

Feld, Lars P.; Döring, Thomas

Working Paper

Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt?: Eine Nachlese

Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2004,27

Provided in Cooperation with:

Faculty of Business Administration and Economics, University of Marburg

Suggested Citation: Feld, Lars P.; Döring, Thomas (2004) : Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt?: Eine Nachlese, Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2004,27, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Marburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/29852>

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.

PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Lars P. Feld / Thomas Döring

Reform der Gewerbesteuer:
Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese

Nr. 27/2004

Volkswirtschaftliche Beiträge

Marburg 2004

[Erscheint in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2004]

Prof. Dr. Lars Feld

Philipps-Universität Marburg X Philipps University at Marburg
FB Wirtschaftswissenschaften X Dept. of Business Administration and Economics

Abteilung Finanzwissenschaft X Public Finance

Am Plan 2 • D-35037 Marburg

Tel. ++49-6421-2821702 • Fax ++49-6421-2824852

E-Mail: feld@wiwi.uni-marburg.de

Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese

*Thomas Döring und Lars P. Feld (Philipps-Universität Marburg)**

I. Ausgangslage und Problemstellung

Die Reform der Gemeindefinanzen ist ein politischer Dauerbrenner. Bereits im Jahre 1929 beklagte der Reichsverband der deutschen Industrie in seinem Jahresbericht, die Gewerbesteuer sei zur Finanzierung der Kommunen ungeeignet. Er mahnte die Reform der Gewerbesteuer an und behauptete, ihre Abschaffung stünde unmittelbar bevor (Milbradt 2003, S. 7). Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat sich unterdessen drei Mal, nämlich 1959, 1968 und 1982, mit einer Reform der Gemeindefinanzen befasst und eine Abschaffung der Gewerbesteuer gefordert. Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle sowie die schwache Konjunktorentwicklung einerseits und wachsende Ausgaben in Folge einer hohen Arbeitslosigkeit andererseits haben zuletzt dafür gesorgt, dass die Defizite der kommunalen Haushalte dramatisch angestiegen sind (siehe Tabelle 1). Damit klappt die Schere zwischen kommunalen Ausgaben und Einnahmen weiter auseinander (Döring 2003, Döring und Harsjürgens 2003). Es besteht Einigkeit auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen), dass diese (periodisch wiederkehrenden) Entwicklungen – neben konjunkturellen Gründen – auf strukturelle Probleme bei den kommunalen Einnahmen und Ausgaben zurückzuführen sind. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Reform fand etwa in der von Bund und Ländern im Mai 2002 eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen seinen Ausdruck. Aufgabe der Kommission war es, bis Mitte 2003 Lösungsvorschläge zu den drängenden Problemen des kommunalen Finanzsystems zu erarbeiten. Im Mittelpunkt stand neben einer Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II vor allem die Zukunft der Gewerbesteuer. Bis zum Ablauf ihrer Tätigkeit im Juli 2003 konnte sich die Kommission jedoch nicht auf ein einvernehmliches Reformmodell verständigen. Die von Seiten der Politik Ende 2003 beschlossenen Maßnahmen sind hingegen lediglich an kurzfristigen, ökonomisch aber wenig zweckmäßigen Maßnahmen zur Abmilderung der haushaltspolitischen Notlage der Kommunen ausgerichtet. Damit ist die Chance zu grundlegenden Strukturveränderungen im Bereich der Gemeindefinanzen vorerst vertan.

Die besondere Relevanz der Gewerbesteuer für die kommunalen Haushalte resultiert nicht allein aus ihrem fiskalischen Gewicht. Gemeinsam mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zählt sie zu den wichtigsten Steuerfinanzierungsquellen der Kommunen. Im Unterschied zum Einkommensteueranteil ermöglicht die Gewerbesteuer aufgrund des kommunalen Hebesatzrechtes aber eine Anpassung der Steuereinnahmen an sich verändernde Ausgabebedarfe. Die bislang vorgelegten Vorschläge zur Reform der Gewerbesteuer sind zahlreich und von unterschiedlicher Reichweite (als Überblick Broer 2001, Zimmermann 2002, Kommis-

