entfalten können.

Obwohl seitens des Bundesministeriums der Finanzen bisher in keiner Weise Kompromisslinien bei der Gewerbesteuer festgelegt waren, gab Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement die Ablehnung der Bundesregierung gegenüber den gewinnunabhängigen Bestandteilen des Kommunalmodells vor der Presse bekannt.⁶ Die Eckpunkte sehen die Gewerbesteuer, sofern die Pressemeldungen zutreffen, als eine reine Gewinnsteuer ohne jegliche Hinzurechnungen als stabilisierendes Element vor. Daraus ergeben sich die bekannten Gefahren für ein unstetiges und zwischen den Kommunen stark streuendes Aufkommen der Gewerbesteuer. Angesichts der erheblichen Einbrüche der Gewerbesteuer geht dieser Ansatz genau in die falsche Richtung. Eine Lösung der gemeindefinanzpolitischen Probleme ist damit nicht verbunden.

Vor diesem Hintergrund ist zu betonen, dass die quantitative Bedeutung der kritisierten gewinnunabhängigen Steuerbestandteile für die Unternehmen insgesamt und die krisengeschüttelten Unternehmen als besonders relevante Teilgruppe empirisch bisher nicht hinreichend untersucht worden ist, um daraus tragfähige Schlussfolgerungen auf ihr Gefährdungspotential ziehen zu können. Hier besteht also noch eine ungenutzte Möglichkeit zur Versachlichung der Diskussion.

Zur Problemlösungskapazität der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen – Ein Ausblick

Angesichts der sich deutlich verschärfenden kommunalen Finanzsituation hat die Bundesregierung am 27. März 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einberufen. Die Erwartungen an die Kommission waren und sind nach vielen Jahren gemeindefinanzpolitischer Reformblockade außerordentlich hoch gesteckt. In zwei Arbeitsgruppen geht sie die Neuordnung der Kommunalsteuern sowie der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe an, unstreitig zwei wichtige Kernbereiche der Reformdiskussion. Dennoch dürften die Erwartungen angesichts der inzwischen deutlicher gewordenen Arbeitsweise der Kommission zu hoch gesteckt sein:

- Die Reformkommission ist nach dem Modell des »Runden Tisches« konzipiert. Alle relevanten Gruppen sind beteiligt, die mehr oder weniger eng durch die finanziellen Aspekte kommunalen Handelns berührt werden (der Bund und die Länder jeweils mit mehreren Ressorts, die kommunalen Spitzenverbände, Wirtschafts- und Arbeitnehmervertreter etc.). Als Konsequenz dürfte sich in inhaltlicher Hinsicht lediglich der kleinste gemeinsame Nenner als mehrheitsfähig herausstellen, wobei Konsensbeschlüsse unter Vermeidung von Umverteilungseffekten zwischen den föderalen Ebenen angestrebt werden. Ergänzend sei erwähnt, dass die kommunalen Interessen in der Reformkommission und ihren Arbeitsgruppen eher schwach vertreten sind. Zudem wird die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern durch die Unternehmenssteuerexperten des Bundesfinanzministeriums betreut. Beides dürfte nicht ohne inhaltliche Auswirkungen für die Gewerbesteuerreform bleiben.
- Die Kommission arbeitet unter einem außerordentlich hohen Zeitdruck. Bei einer angestrebten Laufzeit bis zur Vorlage der Reformvorschläge von etwa einem Jahr ist man auch nach mehr als der Hälfte dieser Zeit kaum über den Austausch bekannter Positionen zur Gewerbesteuerdiskussion hinausgekommen – und dies trotz massiver Ausklammerung wichtiger, aber komplexerer Inhalte. Angesichts des engen Zeitrahmens wurden die Modellrechnungen zur Beurteilung der Reformwirkungen auf nur zwei Reformvorschläge beschränkt: auf das dem einer Modernisierung der Gewerbesteuer nahekommende sog. Kommunalmodell und den kommunalen Zuschlag zur Körperschafts- und Einkommensteuer, den sog. BDI/VCI-Vorschlag.
- Darüber hinaus werden zentrale Eckpunkte einer Gemeindefinanzreform nicht explizit behandelt. So wird beispielsweise nicht darüber nachgedacht, welche Aufgaben der Staat erfüllen soll und welche dieser Aufgaben in einem föderalen Staatsaufbau durch die Kommunen

⁶ Vgl. NRW-Vorschlag zur Gewerbesteuer vom Tisch, Handelsblatt vom 19. März 2003.

wahrzunehmen sind, wie die Ausgabenintensität der kommunalen Aufgabenerfüllung gesenkt werden, oder durch welche Maßnahmen die Investitionsschwäche der Kommunen überwunden werden kann. Die Behandlung des Konnexitätsprinzips wurde nicht zuletzt aufgrund des Drucks von Bund und Ländern aus der Kommissionsarbeit ausgegrenzt. Auch die Reform der kommunalen Grundsteuer findet bislang keine Berücksichtigung.

Angesichts dieser »Vorgaben« scheint das Spektrum der denkbaren Entscheidungen derzeit nicht sonderlich breit bzw. innovativ zu sein. Dennoch könnte mit der Gewerbesteuerreform der Einstieg in einen grundlegenden – und längere Zeit erfordernden – Reformprozess gefunden werden. Damit dieser Einstieg jedoch gelingt, ist es notwendig, sich näher mit den finanzpolitischen Leitlinien einer Reform des Gemeindefinanzsystems zu befassen und diese in der Reform auch wirksam werden zu lassen. Eine Reform der Gewerbesteuer muss mehr als ein Element der Unternehmenssteuerreform sein.



Klaus Bräunig*

Das Konzept der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer – Die Chance zur weitreichenden Reform des Steuerrechtes

Die Diskussion über die Reform der Gewerbesteuer ist so alt wie die Steuer selbst. Beendet werden kann diese Diskussion nur mit einem für alle Seiten vertretbaren Ersatz der Gewerbesteuer. Ein Festhalten an dieser Steuer führt nur dazu, dass in regelmäßigen Abständen an der Gewerbesteuer herumgedoktert wird. Die Einführung eines faktischen Mindesthebesatzes im Zuge des Steuervergünstigungsgesetzes ist das jüngste Beispiel hierfür. Für die Unternehmen schaffen die sich ständig ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen nur Unsicherheit für jede langfristige Investitionsplanung und für die Kommunen instabile Einnahmen. Die Wirtschaft hat deshalb ein zukunftsweisendes Konzept als Ersatz für die Gewerbesteuer und den Einkommensteueranteil der Gemeinden entwickelt.

Reformziele

Aus Sicht der Wirtschaft muss ein langfristig tragendes Reformkonzept:

- die Belange der Gemeinden und der Wirtschaft gleichzeitig erfüllen,
- zu einer Verstetigung der Gemeindefinanzen führen,
- die Gemeindefinanzierung auf eine breite Basis stellen,
- dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit folgen,
- zu einer modernen und reformkompatiblen Unternehmenssteuer führen,
- das Steuerrecht vereinfachen,
- zu einer unmittelbaren Finanzierung der Gemeinden führen.

* RA Klaus Bräunig ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung und Beauftragter für Mittelstandsfragen des BDI.

Diesen Zielen folgend hat die Wirtschaft das Konzept der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer entwickelt.

Das Konzept

Mit diesem Konzept wird keine eigenständige Gemeindesteuer eingeführt, sondern aus Vereinfachungsgründen an die bestehenden Regeln der staatlichen Einkommen- und Gewinnsteuer angeknüpft. Die Gewerbesteuer sowie der 15%ige Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer werden ersetzt durch einen mit einem Hebesatzrecht versehenen Zuschlag der Gemeinden auf die reduzierte Einkommen- und leicht erhöhte Körperschaftsteuer.

Als Folge des Wegfalls der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sowie des Wegfalls der bestehenden internen Verrechnungen wächst Bund und Ländern ein erhöhtes Steueraufkommen zu. Dieses erhöhte Steueraufkommen wird für eine deutliche Absenkung des Einkommensteuertarifs verwendet. Dieser Schritt ist systemimmanent und zwingend erforderlich, weil er den notwendigen Raum für den Gemeindezuschlag eröffnet. Dabei ist der Gemeindezuschlag für die Modellrechnungen so ausgestaltet, dass die bisherige Einkommen- und Körperschaftsteuerbelastung auch nach der Reform gegeben ist.

Bei reiner Einkommensteuerpflicht:

Einkommensteuer = abgesenkte Bund/Länder Einkommensteuer + Gemeindezuschlag

Bei Personenunternehmen:

Einkommensteuer – pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer + Gewerbesteuer = abgesenkte Bund/Länder Einkommensteuer + Gemeindezuschlag

Da die Gemeinden ein eigenes Hebesatzrecht für ihren Gemeindezuschlag haben, wird es analog zur heutigen Gewerbesteuer zu Hebesätzen kommen, die etwas ober- oder unterhalb des Durchschnittshebesatzes liegen.

Für die Kapitalgesellschaften erhöht sich der Satz der Körperschaftsteuer, die bereits heute allein dem Bund und den Ländern zusteht, leicht. Auf diese höhere Körperschaftsteuer wird ebenfalls der Gemeindezuschlag wie bei der Einkommensteuer erhoben. Das Ergebnis ist im Vergleich zu heute ebenfalls belastungsneutral angelegt.