* Korrespondenzadresse: Philipps-Universität Marburg, Abt. Finanzwissenschaft, Am Plan 2, 35037 Marburg, feld@wiwi.uni-marburg.de. – Wir danken Thiess Büttner für die freundliche Überlassung von *Abbildung 1*.

sion zur Reform der Gemeindefinanzen 2003). Die Reformdiskussion konzentriert sich vor allem auf zwei Gruppen von Vorschlägen, die sich auch in den Diskussionen der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen gegenüberstanden. Zum einen wird eine Art ‚Revitalisierung‘ der bestehenden Gewerbesteuer unter stärkerer Berücksichtigung wertschöpfungsorientierter Besteuerungselemente vorgeschlagen. Alternativ dazu werden Reformmodelle in die Diskussion eingebracht, welche die bestehende Gewerbesteuer durch eine an der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen anknüpfende, einkommensorientierte Besteuerung ersetzen sollen. Die mangelnde Einigung auf ein Reformmodell innerhalb der Kommission zur Gemeindefinanzreform führte zu Kompromissvorschlägen, so etwa in Form der vom Bundesministerium der Finanzen (2003) vorgestellten Gemeindewirtschaftsteuer, der vom Kronberger Kreis (2003) vorgeschlagenen kommunalen Betriebssteuer in Verbindung mit einer (proportionalen) Bürgersteuer sowie dem von der Bertelsmann-Stiftung in die Diskussion eingebrachten Konzept einer Kombination aus kommunaler Wirtschaftssteuer, proportionaler Bürgersteuer und reformierter Grundsteuer (siehe Färber et al. 2003). Realisiert wurde keines dieser Modelle. Im Vermittlungsausschuss konnten sich Regierung und Opposition lediglich auf eine Reduzierung der Gewerbesteuerumlage einigen. Zudem erhofft man sich Einsparungen auf der Ausgabenseite durch das neue Arbeitslosengeld II.

Tabelle 1: Ausgaben und Einnahmen der Kommunen nach Arten in Mrd. €(1996-2003)

Arten	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Personalausgaben	39,7	39,1	38,9	39,3	39,5	39,3	39,9	40,6
Laufender Sachaufwand	26,3	26,4	26,2	27,5	27,9	28,5	29,2	29,6
Soziale Leistungen	28,8	26,5	26,1	26,1	26,6	27,3	28,7	30,3
Sachinvestitionen	26,4	25,1	24,4	24,7	24,5	24,2	23,6	22,8
Sonstige Ausgaben	26,4	26,0	26,3	26,5	26,9	28,6	27,8	27,7
Bereinigte Ausgaben	147,6	143,1	141,9	144,1	145,1	147,9	149,2	151,0
Steuern, darunter	44,1	44,8	48,6	51,0	51,9	49,0	47,3	46,9
GewSt (netto)	17,1	18,5	18,5	19,5	19,3	17,1	15,6	15,1
Anteil an der LSt/EST	19,3	18,4	19,6	20,4	21,2	20,4	20,2	20,1
Anteil an der USt	-	-	2,3	2,6	2,7	2,6	2,6	2,7
Laufende Zuweisungen	39,9	38,1	38,3	39,0	40,7	40,4	39,7	38,2
Entgelte, Gebühren	26,1	25,4	25,1	24,8	24,5	24,6	24,6	24,7
Sonstige Einnahmen	34,2	31,8	32,8	31,6	31,9	30,0	31,0	31,3
Bereinigte Einnahmen	144,3	140,1	144,3	146,4	147,0	144,0	142,6	141,1
Finanzierungssaldo	-3,3	-3,0	2,4	2,3	1,9	-3,9	-6,6	-9,9

Quelle: Modifiziert in Anlehnung an Döring (2003).