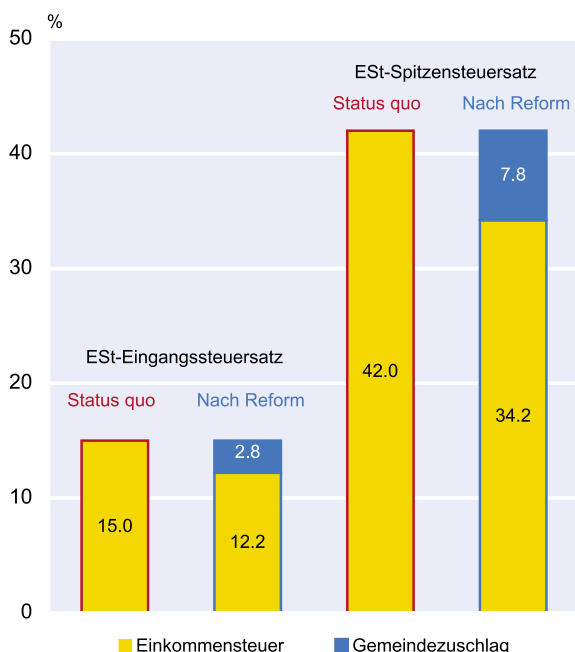
Bei Kapitalgesellschaften:

Körperschaftsteuer + Gewerbesteuer = erhöhte Körperschaftsteuer + Gemeindezuschlag

Der von der Gemeinde festzulegende Hebesatz ist für alle Steuerpflichtigen in der Gemeinde gleich. Er gilt somit für

Abb. 1

Eckpunkte - ESt-Tarifverlauf 2005

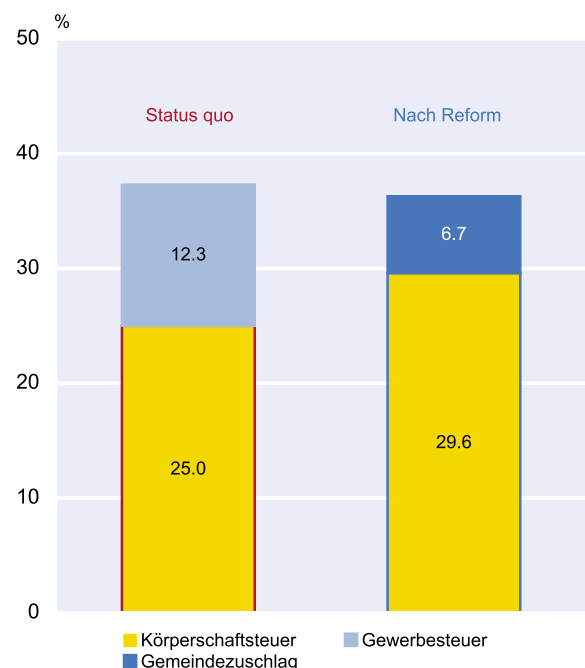


Nach Berechnung AK "Quantifizierung" BMF. Zuschlagsatz 22.76%.

Quelle: BDI.

Abb. 2

Eckpunkte - Körperschaftsteuer



Nach Berechnung AK "Quantifizierung" BMF. Steuerschätzung 5/2002.

Quelle: BDI.

den Zuschlag auf die Einkommensteuer für die einkommensteuerpflichtigen Bürger (Arbeitnehmer, Freiberufler, Gewerbetreibende) gleichermaßen wie für den Zuschlag auf die Körperschaftsteuer für Kapitalgesellschaften.

Finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften

Das Gesamtkonzept ist für die beteiligten Gebietskörperschaften Bund/Länder/Gemeinden aufkommensneutral angelegt. Nach Berechnungen des AK »Quantifizierung« der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen würden die Gemeinden im Jahre 2005 bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung des Modells durch den Wegfall der Gewerbesteuer 19,7 Mrd. € weniger Einnahmen verzeichnen. Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von 30,4 Mrd. € hinzugerechnet, wäre dies zusammen ein Minderaufkommen der Gemeinden von 50,1 Mrd. €. Im Gegenzug erhalten die Gemeinden durch einen Zuschlag von 22,76% auf die um einheitlich um 18,54% gesenkte Einkommensteuer 41,8 Mrd. € und den selben Zuschlag auf die auf 29,6% erhöhte Körperschaftsteuer ein Aufkommen von 8,3 Mrd. €. Dies zusammen ergibt ein Aufkommen der Gemeinden durch den Gemeindezuschlag von 50,1 Mrd. €.

Aussagen über die Aufkommenswirkungen des Modells auf einzelne Gemeindetypen können derzeit noch nicht gemacht werden, da die Berechnungen hierfür im AK »Quantifizierung« noch vorbereitet werden. Die Ermittlung der Daten erweist sich als schwierig, weil heute z.B. bei Freiberuflern der Ort ihrer Tätigkeit von der Steuerstatistik nicht erfasst wird.

Zuschlagsrecht

Das Zuschlagsrecht für Gewinneinkünfte soll grundsätzlich die Gemeinde erhalten, an deren Ort diese Einkünfte entstehen. Aus Gründen der Praktikabilität schlägt die Wirtschaft Anpassungen zu diesem Prinzip vor:

1. Für Einkünfte aus unselbständiger Arbeit (Lohnsteuer) erhält die Wohngemeinde das Zuschlagsrecht.
2. Für Einkünfte aus Gewerbebetriebe setzt die Betriebsgemeinde einen Zuschlag an.
3. Für Freiberufler hat ebenfalls die Gemeinde am Ort der freiberuflichen Tätigkeit das Zuschlagsrecht.
4. Bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung wird wie oben angedeutet aus Verfahrensgründen vom Grundprinzip angewichen. Hier hat das Zuschlagsrecht die Wohngemeinde.
5. Bei gewerblicher Vermietung ist die Betriebsgemeinde zuschlagsberechtigt.

Band Kommune – Wirtschaft

Da bei Einkünften aus unternehmerischer Tätigkeit die Betriebsgemeinde das Zuschlagsrecht hat, erhält sie bereits ab dem ersten Euro Gewinn einen Finanzierungsbeitrag. Die Anreizwirkung zur Ansiedlung von Unternehmen wird erhöht, das notwendige Band zwischen Kommune und Wirtschaft somit gestärkt. In der gegenwärtigen Ausgestaltung der Gewerbesteuer existiert dieses Band nur noch für einige wenige große Gewerbesteuerzahler, während die Masse der Unternehmen keine Gewerbesteuer trägt und somit auch keinen Beitrag zum Wechselspiel zwischen Gemeinde und Wirtschaft leistet.

Entwicklung der Hebesätze/Stadtumlandproblematik

Die Gemeinden werden nach wie vor ein frei zu gestalten- des Hebesatzrecht haben. Der Wettbewerb zwischen den Gemeinden im Hinblick auf die Ansiedlung von Unternehmen bleibt somit erhalten. Aufgrund der einheitlichen Hebesätze für einkommen- und körperschaftsteuerpflichtigen Einkünfte wird es zukünftig keinen Hebesatz von »null« geben. Der Wettbewerb zwischen den Kommunen wird fairer gestaltet. Derzeit erhalten die Kommunen den Anteil an der Einkommensteuer unabhängig vom Hebesatz für die Gewerbesteuer. Im Modell der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer müssen jedoch die Gemeinden, um das bisherige Niveau des Einkommensteueranteils zu erreichen, einen Hebesatz festlegen, der größer als null ist. Dieser Hebesatz gilt dann auch für die Einkünfte aus dem Unternehmensbereich.

Aussagen darüber, wie sich der Hebesatz in der einzelnen Gemeinde entwickelt, können aus empirischen Gründen noch nicht gemacht werden. Hierzu sind die gemeindeschaffen Berechnungen im AK »Quantifizierung« der Reformkommission abzuwarten. Es lässt sich jedoch aus modelltheoretischer Sicht heraus insbesondere zur Wirkung des Hebesatzrechtes auf die Stadtumlandproblematik einiges sagen.

Die Einführung des Gemeindezuschlages auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer dürfte nicht zu einem Anstieg der Hebesätze in den Kernstädten führen und damit das Stadtumlandproblem nicht weiter verschärfen. Dies lässt sich unter anderem begründen mit der heutigen Verteilung des Einkommensteueranteils auf die Gemeinden. Gegenwärtig wird der Anteil nicht auf der Basis des aktuellen Einkommensteueraufkommens in der Gemeinde ermittelt, sondern wird mit einem alle drei Jahre zu aktualisierenden Verteilungsschlüssel berechnet. Dieser Verteilungsschlüssel, der wiederum auf Daten beruht, die fünf Jahre alt sind, ergibt sich aus dem in der Gemeinde erfassten Einkommen und der zugehörigen Einkommensteuer. Dabei wird jedoch

in den alten Bundesländern das Einkommen nur bis zu einer Größe von 30 000 € für Ledige und 60 000 € für Verheiratete erfasst. Für die neuen Bundesländer sind die Grenzen noch niedriger. Das darüber hinaus gehende Einkommen des Steuerpflichtigen in einer Gemeinde spielt bei der Ermittlung des Verteilungsschlüssels keine Rolle. Diese Deckelung führt nach statistischen Erhebungen des Bundesfinanzministeriums gerade in den Kernstädten zu einem geringeren Anteil an der Einkommensteuer. Grund für dieses Phänomen: In diesen Städten ist die Zahl der Steuerpflichtigen mit einem über dem Deckel liegenden Einkommen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich höher. Im Modell einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer werden die Zuschläge dagegen auf die in der Gemeinde vom Steuerpflichtigen tatsächlich zu zahlende Einkommensteuer erhoben. Es ergibt sich somit zukünftig für die Kernstädte eine größere Bemessungsgrundlage für ihren Zuschlag, ohne dass deswegen für den Steuerpflichtigen die Steuerbelastung steigt.

Des Weiteren wirkt sich auch das Zuschlagsrecht der Betriebsgemeinde auf die Einkünfte der Freiberufler positiv für die Kernstädte aus. Sie erhalten damit anders als bisher auch einen finanziellen Beitrag von Freiberuflern, wie Ärzte oder Rechtsanwälte, die in ihrer Gemeinde eine Praxis oder Kanzlei haben und nicht in der selben Gemeinde wohnen.

Darüber hinaus schlägt die Wirtschaft deshalb eine »Feinjustierung« des örtlichen Steueraufkommens über einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer vor. Dieser höhere Umsatzsteueranteil soll verteilt werden nach Parametern, die sich an der unternehmerischen Tätigkeit orientieren.

Unabhängig davon lässt sich durch die Steuerpolitik die Stadt-Umland-Problematik nicht lösen, vielmehr dürfen die Probleme nicht durch die Steuerpolitik verschärft werden. An dieser Stelle kommt der kommunale Finanzausgleich als »Schmiermittel« ins Spiel.

Administrierung

Das geltende Recht kennt mit dem Solidaritätszuschlag sowie der Kirchensteuer bereits zwei Zuschlagsteuern. An der Erhebung dieser beiden Zuschlagsteuern orientiert sich im Wesentlichen auch die Erhebung des Gemeindezuschlages. Somit ist das Modell des Zuschlags der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer nicht neu. Es wird vielmehr durch die dann nicht mehr zu erhebende Gewerbesteuer insbesondere auf der Ebene der Kommunalverwaltung zu einer Entlastung kommen. Für den Steuerpflichtigen entfällt die Pflicht zur Erstellung und Abgabe der Gewerbesteuererklärung. Die Umstellung des Systems ist dagegen mit entsprechendem Anpassungsaufwand verbunden.