Vor diesem Hintergrund liefert der vorliegende Beitrag eine Aufarbeitung des aktuellen Stands zur Reform der Gewerbesteuer. Es wird dabei zunächst der zwischen Regierung und Opposition vereinbarte Reformkompromiss in seinen Elementen kurz dargestellt (*Abschnitt II*), um daran anschließend auf die Ziele einzugehen, die eine wirksame Reform der Gewerbesteuer demgegenüber erfüllen sollte. Dies schließt eine Kritik der Gewerbesteuer in ihrer bestehenden Ausgestaltung mit ein (*Abschnitt III*). In einem weiteren Schritt wird darauf eingegangen, dass mit dem politischen Kompromiss zum Ende des Jahres 2003 zwar eine Art Reformmoratorium eingetreten ist, sich jedoch dadurch an den grundlegenden Optionen für eine Reform der Gewerbesteuer (wertschöpfungsorientierte vs. einkommensorientierte Besteue-

Reform der Gewerbesteuer

rung) nichts geändert hat (*Abschnitt IV*). Die Reformoptionen sollen daher stellvertretend anhand jeweils eines Vorschlags aus beiden Gruppen von Reformmodellen darauf hin diskutiert werden, inwieweit sie den Zielen einer ökonomisch rationalen Gewerbesteuerreform Rechnung tragen. Unter der Annahme einer aufkommensneutralen Reform folgt in *Abschnitt V* eine quantifizierende Bewertung der mit beiden Modelltypen verbundenen Auswirkungen auf die kommunale Steuerbasis sowie die Höhe von Zuschlags- und verschiedenen Steuersätzen für ausgewählte Gemeindetypen. Die dabei gewonnenen Ergebnisse werden mit bestehenden Zuschlags- und Steuersätzen in anderen Ländern, insbesondere der Schweiz verglichen. In der Schlussbetrachtung wird eine abschließende Bewertung vorgenommen (*Abschnitt VI*).

II. Nach der Reform ist vor der Reform: der aktuelle Kompromiss

Es zählt zu den polit-ökonomischen Eigenheiten der Auseinandersetzung um die Reform der Gewerbesteuer, dass zwar unter den Beteiligten (den Gemeinden als Steuergläubigern, den Unternehmen als Steuerschuldnern, aber auch den Landesregierungen und der Bundesregierung) die bestehende Gewerbesteuer allseits kritisiert und deren Substitution gefordert wurde und nach wie vor wird, eine einvernehmliche Lösung bislang aber dennoch nicht gefunden werden konnte (Henckel 2004, Henneke 2004). An diesem Zustand änderte auch die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen nichts. Anstelle der Erarbeitung eines sachgerechten und politisch tragfähigen Reformvorschlages lieferte die Kommission von Beginn an lediglich ein Spiegelbild der unterschiedlichen Vorstellungen darüber, in welche Richtung die Reform aus Sicht der Kommunen einerseits sowie der Unternehmen andererseits gehen sollte. Für eine einvernehmliche Lösung war hier nur wenig Raum, wenngleich sich mit zunehmender Dauer in der Kommission zumindest eine Mehrheit für die von den Kommunen bevorzugte Reformoption einer wertschöpfungsorientierten Modernisierung der bestehenden Gewerbesteuer abzuzeichnen begann (Junkernheinrich 2003a). Am Ende reichte dies jedoch nicht aus, um sich auch nach außen auf einen Kompromiss zu einigen. Daran konnte selbst der Tatbestand nichts ändern, dass der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 das Thema Gewerbesteuer in seine Reformagenda 2010 aufgenommen hatte und der 1. Januar 2004 als verbindlicher Termin für das Inkrafttreten der Gewerbesteuerreform festgelegt wurde.

Nachdem die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen die nach Jahren der gemeindefinanzpolitischen Reformblockade an sie herangetragenen hohen Erwartungen weder im allgemeinen, noch speziell mit Blick auf die Gewerbesteuerreform erfüllen konnte, reagierte die Bundesregierung mit einem eigenen Reformvorschlag (Bundesministerium der Finanzen 2003). Als Weiterentwicklung der bestehenden Gewerbesteuer wurde das Modell einer Gemeindewirtschaftssteuer als Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht. Seine zentralen Merkmale waren eine Erweiterung des bisherigen Kreises der Gewerbesteuerpflichtigen sowie verschiedene Regelungen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die jedoch nicht zum Einbezug von Wertschöpfungselementen in die Besteuerung führen sollten. Zusätzlich sollte eine im Vergleich zur Gewerbesteuer erhöhte Anrechnung der Gemeindewirtschaftssteuer auf die Einkommensteuer etwaige Mehrbelastungen vermeiden helfen (Jachmann 2003a). Die Weigerung des Bundesrates, dem Gesetzentwurf zuzustimmen, führte zur Anrufung des Vermittlungsausschusses. Dort einigte man sich noch Ende 2003 auf das aktuell wirksame finanzielle ‚Notprogramm‘ für die Kommunen.