Vorteile des Modells der Wirtschaft

Mit der Abschaffung der Gewerbesteuer und in diesem Zusammenhang auch der pauschalierten Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer bei Personenunternehmen wird das Steuerrecht deutlich vereinfacht. Zugleich wird der Weg für weitere Tarifreformen geebnet. Solchen notwendigen Tarifreformen steht derzeit die pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer als Fremdkörper im Einkommensteuerrecht entgegen. Mit jeder weiteren Einkommensteuersenkung reduziert sich die notwendige gewerbesteuerliche Entlastung. Der Anrechnungsfaktor muss nachjustiert werden, mit der Folge: die Entlastungswirkung streut noch stärker, als es bisher schon der Fall ist.

Die Unmittelbarkeit dieser Kommunalfinanzierung bereinigt auch die für den Steuerpflichtigen nicht sichtbaren, hinter den Kulissen erfolgenden Verteilungssysteme zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. So lässt sich z.B. die Lohnsteuer entsprechend dem tatsächlichen Aufkommen auf die Länder verteilen. Die heute erfolgte komplizierte Lohnsteuererlegung könnte entfallen.

Der Ausweis der Beiträge eines jeden Steuerpflichtigen zur Finanzierung seiner Gemeinde ist ein unschätzbarer Beitrag zu Transparenz und mehr Demokratie. Für den Bürger würde sich damit weit eher die Frage zwischen der Forderung nach mehr Ausgaben der Kommune und seinem eigenen dann notwendigen höheren Beitrag für diese Ausgaben stellen. Eine wachsende Bedeutung der Kommunalpolitik und ein gesteigertes Interesse des Bürgers an seinen Kommunalpolitikern wäre die überfällige Konsequenz.

Eines der wichtigsten Ziele der Reform, die Verstetigung der Gemeindefinanzen, kann mit dem Konzept unzweifelhaft erreicht werden. Zahlen belegen dies eindeutig. Die Tarifgestaltung von Einkommen- und Körperschaftsteuer führt dazu, dass die Gemeinden ein höheres, an der Einkommensteuer orientiertes Aufkommen erhalten und dafür Aufkommen aus dem eher zyklischen Zuschlag auf die erhöhte Körperschaftsteuer abgeben. Nach ähnlichem Verfahren ist man bereits 1969 bei der Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer vorgegangen. Damals haben die Gemeinden zur Verstetigung ihrer Einnahmen Anteile an der Einkommensteuer erhalten und im Gegenzug über die Gewerbesteuerumlage zyklisches Gewerbesteueraufkommen an Bund und Länder abgegeben.

Absage an wertschöpfungsorientierte Modelle

Die Wirtschaft lehnt die in den Alternativmodellen zur Reform der Gewerbesteuer vorgesehene Hinzurechnung von ertragsunabhängigen Komponenten kategorisch ab. Diese Ausweitung der Bemessungsgrundlage würde insbeson-

dere bei ertragsschwachen Unternehmen zu einer massiven Substanzbesteuerung führen und bleibt mit dem Ziel der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht vereinbar. Die gezahlten Zinsen sowie Mieten, Pachten und Leasingraten beim Schuldner in die Steuerbemessungsgrundlage einzubeziehen, würde die Fremdfinanzierung erheblich verteuern. Vor Basel II, Rating und sich weiter verschlechternden Finanzierungsbedingungen insbesondere für mittelständische Unternehmen fördert dieser Schritt allenfalls die Pleitewelle.

Befürworter ertragsunabhängiger Komponenten verweisen darauf, durch die Hinzurechnung von Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten werde die »objektive« Ertragskraft des Unternehmens besteuert. Das ist betriebswirtschaftlich schwer nachzuvollziehen. Unter Ertragskraft versteht die Betriebswirtschaftslehre die Fähigkeit, nachhaltig Gewinne zu erzielen. Die Höhe der Zinszahlungen sagt aber nichts aus über die zukünftigen Gewinne des Unternehmens. Dies müssten sie aber, wenn mit der Hinzurechnung von Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten die objektive Ertragskraft des Unternehmens ermittelt werden soll. Bewusst hat der Gesetzgeber 1980 die Lohnsummensteuer und 1997 die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft.

Ausblick

Die Politik hat in der aktuellen Diskussion über das Kommunalfinanzsystem die Wahl zwischen Reform oder Flickschusterei. Unter dem Druck von Kommunalwahlen in acht Bundesländern im nächsten Jahr bietet es sich an, die Gewerbesteuerumlage zum 1. Januar 2004 befristet für zwei Jahre zu senken. Das hilft den Gemeinden schnell und gibt Regierung und Opposition die Zeit, die Gemeindefinanzen tragfähig zur reformieren. Andernfalls wird die Diskussion über die Gewerbesteuer nach kurzer Zeit wieder aufflammen.



Lorenz Jarass*

Gewerbesteuer vernünftig reformieren

Die Gewerbesteuer ist reformbedürftig

Durch den nachhaltigen Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen sind Ausbau und Unterhalt der kommunalen Infrastruktur und damit die Qualität des Standorts Deutschland ernsthaft gefährdet. Beispiele aus aller Welt zeigen, dass dort, wo die Städte verrotten, kein Mensch mehr in Frieden leben und Einkommen erwirtschaften kann.

Die Einbrüche bei der Gewerbesteuer, die zuerst in der zweiten Hälfte 2001 zu verzeichnen waren, gingen 2002 und 2003 weiter. Die Gewerbesteuer belastet nämlich im Wesentlichen nur die *ausgewiesenen* Gewinne, die wachsenden legalen Gestaltungsmöglichkeiten unterliegen. Nicht wenige Gemeinden verkaufen jetzt schon Grundstücke, also ihr Tafelsilber, oder veräußern Betriebe, um – rechtswidrig – mit den Erlösen den Verwaltungshaushalt zu finanzieren. Bei den Ausgaben der deutschen Städte und Gemeinden zeigt sich langfristig eine dramatische Verschiebung: Die Sachinvestitionen haben sich von 30% der Ausgaben in 1980 auf 15% der Ausgaben in 2002 halbiert, der Anteil der Sozialen Leistungen hat sich im selben Zeitraum von 11 auf 19% nahezu verdoppelt. Diese knappen Zahlen zeigen in aller Schärfe, dass die Städte und Gemeinden, deren Infrastruktur die Voraussetzung für jedwede wirtschaftliche Tätigkeit bildet, finanziell saniert werden müssen. Dies wird insbesondere auch der örtlichen Wirtschaft zugute kommen, die bei stabilem kommunalen Steueraufkommen wieder mit langfristig gesicherten Aufträgen rechnen kann. Ursprünglich war die Gewerbesteuer konzipiert als Steuer auf die im Inland produzierte Wertschöpfung (Summe aus Gewinn, Schuldzinsen und Löhne). Die Mög-

* Prof. Dr. Lorenz Jarass, M.S. (Stanford Univ./USA), lehrt Wirtschaftswissenschaften an der Fachhochschule Wiesbaden; er war Mitglied der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung und ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen.

lichkeit der Lohnsummensteuer wurde schon 1980 abgeschafft, die volle Zurechnung der Dauerschuldzinsen ab 1990 halbiert, die Gewerbekapitalsteuer ab 1998 ganz abgeschafft. Damit wird seit 1998 im Wesentlichen nur noch der ausgewiesene Gewinn besteuert. Der Charakter der Gewerbesteuer ist durch diese mehrfache Beschneidung schrittweise von einer Realsteuer in Richtung reine Gewinnsteuer verwandelt worden. Den Städten und Gemeinden ist damit heute als Realsteuer nur noch die Grundsteuer verblieben, die in der Tat relativ konjunkturunabhängig ist und der alleinigen Gestaltung und Verfügung der Städte und Gemeinden unterliegt.

Die Gewerbesteuerreform steht im Gesamtkontext¹ der Probleme der deutschen Besteuerung. Auch hier besteht dringender Reformbedarf. Der im Folgenden vorgeschlagene schrittweise Übergang von der *Gewerbesteuer* zu einer *Kommunalen Betriebssteuer* (BSt) könnte ein erster Schritt für eine umfassende Modernisierung des deutschen Steuersystems sein. Die Reform der Gewerbesteuer kann dabei nicht die Probleme der Einkommen- und Körperschaftsteuer lösen, aber sie sollte insbesondere deren Fehler, insbesondere deren Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage nicht übernehmen.

Kommunale Betriebssteuer (BSt)

»Das System kranke derzeit vor allem daran, dass die Kommunen zu viele Zuweisungen und zu wenig Steuereinnahmen erhalten« (so der sächsische Ministerpräsident Georg Milbradt Anfang Dezember 2002 im Handelsblatt). »Die Unternehmen müssten für die Infrastrukturleistungen ihrer Gemeinden einen angemessenen Beitrag leisten. Und der Gewinn eines Unternehmens hat mit den Leistungen der Gemeinde für die Wirtschaft überhaupt nichts zu tun. Er sei daher für die Bemessungsgrundlage einer wirtschaftskraftbezogenen Steuer ungeeignet.« Entsprechend wird die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Kommunalen Betriebssteuer vorgeschlagen.² Die Bemessungsgrundlage wird dabei in zweifacher Hinsicht erweitert.

- Besteuert wird die tatsächliche Wertschöpfung vor Ort (abzüglich der ohnedies bereits stark belasteten Löhne).
- Betriebssteuerpflichtig sollen alle Selbständigen und Unternehmen sein, nicht nur die gemäß Tradition Gewerbesteuerpflichtigen.

¹ Grundlegende Überlegungen für eine systematische Reform der deutschen Steuerrealität in: L. Jarass. und G.M. Obermair, Wer soll das bezahlen? Wege zu einer fairen und sachgerechten Besteuerung: Begrenzung der Belastungen für alle, Mindest-Belastung für die Großen, Metropolis-Verlag, Marburg 2002. Übersicht abrufbar unter www.JARASS.COM, Publikationen, Steuern.

² Bayerischer Städtetag, München (Hrsg.), Reform der Gewerbesteuer – Anforderungen und Auswirkungen: Ein Modell des Bayerischen Städtetags, München 2003; abrufbar unter www.JARASS.COM sowie unter www.baystaedtetag.de. Eine Kurzfassung ist veröffentlicht in: L. Jarass und G. Obermair, Von der Gewerbesteuer zur Kommunalen Betriebssteuer, Wirtschaftsdienst (3), 157–163.