Danach bleibt die Gewerbesteuer in ihrer bestehenden Form auch weiterhin erhalten, d.h. sie wird weder zu einer Gemeindewirtschaftssteuer umgebaut, noch wird der Kreis der Steu-

erpflichtigen erweitert. Als wesentliche Neuerungen lassen sich hingegen benennen (Deutscher Bundesrat 2003, Henckel 2004):

- Der Gewerbesteuerhebesatz darf zukünftig nicht weniger als 200 vH betragen, um den in Deutschland bestehenden ‚Gewerbesteuer-Oasen‘ ihre Attraktivität zu nehmen.
- Durch eine Absenkung der Gewerbesteuerumlage von bisher 28 vH auf 20 vH verbleibt ein größerer Anteil des Gewerbesteueraufkommens bei den Kommunen.
- Die bisherige Möglichkeit der Steuerlastsenkung durch Verlustvortrag wird eingeschränkt. Ebenso werden vor-organschaftliche Verluste nicht länger bei der Gewerbesteuer berücksichtigt.
- Schließlich schlagen die verschärften Regelungen der Gesellschafter-Fremdfinanzierung (§ 8a KStG) auch auf die Gewerbesteuer durch.

Während die genannten Maßnahmen in ihrer Gesamtheit auf eine Erhöhung des kommunalen Steueraufkommens zielen, resultiert die größte Entlastungswirkung für die Kommunen jedoch aus der Verschiebung der Gewerbesteuerumlage zu Lasten von Bund und Ländern. Es wird dabei mit kommunalen Mehreinnahmen in Höhe von 2,5 Mrd. € (2004) bzw. 3,0 Mrd. € (2005) gerechnet. Dennoch ist festzustellen, dass von einer grundlegenden Reform der Gewerbesteuer keine Rede sein kann und selbst von deren Modernisierung oder Revitalisierung darf nicht gesprochen werden. Der aktuelle Zustand kennzeichnet allenfalls eine Art Reformmoratorium. Angesichts dessen ist es nicht überraschend, dass schon die ersten Stimmen laut werden, die neuerliche Reformbemühungen einfordern, um den Kommunen eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu gewährleisten. Es zeigt sich aber auch Erleichterung darüber, dass der im Vermittlungsausschuss gefundene Kompromiss ein Notprogramm darstellt, mit dem sich die für eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen erforderliche Zeit gewinnen lässt. Bezogen auf die Gewerbesteuer bedeutet dies, dass die bislang von ökonomischer Seite formulierten Anforderungen an eine Gemeindesteuerreform ebenso wie die vor diesem Hintergrund an der bestehenden Gewerbesteuer formulierte Kritik nichts an Aktualität eingebüßt haben. Dies gilt in gleicher Weise aber auch für die bislang diskutierten Reformmodelle.

III. Ziele einer Reform der Gewerbesteuer

Um die kommunale Finanzausstattung zu verbessern, bestehen auf der Einnahmeseite grundsätzlich zwei Möglichkeiten (Feld et al. 2003): Entweder erhalten Städte und Gemeinden einen größeren Anteil an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) oder aber es erfolgt eine strukturelle Reform des kommunalen Einnahmesystems, die für mehr Eigenverantwortung der Kommunen bei der Erzielung von Mehreinnahmen sorgt. Eine stärkere Beteiligung an den Gemeinschaftsteuern setzt zum einen die Akzeptanz von Bund und Länder voraus, da eine stärkere kommunale Gemeinschaftsteuerbeteiligung von diesen finanziert werden müsste. Zum anderen stellt eine höherer Anteil der Kommunen an den Gemeinschaftsteuern de facto eine Zuweisung dar, was die kommunale Finanzautonomie erheblich einschränken und die Rückbindung der kommunalen Aufgabenerfüllung an die Präferenzen der ortsansässigen Bürger und Unternehmen schwächen würde. Aus ökonomischer Sicht ist daher eine strukturelle Reform des kommunalen Einnahmesystems wünschenswert (Döring und Hansjürgens 2003), wobei entsprechend den bereits einleitend genannten Gründen die Reform der Gewerbesteuer hierbei von herausgehobener Bedeutung ist.