Was soll zukünftig die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer sein? Der Gewerbesteuer unterliegt derzeit der Gewinn und die Hälfte der Dauerschuldzinsen. Zukünftig sollten alle im örtlichen Betrieb erwirtschafteten Kapitalentgelte der Kommunalen Betriebssteuer unterliegen, also nicht nur der Gewinn, sondern auch alle netto bezahlten Schuldzinsen (inkl. des Zinsanteils aller bezahlten Mieten und Pachten. Damit würde auch der derzeitigen steuerlichen Privilegierung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital entgegengewirkt. Durch geeignete Steuerstundung muss verhindert werden, dass die Besteuerung der im Betrieb erwirtschafteten Kapitalentgelte grundsätzlich gesunde Betriebe in gewinnschwachen Jahren sowie Neugründungen in die Illiquidität treiben könnte. Es wäre zudem – jedenfalls für eine bestimmte Übergangszeit – zu überlegen, die Zurechnungen zum Gewinn (Schuldzinsen etc.) nur teilweise, z.B. nur zur Hälfte, zu berücksichtigen. Damit könnten sich insbesondere die besonders betroffenen Unternehmen schrittweise an die neue Situation anpassen.

Wer soll zukünftig Kommunale Betriebssteuer bezahlen? Bisher bezahlt aus historischen Gründen nur ein – nach wirtschaftlichen Kriterien sehr willkürlich – abgegrenzter Kreis von Unternehmen Gewerbesteuer. Zukünftig sollten *alle* selbständig ausgeübten Tätigkeiten der Betriebssteuer unterliegen, nicht hingegen unselbständige Tätigkeiten (Arbeitnehmer). Damit werden neben den Einkünften aus Gewerbebetrieben zukünftig auch Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbständiger Tätigkeit sowie aus Vermietung und Verpachtung der Besteuerung unterworfen. Aus genau diesem Grundprinzip folgt, dass sowohl Eigennutzer als auch Mieter von Wohnraum nicht betriebssteuerpflichtig sind, da sie ihre wohnbezogenen Aufwendungen nicht steuerlich als Kosten geltend machen können.

Wie hoch soll zukünftig der Steuersatz der Kommunalen Betriebssteuer sein? Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Besteuerung aller Unternehmen und Zurechnung aller Schuldzinsen sowie des Zinsanteils der Mieten und Pachten erhöht das kalkulatorische Steueraufkommen der Kommunalen Betriebssteuer gegenüber der bisherigen Gewerbesteuer erheblich. Durch die Verbreiterung wird damit Spielraum für Steuersatzsenkungen geschaffen und zudem eine gleiche und mäßige Besteuerung ermöglicht. Einzelunternehmer und Selbständige erhalten einen auf 40 000 € erhöhten Freibetrag zzgl. eines Finanz-Freibetrags für Zinshinzurechnungen von 20 000 €.

In Italien konnte 1998 nach Ersatz der Gewerbesteuer durch eine regionale Betriebssteuer, die allerdings die Lohnsumme einschließt, der Steuersatz aufkommensneutral drastisch von 16,2 auf 4,25% abgesenkt werden. Gleichzeitig wurden aufkommensneutral die Gewerbekapitalsteuer und der Krankenversicherungsbeitrag der Arbeitgeber von rund 9% auf die sozialversicherungspflichtigen Löhne aufkommensneutral abgeschafft.

Für die Kommunale Betriebssteuer ist keine eigenständige Steuererklärung erforderlich. Der Steuerpflichtige kann aus seiner Gewinn- und Verlustrechnung die wenigen zusätzlich erforderlichen Angaben entnehmen (z.B. netto bezahlte Schuldzinsen sowie Mieten und Pachten) und in seine Einkommensteuererklärung eintragen. Das Finanzamt kann dann im Regelfall vollautomatisch – ohne nennenswerten Mehraufwand – die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer ermitteln. Wer wegen der Geringfügigkeit seiner Einkünfte keine Einkommensteuererklärung abgeben muss (z.B. Kleinstunternehmer, ggf. kleine Vermieter und kleine Land- und Forstwirte), ist dadurch automatisch von der Erhebung einer Betriebssteuer befreit.

Der steuerliche Abzug der Betriebssteuer als Betriebsausgabe wird beibehalten. Die Teilanrechnung auf die bezahlte Einkommensteuer (§ 35 EStG) sollte allerdings vereinfacht und muss der Höhe nach begrenzt werden, da es ohne diese Begrenzung zu massiven steuergetriebenen Umfirmierungen von Kapitalgesellschaften zu Personengesellschaften kommen würde. Das kommunale Hebesatzrecht kann beibehalten werden.

Abschätzung des Aufkommens einer Kommunalen Betriebssteuer (BSt)

Ziel ist die Sicherstellung stabiler kommunaler Einnahmen: kaufkraftbereinigt mindestens so hoch wie vor dem Zusammenbruch des Gewerbesteueraufkommens, also etwa 30 Mrd. € in 2005; gleichzeitig sollte der Mittelstand, der heute die Hauptlast der Gewerbesteuer trägt, tendenziell entlastet werden.

Die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer wird gegenüber der heutigen Gewerbesteuer im Gesamteffekt um knapp die Hälfte erhöht und zudem über die Jahre deutlich stabiler:

- Erhöhung um die Hälfte durch Einbeziehung aller Selbständigen, z.B. Freiberufler, die ebenso wie die heute Gewerbesteuerpflichtigen auf kommunale Leistungen angewiesen sind.
- Erhöhung um ein weiteres Viertel durch volle Hinzurechnung aller Schuldzinsen abzgl. Zinserträge.
- Aber: Verringerung um ein Drittel durch erheblich erhöhte Freibeträge für Einzelunternehmer.

Unter diesen Umständen könnte die Kommunale Betriebssteuer nach 2003 ein jährliches Aufkommen von etwa 35 Mrd. € erbringen, also rund 40% mehr als das jährliche Gewerbesteueraufkommen zwischen 1998 und 2001. Damit wäre eine generelle Absenkung der Messzahl, etwa von 5 auf 4%, aufkommensneutral vertretbar. Bund und Länder hätten dann keine nennenswerten Mindereinnahmen durch die Anrechnung der Kommunalen Betriebssteuer, weil die Einnahmen aus der Kommunalen Betriebssteuer wie die daraus resultierende Anrechnung auf die Einkommensteuer in etwa dem Stand von 1998 bis 2001 entsprechen würden.

Darüber hinaus ergibt sich eine weitere Erhöhung um ein Viertel, wenn die Möglichkeit aufgehoben wird, Verluste zwischen den Unternehmen innerhalb eines Konzerns zu verrechnen (also Aufhebung der »gewerbesteuerlichen Organschaft«) und eine Begrenzung der Verlustvorträge eines Unternehmens nach Zeit und Höhe (»Mindestbesteuerung«).

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen

Die Deutsche Bundesregierung hat im Mai 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einberufen, die einen einvernehmlichen Reformvorschlag erarbeiten soll. Allerdings liegen Welten zwischen dem BDI-Vorschlag und dem Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände; eine einvernehmliche Lösung erscheint deshalb ausgeschlossen. Das Bundesfinanzministerium hat für diesen Fall angekündigt, Ende Mai 2003 einen eigenen Vorschlag vorzulegen. Übrigens: Die Gewerbesteuer ist keine deutsche Sonderbelastung! Dies wird auch durch neue Untersuchungen des Bundesfinanzministeriums unterstrichen.³

Der BDI-Vorschlag sieht eine Verringerung des Anteils der Wirtschaft von derzeit rund der Hälfte des kommunalen Steueraufkommens auf rund ein Drittel vor, indem die Gewerbesteuer abgeschafft und durch ein Kommunales Zuschlagsrecht auf die Lohn- und Einkommensteuer ersetzt werden soll; damit würde das Interesse der Gemeinden an einer Wirtschaftsansiedlung noch weiter geschmälert. Statt derzeit gut 1 Mill. Gewerbesteuerzahlern würden dann rund 30 Mill. Einkommensteuerzahler unterschiedlichen kommunalen Hebesätzen unterliegen, was den Verwaltungsaufwand massiv erhöhte. Lohnsteuerzahler in den Großstädten würden bis zu 4 Prozentpunkten mehr Steuern bezahlen müssen als in den grünen Umlandgemeinden, was die Stadtfucht vor allem von betuchten Steuerzahlern verstärken würde. Schon alleine aus diesen drei Gründen – Verringerung des Bandes zwischen Kommunen und Wirtschaft, Vervielfachung der betroffenen Steuerpflichtigen, Verschärfung des Stadt-Umland-Problems – gibt es mittlerweile fast keine politische Unterstützung für den BDI-Vorschlag mehr mit Ausnahme des Landes Baden-Württemberg, das durch einen vom Koalitionspartner FDP initiierten Kabinettsbeschluss das BDI-Modell zumindest offiziell noch unterstützt.

Gemeinsamer Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände

Seit Mitte März 2003 liegt ein gemeinsamer Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände (Dt. Städtetag, Dt. Städte-

³ Entwurf des Zwischenberichts der AG Kommunalsteuern vom 25. April 2003, Anhang: Gewerbesteuern und ähnliche kommunale Steuern im internationalen Vergleich sowie Anhang: Grundsteuern und ähnliche Steuern im internationalen Vergleich.

und Gemeindebund und Dt. Landkreistag) zur Reform der Gewerbesteuer vor. Er wird von den meisten Mitgliedern der AG Kommunalsteuern der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen unterstützt. Dieser Vorschlag kommt dem in diesem Beitrag beschriebenen Reformmodell sehr nahe. Zwei wesentliche Unterschiede verbleiben:

- Die Kommunalen Spitzenverbände schlagen eine Zurechnung der (Brutto-)Schuldzinsen vor, was zu einer Mehrfachbelastung bei den Unternehmen führen kann. Diese Mehrfachbelastung wird im hier beschriebenen Reformmodell vermieden, indem nur die Netto-Schuldzinsen (also abzüglich der Zinserträge) zugerechnet werden sollen; zudem wird so die Stärkung der Eigenkapitalbasis der Unternehmen begünstigt.
- Die Kommunalen Spitzenverbände schlagen einen Freibetrag von 25 000 € vor, der schrittweise abgebaut und ab einem Gewinn von 50 000 € ganz entfallen soll. Dies führt zu einem erheblichen Steuermehraufkommen durch eine erhebliche Mehrbelastung der Steuerzahler mit Gewinnen zwischen 25 000 € und ca. 100 000 €. Im hier beschriebenen Reformmodell hingegen soll jedenfalls für Einzelunternehmer und Freiberufler ein Freibetrag von 40 000 € eingeführt werden, der auch bei höheren Gewinnen beibehalten wird. Dadurch wird die genannte Mehrbelastung vermieden und die Anzahl der betroffenen Steuerzahler deutlich verringert, was die politische Umsetzung dieses Reformmodells erleichtert.

Der entscheidende Vorteil der Kommunalen Betriebssteuer für die Wirtschaft ist die mögliche Steuersatzsenkung. Dies kommt gerade den Unternehmen zugute, die auch heute noch die kommunale Infrastruktur mitfinanzieren. Selbständige bekommen die neue Belastung wegen der Anrechnung bei der Einkommensteuer ohnehin weitestgehend zurück. Das Unternehmen »Kommune« kann so der lokalen Wirtschaft wieder dauerhaft die dringend erforderlichen Aufträge erteilen und damit Unternehmen, Arbeitsplätze und Lebensqualität sichern.

Ergebnis: Wer heute viel bezahlt (z.B. Handwerksbetriebe oder regional verankerte mittelständische Familienunternehmen), bezahlt dann weniger. Wer heute ganz legal trotz guter Gewinne wenig oder gar nichts bezahlt (z.B. international organisierte und deshalb steueroptimierte Konzerne), wird wieder an der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur beteiligt.



Albert J. Rädler*

Überlegungen zur Gewerbesteuer

Eines der Zentralprobleme des deutschen Finanzsystems ist die Gewerbesteuer. Die Probleme wurden akut mit dem generellen Aufkommensrückgang 2001/2002 insbesondere in einigen Groß- und Mittelstädten. Die Probleme der Gewerbesteuer müssen dabei im größeren Rahmen der Gemeindefinanzen gesehen werden. Dazu gehören auch die Erhebung von anderen Steuern, ebenso wie der Erhalt von staatlichen Zuschüssen aller Art.

Im Rahmen der Finanzquellen der Gemeinden brachte die Gewerbesteuer im Jahr 2000 mit durchschnittlich ungefähr 15% der Einnahmen einen wichtigen Anteil. Ungefähr genauso hoch ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer; die Grundsteuer bringt rund 5,5%. Neben einigen weiteren kleineren Lokalsteuern stehen Zuweisungen des Landes (rund 25,5%) und Gebühren (11%). In den neuen Bundesländern erreicht die Gewerbesteuer kaum die Hälfte des entsprechenden Aufkommens im Westen. Aber auch in den alten Bundesländern gibt es erhebliche Schwankungen von Gemeinde zu Gemeinde.

Die Entwicklung der Gewerbesteuer

Die Geschichte der Gewerbesteuer geht bis in die Anfänge des 19. Jahrhunderts zurück. In der heutigen Grundform entstand sie 1936 als Realsteuer unter deutlicher Verweisung auf das sog. Äquivalenzprinzip. Danach sollen die gewerblichen Betriebe dafür bezahlen, dass sie Leistungen der Gemeinde in Anspruch nehmen. Auch wenn heute dieses Äquivalenzprinzip weitgehend abgelehnt wird, so spricht m.E. doch viel dafür. So kann man bei hohen Hebesätzen eine Vergütung für besondere Standortvorteile sehen. Wer

* Prof. Dr. Albert J. Rädler ist Professor für internationale betriebswirtschaftliche Steuerlehre i.R., Universität Hamburg, und Steuerberater in München.

in einer Großstadt wie Frankfurt oder München mit einem Hebesatz von 490% sein Unternehmen führt, sollte wissen, warum er nicht in eine der Randgemeinden im Speckgürtel dieser Großstädte geht, die ihm einen Hebesatz um die 300% anbieten.

Die Gewerbesteuer bestand seit 1936 ursprünglich aus drei Elementen:

- einer Gewerbeertragsteuer,
- einer Gewerkekapiatalsteuer (bis 1998) und
- einer Lohnsummensteuer (bis 1970).

Seit 1970 müssen die Kommunen aus ihrem Gewerbesteuerertrag an Bund und Länder eine Umlage abführen, die aufgrund der Unternehmenssteuerreform von 2001 in den nächsten Jahren auf rund 30% ansteigen soll. Im Tausch dafür erhielten sie in 1970 einen Anteil an der Einkommensteuer von 14%, der 1980 auf 15% erhöht wurde. Gleichzeitig wurde in 1970 die damalige Umlage um ein Drittel gesenkt, weil im Gegenzug die beschäftigungsfeindliche Lohnsummensteuer abgeschafft wurde, die bis dahin von den Gemeinden fakultativ als eine Unterform der Gewerbesteuer erhoben werden konnte (so zuletzt von rund einem Drittel der deutschen Städte und Gemeinden). Die Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen erfolgte ab 1990 nur noch zur Hälfte, die Gewerkekapiatalsteuer wurde 1998 abgeschafft, so dass seither nur noch die Gewerbeerträge mit hohen Freibeträgen für natürliche Personen steuerpflichtig sind. Die Gemeinden wurden 1998 mit einem Anteil von 2,2% am Aufkommen der Umsatzsteuer entschädigt. Die Hinzurechnungen entfallen heute zu mehr als zwei Drittel auf Dauerschuldzinsen; insgesamt machen die Hinzurechnungen rund 15% des GewSt-Aufkommens aus.

Von Anfang an gab es bei der Gewerbesteuer örtliche Besonderheiten: Der Aufstieg von Geiselgasteig als Filmproduktionsstätte ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde Grünwald keine Lohnsummensteuer erhoben hat, was sich besonders auf die Gagen der Filmstars ausgewirkt hat. Heute ist Grünwald mit einem Hebesatz von 270% das Zentrum der Leasinggesellschaften im Münchner Raum; der Rang als Medien- und Dienstleistungsstandort wird heute streitig gemacht durch die Gemeinde Unterföhring, die einen Gewerbesteuerhebesatz von 350% erhebt.

Das Grundsystem der Gewerbesteuer hat sich m.E. gut bewährt. Der Gewerbeertrag eines Unternehmens wird unter Berücksichtigung der Zu- und Abschläge einheitlich ermittelt und auf alle Gemeinden, in denen sich eine Betriebsstätte befindet, nach einer Formel aufgeteilt.

Probleme zeigten sich einmal in guten Jahren durch ein überhöhtes Steueraufkommen bei Mittelstädten mit einem beherrschenden und gutverdienenden Unternehmen, sog. company towns, was in schlechten Jahren in ein tiefes Steu-

erloch umschlägt. So wird in Schweinfurt von einem Rückgang um 72% berichtet.

Ein weiterer Problemkreis besteht durch die Hinzurechnungen, die entsprechend dem Charakter als Realsteuer zu Zusatzbelastungen bei schlecht finanzierten und/oder schlecht verdienenden Unternehmen führen. Mit dem schrittweisen Abbau der Hinzurechnungen ergab sich eine höhere Konjunkturabhängigkeit des Aufkommens, zumal die Zahl der Steuerzahler aufgrund der wachsenden Freibeträge weniger wurde. In vielen Orten wurde die Gewerbesteuer wirtschaftlich zur Steuer für die Großunternehmen. So erbrachten 1995 4,7% der 951 000 Unternehmen über 80% des Steueraufkommens und allein die ersten tausend Unternehmen rund 18%.¹ Auf die Frage der Organschaft wird unten besonders eingegangen.

Zwischen den einzelnen Gemeinden bestehen große strukturelle Unterschiede beim Gewerbesteuerertrag. Bei den Großstädten über 400 000 Einwohner schwankt das Aufkommen an Gewerbesteuer pro Kopf der Bevölkerung bis zum Fünffachen, der Umsatzsteueranteil dagegen nur um rund das 2½-fache und der Einkommensteueranteil nur um das 1,7-fache.

Wie kam es 2001/2 zu dem Rückgang des Gewerbesteuerertrags

Die Gewerbesteuererträge sind in den neunziger Jahren mit zwei Ausnahmen 1992 und 1994 stark gestiegen, obwohl die Gewerbesteuer seit dem Jahresbeginn 1998 nicht mehr auf das Gewerkekapiatal erhoben wird. Dabei spielten auch Nachzahlungen für Vorjahre eine wichtige Rolle. Im Jahr 2000 wurde diese Aufwärtstendenz jedoch durch eine Stagnation und ein Jahr später durch einen starken Aufkommensrückgang um fast 10% abgelöst. Ausschlaggebend waren dabei sinkende Steuereingänge für frühere Jahre und ein starker Einbruch bei den Steuervorauszahlungen. In 2002 war der Rückgang nochmals fast so hoch.²

Man muss sich fragen, wie es zum Beispiel kommt, dass die in München ansässigen fünf Dax-Gesellschaften derzeit keine Gewerbesteuer bezahlen? Was ist dabei falsch gelaufen?

Meines Erachtens haben zu dem starken Rückgang des Gewerbesteuerertrags in den Jahren 2001 und 2002 folgenden Faktoren beigetragen:

¹ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2001, S. 547. Ähnlich in München: von über 135 000 Gewerbebetriebsstätten zahlen nur 15 505 Gewerbesteuer. Die 300 größten Betriebe leisten 82% der gesamten Gewerbesteuer.

² Die Aussage in manchen Berichten über den Absturz des Gewerbesteuerertrags erscheinen dabei etwas dramatisiert, vgl. Bayerischer Städtetag, Reform der Gewerbesteuer, München 2003, 126 S. Auf den Anteil an der Mehrwertsteuer, den es seit 1998 gibt, wird dabei nicht eingegangen.

Tab. 1
Die Aufkommen an Gewerbesteuer 1990–2002

	Aufkommen in Mrd. Euro	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Anteil an Steuerein- nahmen in %	Anteil an BIP in %
1990	19,8	---	6,84	---
1991	21,1	---	6,24	1,41
1992	22,9	8,6	6,13	1,42
1993	21,6	– 5,8	5,64	1,31
1994	22,5	4,3	5,61	1,30
1995	21,6	– 4,4	5,18	1,20
1996	23,4	8,8	5,73	1,28
1997	24,8	6,0	6,10	1,33
1998	25,8	3,9	6,06	1,34
1999	27,1	4,8	5,97	1,37
2000	27,0	– 0,1	5,78	1,33
2001	24,6	– 9,9	5,46	1,18
2002	22,6	– 8,1		
2003	23,0 ^E			

Quelle: BT-Drucks. 14/9492 vom 18. Juni 2002, Verteilung und Verteilungs-entwicklung der Steuern und Abgaben. Steuerschätzung November 2002.