Reform der Gewerbesteuer

1. Anforderungen an eine Gemeindesteuerreform

Eine strukturelle Reform der kommunalen Einnahmen sollte dabei einer Reihe von Kriterien genügen (Oberhauser 2003, Zimmermann 1999, Linscheidt und Truger 1997). Im Mittelpunkt steht erstens das Ziel einer *Verstetigung der kommunalen Einnahmen*, d.h. konjunkturelle Schwankungen sollen nicht so stark auf die kommunalen Einnahmen durchschlagen, wie dies derzeit vor allem bei der Gewerbesteuer der Fall ist. Eine stabile und bedarfsgerechte Einnahmenerzielung ist dabei insofern bedeutsam, als die überwiegende Zahl der kommunalen Ausgaben (Personalausgaben, Infrastruktur, Gebäudeunterhaltung etc.) unabhängig von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen anfallen. Im bedeutsamen Bereich der kommunalen Sozialleistungen verändert sich der Ausgabebedarf sogar prozyklisch, d.h. in der Rezession steigen die finanziellen Belastungen. Überdies belastet eine Fluktuation der Steuereinnahmen die Planbarkeit des gemeindlichen Haushalts erheblich.

Zweitens sollte den Kommunen aber auch eine vom Aufkommen her *nennenswerte (wirtschaftskraftbezogene) Steuerquelle mit Hebesatzrecht* erhalten bleiben, wie dies Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung normiert. Aus ökonomischer Sicht kann damit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen werden, dessen Erfüllung eine an den Präferenzen der ortsansässigen Bürger und Unternehmen orientierte Aufgabenerfüllung gewährleistet. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982) hat in diesem Zusammenhang den Begriff des Interessenausgleichs geprägt. Er besagt, dass die spezifischen Bedarfe einer sozialen Gruppe innerhalb einer Kommune durch das Aufkommen aus Abgaben finanziert werden sollen, die von den Mitgliedern der gleichen Gruppe aufgebracht werden. Die zumeist betrachteten Interessengruppen sind dabei die ortsansässigen Unternehmen einerseits sowie die Wohnbevölkerung andererseits.

Als weitere Zielsetzung wird drittens eine *möglichst geringe interkommunale Streuung* des Steueraufkommens gefordert. Es handelt sich dabei um eine das spezifisch deutsche Verständnis von Föderalismus kennzeichnende Forderung, die im grundgesetzlichen Postulat der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. GG) seinen Niederschlag gefunden hat. Auf die kommunale Ebene angewendet besagt dieser Grundsatz, dass die Einnahmeausstattung zwischen den Kommunen nicht zu stark differieren soll, um ein möglichst gleichmäßiges Angebot an lokalen öffentlichen Leistungen sicherzustellen. Ein Ausgleich von Einnahmedisparitäten kann dabei grundsätzlich über den kommunalen Finanzausgleich (Zuweisungen der Länder) erfolgen. Um die Abhängigkeit der Kommunen von der Ebene der Länder jedoch nicht zu groß werden zu lassen, sollten die kommunalen Steuereinnahmen nach Möglichkeit so verteilt sein, dass auf korrigierende Ausgleichszahlungen verzichtet werden kann. Aus ökonomischer Sicht besteht hier allerdings ein Zielkonflikt zwischen der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Bereitstellung kommunaler Leistungen in Orientierung an den lokal in aller Regel variierenden Präferenzen der Bürger. Dies gilt um so mehr, als Unterschiede im Pro-Kopf-Steueraufkommen zwischen Kommunen auf unterschiedlichen Erfolgen kommunaler Wirtschaftspolitik beruhen können.