1. am bedeutsamsten der allgemeine Konjunkturrückgang, der bereits in 2001 eingesetzt hat;
2. Vielfach wird behauptet, dass die Großkonzerne bei der Abgrenzung der in- und ausländischen Gewinne begünstigt seien. Für die Abgrenzung der Finanzierungskosten für ausländische Schachtelbeteiligungen mag das stimmen; im Übrigen halte ich die geltend gemachten Auswirkungen für übertrieben; auch die Abzugsfähigkeit von Beteiligungsverlusten ist inzwischen abgeschafft und nur noch im Auslaufen für frühere Verlustvorträge.
3. Ein berechtigter Kritikpunkt der Gemeinden ist m.E. die seit 2001 erhöhte Gewerbesteuerumlage. Sie wurde als Ausgleich eingeführt für verschlechterte Bilanzsteuerregelungen, die jedoch die Steuergewinne nur zeitlich etwas vorziehen. In den Steuerstatistiken wird die Gewerbesteuer vor und nach Umlage als Brutto- und Netto-steueraufkommen bezeichnet. Den Steuerpflichtigen interessiert nur die Bruttosteuer.
4. Die Gesetzesänderung, wonach faktische Organgesellschaften aus der Gewerbesteuerzusammenveranlagung herausgenommen wurden, machte es für Großkonzerne nunmehr interessant, Steuerplanung bei innerdeutschen Transaktionen zwischen den Konzerngesellschaften zu betreiben. Im Gegensatz zu den Gemeinden halte ich das eher für aufkommensschädlich.

Der totale Netto-Steuer ausfall der Körperschaftsteuer im Jahr 2001 war in erster Linie auf Gründe zurückzuführen, die mit dem Systemwechsel zusammenhängen; die Folge waren außergewöhnlich hohe Ausschüttungen unter Realisierung des alten KSt-Guthabens bei Anwendung des niedrigen Ausschüttungssatzes.

Dies war bei der Gewerbesteuer nicht der Fall, obwohl sicherlich auch beigetragen hat, dass 2001 das letzte Jahr war, in dem die Steuerpflichtigen Teilwertabschreibungen auf inländische Aktien und Beteiligungen an Kapitalgesellschaften vornehmen konnten. Deshalb darf man erwarten, dass es bei den kommenden Betriebsprüfungen für das Jahr 2001 noch wesentliche Korrekturen zugunsten der Steuerverwaltung geben wird.

Wir waren alle darauf stolz, dass die ertragsunabhängigen Faktoren immer mehr abgebaut wurden, zunächst durch Verzicht auf die Lohnsteuersumme, dann durch Verringerung der Hinzurechnungen und schließlich durch den totalen Verzicht auf die Gewerbekapitalsteuer. Im Nachhinein kann man Zweifel haben, ob dies richtig war wegen der damit verbundenen Konjunkturanfälligkeit. Allerdings sollte man dabei nicht übersehen, dass die mit den Gesetzesänderungen verbundenen Ausgleichsmaßnahmen wie Beteiligung der Gemeinde an der Einkommen- und Mehrwertsteuer stabilisierend wirken.

Was die Städte und Gemeinden brauchen, ist eine zuverlässig sprudelnde Finanzquelle. Die Gewerbesteuer in der heutigen Form ist das nicht. Die starke Abhängigkeit von den Gewinnen der Großunternehmen bringt viele Unsicherheiten mit sich, wie dies 2001 und 2002 gezeigt haben.

Die Organschaft als Strukturproblem

Bis Ende 2001 waren sog. faktische Organgesellschaften keine eigenen Gewerbesteuerpflichtigen. Zusammen mit dem Organträger und dessen anderen Organgesellschaften (Organkreis) gaben sie nur eine Steuererklärung ab. Organgesellschaften sind juristisch selbständige Kapitalgesellschaften, die finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch in das Mutterunternehmen eingegliedert waren. Für die finanzielle Eingliederung genügte dabei eine Mehrheit von einer Aktie.

In der Steuerreform von 2001 wurden die Voraussetzungen für die gewerbesteuerliche Organschaft geändert: seit 2002 werden noch solche Kapitalgesellschaften als Organgesellschaften in die Zusammenfassung von Gewinnen und Verlusten einbezogen, mit denen auch ein körperschaftsteuerliches Organverhältnis besteht (also mit einem Gewinn- und Verlust-Abführungsvertrag). Bis dahin war die gewerbesteuerliche Organschaft auch im faktischen Konzern zwingend, ähnlich wie weiterhin bei der Umsatzsteuer. In der inzwischen durchgeführten Steuerreform sollte auch die körperschaftsteuerliche Organschaft nicht mehr zählen, son-

dern der Gewinn von der Organtochtergesellschaft jeweils selbständig an den Orten der Gewerbesteuer unterworfen werden, an denen sie selbst eine Betriebsstätte besitzen.

Eine Verrechnung von Gewinnen und Verlusten für Zwecke der Gewerbesteuer wäre damit künftig auch im reinen Kapitalgesellschaftskonzern nicht mehr möglich; gravierende Zusatzbelastungen könnten sich insbesondere bei konzerninterner Fremdfinanzierung in- und außerhalb eines Organisationsverhältnisses durch die möglicherweise mehrfache hälftige Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen ergeben.

Ich halte bereits die Änderung für 2002 für nicht sachdienlich. Bei eng verbundenen Unternehmen sollte man Gewinne und Verluste der einzelnen Konzerngesellschaften verrechnen können. Unter dem alten Steuersystem bestand innerhalb Deutschland insoweit keine Verrechnungspreisproblematik. Inzwischen gilt sie auch auf einem weiten Bereich der Gewerbesteuer.

Eigenartigerweise wurden die Personengesellschaften niemals in den Organkreis mit aufgenommen. Eine GmbH & Co. KG war daher, von Ausnahmefällen (z.B. Treuhandfällen) abgesehen, immer ein selbständiger Gewerbesteuerzahler, auch wenn das Mutterunternehmen der einzige Kommanditist war und die Komplementärs-GmbH keinen Gewinnanteil besaß. Ohne diese Regelung wären Steueroasen wie Norderfriedrichskoog in einem großen Bereich kaum möglich gewesen; mit der Abschaffung der faktischen Organshaft in 2002 bestehen für Kapitalgesellschaften dieselben Möglichkeiten. Ab 2003 besteht nunmehr eine gesetzliche Missbrauchsklausel, die allerdings auch die Gefahr von Doppelbesteuerungen beinhaltet.

Soll die Gewerbesteuer ersetzt werden?

Im Rahmen der Finanzreform der Gemeinden wird vor allem diskutiert, ob die Gewerbesteuer generell abgeschafft oder »revitalisiert« werden soll. Die Abschaffung sehen Vorschläge vor, die vor allem aus der Wirtschaft kommen, aber auch von den Regierungen von Baden-Württemberg und von Bayern unterstützt werden.

Der Vorschlag geht dahin, den Gemeinden im Tausch gegen die Gewerbesteuer das Recht auf die Erhebung eines Gemeindezuschlags auf die Einkommensteuer (einschließlich Lohnsteuer) und der Körperschaftsteuer der in der Gemeinde ansässigen Personen zu geben.

Unabhängig davon, wer die Gewerbesteuer im Endergebnis trägt, erscheint mir dieser Vorschlag derzeit schon politisch schwierig zu realisieren. M.E. ist es politisch nicht wünschenswert, weil dabei im Ergebnis der Einkommensteuersatz nochmals um einige Punkte erhöht wird. Dabei tritt auch

eine Umbelastung der Steuerpflichtigen ein. Die Belastung der Arbeitnehmer würde erhöht, diejenige der Unternehmer geringer. Insgesamt gesehen halte ich das BDI-Projekt deshalb für nicht sehr aussichtsreich. Das Ziel muss nämlich umgekehrt sein: möglichst bald, auf jeden Fall 2005, den Höchstsatz von 42% zu erreichen mit den entsprechenden Senkungen im unteren Bereich. Vielfach wird auch als unerwünscht gesehen, dass mit dem Zuschlagssystem für die Gemeinde kein Anreiz mehr besteht, Unternehmen anzusiedeln. Auch für Großstädte mit Arbeitsplätzen und Randgemeinden mit Wohnstätten müssten Sonderregelungen getroffen werden.

Im Übrigen sind folgende Reformmaßnahmen in der Diskussion; sie werden anschließend analysiert:

- Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen,
- österreichische Lösung – Umwandlung zur Lohnsummensteuer,
- Ersatz der Gewerbesteuer durch Erhöhung des Mehrwertsteueranteils,
- Wiedereinführung einer Gewerbekapitalsteuer und Erweiterung der Hinzurechnungen,
- wesentliche Erhöhung der Grundsteuer.

Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen

Bei den Steuerpflichtigen ist eine Erweiterung sowohl bei den natürlichen als auch den juristischen Personen in der Diskussion. Bei den natürlichen Personen erscheint die Erweiterung um die Freiberufler eine ziemlich beschlossene Sache. Eine Zusatzbelastung ergibt sich dabei im Wesentlichen bei Steuerpflichtigen in Großstädten mit hohen Gewerbesteuersätzen. Nach heutigen Verhältnissen sollte § 35 EStG bis zu einem Hebesatz von 360% darauf hinwirken, dass die Belastung nicht den Steuerzahler trifft. Es handelt sich dabei in Höhe der Anrechnung wirtschaftlich um eine Umschichtung der Belastung von der Gemeinde auf Bund und Land: die Gemeinde erhält zusätzliche Finanzmittel, die im Wesentlichen von Bund und Land getragen werden.

Die Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuer brächte eine erhebliche Vereinfachung des Steuerrechts mit sich. Die Abgrenzung von Gewerbetreibenden und Freiberuflern war von jeher eine schwierige Aufgabe, die der Gesetzgeber vielfach der Rechtsprechung überlassen hat. Insbesondere bei neuen Berufen, die nicht Katalogberufe waren, wie z.B. Unternehmensberatern, EDV-Beratern, medizinischen Berufen sowie bei sehr exotischen Berufen wie Erbensucher, Astrologen gab es immer wieder Überraschungen. Die Rechtsprechung fand auch häufig erst sehr spät eine Anpassung an neue Entwicklungen. Bei den Freiberuflern besteht heute die Gefahr der gewerblichen Infektion durch geringfügige gewerbliche Tätigkeit. Anwälte und Steuerberater wollen heute z.B. zusammen mit Investmentban-

kern gemeinsame Projekte anbieten; aus gewerbesteuerlichen Gründen ist dies nicht möglich!

Die Freiberufler würden das Steueraufkommen ganz erheblich erhöhen, so dass eine Steuersenkung für alle möglich wäre. Positiv für die Gewerbesteuer ist dabei, dass das Einkommen der Freiberufler wesentlich stabiler als das der industriellen Großunternehmer ist.³ Allerdings ist zu erwarten, dass die Freiberufler in die Rechtsform der GmbH umwandeln: Die Arbeitsvergütung unterliegt dann nicht mehr der Gewerbesteuer, und außerdem können Pensionsrückstellungen gebildet werden.

Einige wollen auch die Bezieher von Einkünften aus Landwirtschaft, aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapitalvermögen in die Gewerbesteuer einbeziehen. Ich halte nichts davon. Allerdings sollte die Grundsteuer insbesondere für Wohnungen mit besserer Ausstattung erhöht werden (siehe unten). Als Einzelmaßnahme sollte die erweiterte Kürzung bei Grundstücksunternehmen für Grundvermögen nach § 9 Ziff. 1 GewStG auf Grundbesitz jeder Art ausgedehnt werden.

Die Gewerbesteuer in der heutigen Ausgestaltung ist stark konjunkturabhängig. Ein besonderes Problem sind Company Towns – in guten Jahren geben sie großzügig aus, vielfach auch ohne an die Folgekosten zu denken. In schlechten Jahren sackt das Gewerbesteueraufkommen völlig ab. Die Verbreiterung der persönlichen Steuerpflicht hilft dagegen.

Österreichische Lösung: Umwandlung zur Lohnsummensteuer

Österreich hat in seiner letzten großen Steuerreform die bisherige Gewerbesteuer völlig abgeschafft und dafür bei den Unternehmen eine Lohnsummensteuer eingeführt. Dieser Schritt wird dort überwiegend als positiv betrachtet. Bei uns halte ich diesen Schritt nicht für gangbar, weil ich eine derartig starke Zusatzbelastung der Arbeitskraft in der derzeitigen Situation der hohen Arbeitslosigkeit weder vertretbar noch durchsetzbar halte.

Ersatz der Gewerbesteuer durch Erhöhung des Mehrwertsteueranteils

Positiver muss dagegen der Weg über eine Erhöhung des Mehrwertsteueranteils von derzeit 2,2% seit 1998 gesehen werden. Der teilweise Ersatz der Gewerbesteuer bringt ei-

ne erhebliche Vereinfachung mit sich. Positiv ist dabei auch, dass die Gemeinde dadurch nicht das Interesse an unternehmerischer Tätigkeit auf ihrem Gebiet verliert. Aus der Sicht der Gemeinde stabilisiert ein Mehrwertsteueranteil ihre Steuereinnahmen. Bei der Mehrwertsteuer sehe ich allerdings keine Möglichkeit für ein gemeindliches Heberecht, da hier europarechtliche Vorschriften entgegenstehen.

Zurück zur Realsteuer?

Das Aufkommen der Gewerbesteuer selbst ließe sich m.E. am leichtesten stabilisieren durch eine Revitalisierung der Gewerbesteuer mittels Hinzurechnungen. Diese bringen allerdings das Problem der Doppelbelastung insbesondere im Konzernverbund. Durch Hinzurechnungen werden moderne Finanzstrukturen wie z.B. das Leasing erschwert. Für die Konzernfinanzierung gilt das insbesondere durch den Wegfall der Organschaftsregelung im faktischen Konzern. Aus europäischer Sicht (siehe EuGH-Fälle Eurowings und Langhorst-Hohorst) besteht die Verpflichtung, ausländische Steuerpflichtige bei den Hinzurechnungen nicht schlechter zu behandeln als inländische.

Erhöhung der innergemeindlichen Grundsteuer

Ein sicheres gemeindliches Zusatzaufkommen sehe ich in der Erhöhung der innerstädtischen Grundsteuer. Die Grundsteuer macht heute rund 2% des gesamten Steueraufkommens aus, die Gewerbesteuer 5,5%. Im Vergleich zum Ausland, insbesondere zu den angelsächsischen Ländern, liegt die innerstädtische Grundsteuer sowohl absolut wie auch prozentual stark zurück. Häuser in den USA werden

Tab. 2
Die Aufkommen an Grundsteuer 1990–2002

	Aufkommen in Mrd. Euro	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Anteil an Steuereinnahmen in %	Anteil an BIP in %
1990	4,5	---	1,54	---
1991	5,1	---	1,50	0,34
1992	5,2	8,7	1,47	0,34
1993	6,0	8,2	1,56	0,36
1994	6,5	8,6	1,61	0,37
1995	7,0	8,5	1,69	0,39
1996	7,5	6,9	1,84	0,41
1997	7,9	5,5	1,94	0,42
1998	8,2	4,7	1,95	0,43
1999	8,6	4,1	1,91	0,44
2000	8,8	2,5	1,89	0,44
2001	9,1	2,9	2,04	0,44
2002				
2003				

Quelle: BT-Drucks. 14/9492 vom 18. Juni 2002, Verteilung und Verteilungsentwicklung der Steuern und Abgaben. Steuerschätzung November 2002.

³ Der Umsatz der Freiberufler wird auf 6% der Einzelunternehmen geschätzt; ihr Beitrag zum BIP auf 8%.

regelmäßig mit einem Vielfachen unserer Grundsteuer erfasst, Ähnliches gilt auch für Großbritannien. Vorteil der Erhöhung der Grundsteuer ist, dass sie kaum die internationale Konkurrenz beeinflusst, andererseits wird aber die Erhöhung mit ziemlicher Sicherheit auf die Mieter abgewälzt und wirkt sich somit negativ auf die Bauindustrie aus.

Schlussergebnis

Die Zukunft der Gewerbesteuer ist höchst umstritten. Vielfach wird in der Diskussion von unterschiedlichen Zahlen ausgegangen (Brutto- versus Nettoaufkommen an Gewerbesteuer). Der Rückgang der Gewerbesteuer von durchschnittlich nicht ganz 20% des Bruttoaufkommen über die letzten zwei Jahre lässt sich durchaus mit der schlechten Konjunkturlage begründen. Die erhöhte Umlage ist m.E. unberechtigt und sollte rückgängig gemacht werden. Die Anteile der Kommunen an der Einkommen- und Umsatzsteuer tragen dazu bei, das Finanzaufkommen der Gemeinden zu stabilisieren. Auf die Gemeinden kommt jedoch ein erheblicher zusätzlicher Finanzbedarf vor allem im Sozialbereich zu, der nicht gedeckt ist. Persönlich würde ich einer Revitalisierung der Gewerbesteuer den Vorzug geben, wobei allerdings die Hinzurechnungen zu keinen Doppelbelastungen führen dürfen. Die in der letzten Steuerreform erfolgte Abschaffung der faktischen Organschaft halte ich für einen Fehler.



Alfons Kühn*

Nicht reformieren, besser ersetzen – am besten abschaffen!

Nicht reformieren, besser ersetzen – am einfachsten wäre abschaffen! Die Gewerbesteuer wird in ihrer heutigen Erscheinungsform der ursprünglichen Funktion als tragende Säule des Gemeindesteuersystems nicht mehr gerecht. Ihre Stellung im Gesamtsteuersystem der Bundesrepublik Deutschland ist fragwürdiger denn je.

Der aktuelle Befund

Sowohl die Unternehmen – zumindest soweit sie noch zu der Minderheit der Gewerbesteuerzahler gehören – als auch die Gemeinden sind unzufrieden. Die wenigen, noch verbliebenen Steuerschuldner tragen einen ungleich großen Anteil der Gemeindelasten. Für die Gemeinden führt die relativ geringe Zahl der Steuerschuldner in eine verhängnisvolle Abhängigkeit und Haushaltsunsicherheit. Auch die Steuerkraft der Gemeinden untereinander weist gravierende Unterschiede auf. Die eine Gemeinde kommt ohne Gewerbesteuer zurecht, und andere müssen trotz extrem hoher Gewerbesteuerhebesätze unter Zwangsverwaltung der Landesregierung gestellt werden.

Der Rückgang der Einnahmen und die Konjunkturresistenz sind nicht die alleinigen Mängel der Gewerbesteuer. Die Unternehmen leiden unter einer Mehrfachbelastung, die zumindest in dieser Größenordnung in anderen Industriestaaten unbekannt ist. Ein Grenzausgleich für diese direkte Steuer ist nicht möglich. Das verteuert Dienstleistungen und Produkte der international operierenden Unternehmen und schmälert die Rendite von Investoren in ei-

* RA Alfons Kühn ist Leiter des Fachbereiches Finanzen und Steuern des Deutschen Industrie- und Handelskammertags.

ner unzeitgemäßen Weise. Die ertragsunabhängigen Elemente in Form von Hinzurechnungen verschärfen die Krisenempfindlichkeit vor allem der überwiegend fremdfinanzierten Unternehmen in den strukturschwachen Regionen unserer Republik.

Alle Reformen in der jüngeren Vergangenheit haben die Grundübel der Gewerbesteuer nicht beseitigt. Die Verstärkung der gemeindlichen Steuereinnahmen und die Absicherung der Kommunen gegen konjunkturelle Schwankungen sind ebenso wenig gelungen wie die Reduzierung ihrer Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner weniger Unternehmen in ihrem Gemeindegebiet. Statt dessen ist die Gewerbesteuer – nicht zuletzt wegen der Gewerbesteuerumlage – weitgehend zu einem unzuverlässigen Verteilungsschlüssel von Finanzmitteln an die Kommunen zu Lasten von Bund und Ländern degeneriert.