Viertens soll schließlich eine *Substanzbesteuerung vermieden* werden. Unternehmen sollen durch die Besteuerung nicht zur Aufgabe ihres Geschäftsbetriebs gezwungen werden und daher nur Steuern zahlen, wenn sie auch Gewinne erzielen. Aufgrund einer Substanzbesteuerung würden Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, die sich ohne diese Form der Besteuerung dort halten könnten. Aus diesem Grund wurden in früheren Reformen der Gemeindefinanzen bereits die Lohnsummensteuer und die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft.

2. Kritik an der bestehenden Gewerbesteuer

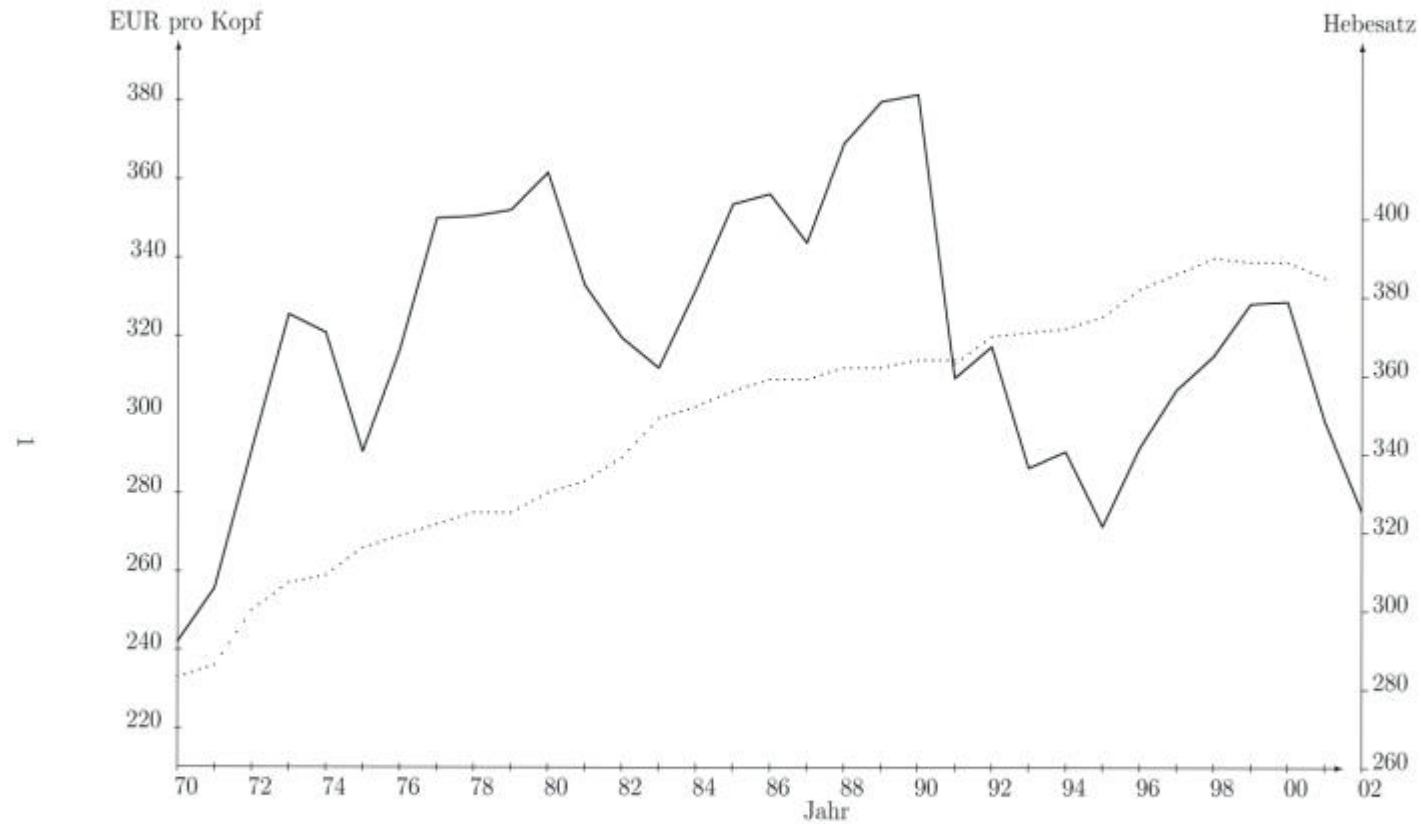
Ökonomen sind darüber einig, dass die Gewerbesteuer in ihrer gegenwärtigen Form nicht den genannten Anforderungen entspricht (Scherf 2002, Fuest und Huber 2003, Döring 2003, Feld et al. 2003). Auch die Berücksichtigung des Ende 2003 im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat gefundenen Reformkompromisses führt hier zu keiner abweichenden Bewertung, da dieser im Kern lediglich eine Reduzierung der Gewerbesteuerumlage zum Inhalt hat. Vielmehr hat die im Vorfeld geübte Kritik auch weiterhin Bestand.