Wirtschaft und Wissenschaft sind sich darin weitgehend einig, dass die aufwendige Erhebungsform einer Steuer (mit vielen Unwägbarkeiten für Steuergläubiger und Steuerzahler), die letztlich bei Personenunternehmen durch Verrechnung weitgehend neutralisiert wird, in einem rationalen Steuersystem keine Existenzberechtigung hat. Die Gewerbesteuer muss deshalb weg, und man muss nach Alternativen suchen, die besser sind für die Wirtschaft und für die Kommunen.

Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung

Die Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung hat in ihren »Brühler Empfehlungen« vom 30. April 1999 (BMF-Schriftenreihe, Heft 66, S. 25) die Gewerbesteuer aus verfassungsrechtlichen Gründen, vor allem aber wegen der engen Terminsetzung, nicht in Frage gestellt. Die Mitglieder waren sich allerdings darin einig, dass die Gewerbesteuer in ihrer Belastungswirkung wie eine Gewinnsteuer zu behandeln ist und deshalb auch bei allen künftigen Lösungen bei der Findung eines international konkurrenzfähigen Steuersatzes berücksichtigt werden muss.

Zur kurzfristigen Eliminierung der »Sonderbelastung Gewerbesteuer« empfahl die Kommission eine pauschalierte Anrechnung auf die Einkommensteuer. Übergangsweise – bis zur Neugestaltung der Gewerbesteuer – sollte die Belastung der kleinen und mittelständischen Einzelunternehmen und der Personengesellschaften an die Belastung der Einkünfte aus selbständiger Arbeit angeglichen werden. Als sich die steuerliche Begünstigung nicht entnommener Gewinne und die Option zur Körperschaftsteuer wegen praktischer Schwierigkeiten nicht realisieren ließ, hat sich

der Gesetzgeber für diesen pragmatischen Weg ab dem Veranlagungszeitraum 2001 entschieden. Der DIHK hatte dieses Ergebnis in seinen Grundstrukturen bereits im Jahr 1982 (Gewerbsteuer auf neuem Kurs, DIHK-Broschüre 201) konzipiert.

Perspektivisch riet die Kommission der Politik zu klären, ob mittelfristig eine Integration der Gewerbesteuer in die Unternehmensbesteuerung (integrierte, rechtsformneutrale Unternehmensteuer) möglich ist, oder ob sie in eine kommunale Unternehmensteuer derart umgestaltet werden kann, so dass sie auch bei Freiberuflern sowie Land- und Forstwirten als Gewinnzuschlagsteuer mit einer maximalen Gesamtsteuerbelastung von 35% erhoben werden kann. Die Sachverständigen der Brühler Kommission empfahlen dem Gesetzgeber überdies zu prüfen, ob die Regeln zur Limitierung der Fremdfinanzierung (§ 8 a KStG) strenger gefasst und darüber hinaus auf Personenunternehmen und Betriebsstätten ausgedehnt werden sollten.

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen – eine Zwischenbilanz

Die seit 23. Mai 2002 unter der Doppelregie von BMF Hans Eichel und BMWA Wolfgang Clement agierende Kommission hat sich mit den perspektivischen Brühler Empfehlungen zur Gewerbesteuer bisher nicht befasst. Sie hat allerdings eine »Arbeitsgruppe Kommunalsteuern« eingerichtet, die sich im Wesentlichen mit zwei Modellen beschäftigt:

- Das von Nordrhein-Westfalen begründete und von den kommunalen Spitzenverbänden fortentwickelte Revitalisierungsmodell zielt auf eine Verstärkung der kommunalen Steuereinnahmen durch Ausdehnung der Steuerpflicht auf freie Berufe und verstärkte Integration substanzbezogener Elemente in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ab.
- Das von BDI und VCI entwickelte Zuschlagsmodell der deutschen Wirtschaft (*wird in diesem Heft von Klaus Bräunig vorgestellt*) dient demselben Ziel, kann aber auf die Gewerbesteuer verzichten, indem es den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer und die bisherige Gewerbesteuer zu einer neuen direkten Steuer mit einheitlichem Hebesatz für Gewerbe und Bürger verschmilzt.

Beide Modelle stehen sich offensichtlich unversöhnlich gegenüber. Nicht zuletzt deshalb wurde bei der konfrontativen Diskussion bislang versäumt, Modellvarianten mit der Lösung von anderen vordringlichen finanzpolitischen Aufgaben zu verbinden.

Unbeantwortet sind nach wie vor so wichtige Fragen nach der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und nach der Schaffung eines stringenteren, einfacheren sowie investitions- und leistungsfreundlicheren Steuerrechts. Auch die Diskussion um die stark nivellierende Wirkung des Finanzausgleichs, die Intransparenz der Belastung der Bürger durch Steuern und Abgaben, die fehlenden Anreize zu sparsamer Haushaltsführung bei den Gebietskörperschaften und die sehr begrenzten Möglichkeiten, insbesondere bei den Kommunen, Einnahmen und Ausgaben eigenständig zu gestalten, sind bislang völlig auf der Strecke geblieben.

Ohne Paradigmenwechsel keine befriedigende Lösung

Das BDI/VCI-Modell bringt Transparenz in das Verhältnis zwischen Bürger und Kommune. Der Verzicht darauf und die Verengung der Kommissionsarbeit auf eine Erneuerung der Gewerbesteuer ohne Suche nach mehr Steuertransparenz und Steuerwettbewerb in Deutschland wäre ein ebenso großer Fehler wie die nur wertschöpfungsorientierten Reformbestrebungen der Kommunen und einiger Wissenschaftler. Die Kommission sollte deshalb auch prüfen, ob die kommunale Finanzautonomie unter Verzicht auf die Gewerbesteuer und Ausdehnung des Hebesatzrechts auf andere Steuerarten mit kommunaler Affinität weiter entwickelt werden kann.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hat sich auf seiner Frühjahrsvollversammlung im Jahr 1999 damit befasst und Vorschläge zur Stärkung der steuerlichen Eigenverantwortung der Gemeinden gemacht. Die Spitzenorganisation der deutschen IHKs war zugleich besorgt, dass der Bund bei den großen Ertragsteuern, d.h. bei Einkommen- und Körperschaftsteuer, verfassungs- und verfahrensrechtlich zu sehr gehemmt ist, um auf konjunkturelle und standortwettbewerbliche Herausforderungen schnell und wirksam reagieren zu können. Institutionelle Hürden sollten insoweit abgebaut und kommunale Äquivalente stabilisiert werden. Im Einzelnen sollten nach den DIHK-Empfehlungen vom Januar 1999 zugunsten der Kommunen u.a. folgende Regelungen getroffen werden:

- Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer wird den Gemeinden nach Maßgabe der Belegenheit des Steuerobjekts zugewiesen. Das Grunderwerbsteuergesetz wird um ein Hebesatzrecht der Gemeinden erweitert. Unter Anwendung des heutigen Steuersatzes von 3,5% ermittelt die Verwaltung einen Steuergrundbetrag, der Grundlage für den von der Gemeinde anzuwendenden Hebesatz ist. Dieser Hebesatz wird im Rahmen der kommunalen Haushaltssatzung entweder jährlich oder

mehrfähig festgesetzt. Ein Hebesatz z.B. von 80% bedeutet, dass die Grunderwerbsteuer gegenüber heute um 20% ermäßigt wird; umgerechnet auf den heutigen Steuersatz würde dieser dann nur 2,8% betragen. Setzt die Gemeinde keinen Hebesatz fest, würde in diese Gemeinde keine Grunderwerbsteuer erhoben.

- Das Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer wird den Gemeinden zugewiesen. Die Gemeinden erhalten ein Hebesatzrecht. Heheberechtigt soll die Gemeinde sein, in deren Gebiet das Fahrzeug seinen regelmäßigen Standort hat. Unter Anwendung der derzeitigen Tarife und Bemessungsgrundlagen wird ein Steuergrundbetrag ermittelt, auf den die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet.
- Die Wertbasis der bundesgesetzlich geregelten, kommunalen Grundsteuer wird durch eine flächendeckende Neubewertung des Grundbesitzes aktualisiert. Die Bewertung erfolgt im Bereich des Grundvermögens nach einem pauschalierten Sachwertverfahren (Bodenrichtwerte und ggf. Gebäudewert bei bebauten Grundstücken). Die bundesgesetzlich geregelten Steuermesszahlen sowohl für die Grundsteuer A als auch für die Grundsteuer B müssen wegen der Neubewertung des Grundbesitzes neu festgesetzt werden. Insgesamt sollte die Reform der Grundsteuer aufkommensneutral erfolgen.

Diese Veränderungen bei der Ertragshoheit bedingen, dass eine völlige Neujustierung des kommunalen und des Länderfinanzausgleichs vorgenommen wird. Um die Anteile auf den verschiedenen Ebenen gegenüber dem Status quo möglichst gleich zu halten, wäre die Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer wie bisher fortzuführen, eine Anhebung der Körperschaftsteuer auf 35% und Beteiligung der Kommunen am Körperschaftsteueraufkommen sowie eine Feinjustierung durch Veränderung des kommunalen Umsatzsteueranteils bei gleichzeitigem Wegfall der Gewerbesteuer vorzunehmen.

Zur Vermeidung einer einseitigen Mehrbelastung durch hebesatzbewehrte Kommunalsteuern wäre – in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips der Gemeindeordnung bei der kommunalen Besteuerung – ein durch Steuern noch zu deckender Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt einer Gemeinde solidarisch mit jeweils gleichen Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer A und B, bei der Kfz-Steuer und bei der Grunderwerbsteuer zu bestreiten.

Ein schöner Ausblick

Die Grunderwerbsteuer in Höhe von ca. 5 Mrd. € und das Kraftfahrzeugsteuer-Aufkommen in Höhe von 8 Mrd. € könnten den Wegfall der Gewerbesteuer in Höhe von ca.

26 Mrd. € (Schätzungen 2003; BMF, Finanzbericht 2003, S. 266) nur zur Hälfte ersetzen. Die Beteiligung der Kommunen an der Körperschaftsteuer müsste neu begründet und der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer ausgebaut werden. Bund und Länder würden über eine Tarifierhöhung der Körperschaftsteuer auf 35% und über das durch Wegfall des Betriebsausgabenabzugs bzw. der Verrechnung der Gewerbesteuer erhöhte Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer entschädigt. Wenn der Bund zusätzlich die Steuerverwaltung komplett in Eigenregie (Ausnahme Gemeindesteuern) übernehmen würde, wäre der große Wurf da – eine Vereinfachung und ein Befreiungsschlag mit Signalwirkung und positiven Wachstumsimpulsen.