So gewährleistet die Gewerbesteuer durch das bestehende Hebesatzrecht zwar die Verwirklichung kommunaler Finanzautonomie. Dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz wird aber nur begrenzt Rechnung getragen, was vor allem Ergebnis einer in den zurückliegenden Jahren stetigen Beschneidung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist. Dies findet seinen Ausdruck in zahlreichen Befreiungen von der Steuerpflicht (ausgenommen sind Land- und Forstwirtschaft, freie Berufe, Wohnungswirtschaft und öffentliche Betriebe) sowie in immer wieder angehobenen Freibeträgen (für Einzelunternehmen und Personengesellschaften) und einer 1992 eingeführten, progressiv wirkenden Messzahlenstaffel. Die Gewerbesteuer ist damit über die Zeit zu einer Steuer auf mittlere und große Unternehmen (vornehmlich Kapitalgesellschaften) degeneriert (Fuest und Huber 2003). Zudem hängt das Gewerbesteueraufkommen selbst größerer Städte von nur wenigen Unternehmen ab, wobei Insolvenzen oder unternehmenspolitische Entscheidungen von einem Jahr auf das andere zu schmerzlichen Steuerausfällen führen können.

Die Beschneidungen der Bemessungsgrundlage haben darüber hinaus zu einer erheblichen Konjunktorempfindlichkeit der Gewerbesteuer beigetragen, wie die von Büttner (2003) übernommene *Abbildung 1* verdeutlicht. Ursächlich hierfür sind verschiedene Entscheidungen des Steuergesetzgebers (Feld et al. 2003): So wurde 1979 zunächst die Lohnsumme als Besteuerungsgrundlage gestrichen. Dem folgte eine Absenkung der Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen zum Gewerbeertrag auf 50 vH im Jahr 1982. Schließlich entfiel 1998 im Gegenzug für eine Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen die Gewerbekapitalsteuer. Sieht man von einigen wenigen noch verbliebenen ertragsunabhängigen Elementen ab, ist die Gewerbesteuer seitdem eine Steuer auf den Gewerbeertrag und spiegelt damit die von der Konjunktur abhängige Ertragslage der Unternehmen im Aufkommen unmittelbar wider. Zudem verletzt die mittlerweile starke Streuung ihres Aufkommens zwischen Kommunen gleicher Größe und Funktion das Ziel einer bedarfsgerechten Finanzausstattung (Fuest und Huber 2003).

Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass der Gewerbesteuer seit der Steuerreform 2000 im System der Unternehmensbesteuerung eine völlig neue Rolle zugewiesen wird. Während für Kapitalgesellschaften durch eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes das allgemeine Belastungsniveau der Ertragsteuern niedrig gehalten wurde, konnte eine vergleichbare Entlastung der einkommensteuerpflichtigen Einzelunternehmen und Personengesellschaften nur durch eine pauschale Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer realisiert werden. Dies hat jedoch zur Folge, dass die Entlastung der Personenunternehmen unter anderem von den weiteren Einkommensteuerpflichtigen, also auch den Lohnsteuer zahlenden Arbeitnehmern mit getragen wird, für welche – bei gleichem Einkommensteueraufkommen – die Steuerbelastung ohne Gewerbesteueranrechnung niedriger ausfallen würde. Im Ergebnis wird mit dieser partiellen Weiterwälzung der Gewerbesteuer das Ziel des Interessenausgleichs im Sinne einer gleichmäßigen und angemessenen Steuerlastverteilung zwischen Unternehmen und Wohnbevölkerung nicht mehr gewährleistet. In den ‚Reformen‘ der Gewerbesteuer in den vergangenen Jahren spiegelt sich somit eine spezifische Form des Politikversagens.

Abbildung 1: Entwicklung der Gewerbesteuer (ohne Lohnsummensteuer), Aufkommen und Hebesatz



Steueraufkommen: Quelle BMF, SVR und eigene Berechnungen. Preisbereinigung mittels BIP Deflator. 2001 und 2002 ohne Preisbereinigung und mit Bevölkerungsstand von 2000. Aufkommen 2002 lt. Steuerschätzung November 2002. Hebesatz: Quelle Realsteuervergleich. Gewogener Durchschnittshebesatz, ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quelle: Büttner (2003)

IV. Reformmodelle im Vergleich

Angesichts der Defizite der bestehenden Gewerbesteuer kann nicht überraschen, dass eine wirksame Reform erneut angemahnt wird. Folgt man hierbei jüngst erschienenen Beiträgen (Broer 2004, Henckel 2004), so steht auch weiterhin die von der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen aus pragmatischen Gründen vorgenommene Unterscheidung in zwei Gruppen von Reformmodellen (wertschöpfungsorientiertes Modernisierungsmodell vs. einkommensorientiertes Zuschlagsmodell) im Zentrum der Diskussion. Die Tabellen 2 und 3 bieten – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einen Überblick zu Reformvorschlägen jüngeren Datums, die den beiden Gruppen von Reformmodellen zugeordnet werden können.

1. Wertschöpfungsorientierte Besteuerung – Das Kommunalmodell

Als exemplarisch für eine relativ zum Status quo stärkere Berücksichtigung wertschöpfungsorientierter Besteuerungselemente kann das von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbänden (2003) vorgeschlagene Reformmodell gelten, das im Kern auf eine Art ‚Revitalisierung‘ der Gewerbesteuer zielt. Zentrale Elemente dieses Vorschlags waren die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen auf alle Produktions- und Dienstleistungsbetriebe sowie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in Richtung der gesamten Nettowertschöpfung bei gleichzeitig massiver Senkung der bisherigen Steuermesszahlen. Mit der Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen sowie der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zielte das Kommunalmodell zum einen auf eine Stärkung der Äquivalenzbeziehung zwischen Inanspruchnahme und Finanzierung kommunaler Infrastrukturleistungen. Zudem sollten beide Maßnahmen die Möglichkeit zu einer Senkung des Tarifs bzw. der Hebesätze zugunsten der momentan stark belasteten kleinen Gruppe an Steuerzahlern eröffnen. Auch würde die Abhängigkeit einer Kommune von nur wenigen Großbetrieben erheblich verringert. Schließlich wäre mit einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen zu rechnen, da die Gewinnabhängigkeit und damit die Konjunktorempfindlichkeit des Gewerbesteueraufkommens deutlich reduziert würde (Junkernheinrich 2003b).

Die genannten Vorteile des Kommunalmodells sollten jedoch nicht zur Unterschätzung seiner Risiken und Schwächen führen. Aus ökonomischer Sicht ist dabei zum einen die erhebliche Doppel- und Mehrfachbesteuerung zu kritisieren, die aus der massiven Erweiterung der Hinzurechnungen folgt. So sollten Zins-, Miet-, Pacht- und Leasingzahlungen nicht nur beim zahlenden, sondern auch beim empfangenden Unternehmen der Gewerbebesteuerung unterliegen. Dies kann im Ergebnis zu Kaskadeneffekten der Besteuerung führen, die insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen stark belasten (Fuest und Huber 2003). Ein entsprechender Korrekturmechanismus, der diese Effekte vermeidet, war beim Kommunalmodell jedoch nicht vorgesehen. Des Weiteren wäre eine Differenzierung der Steuermesszahlen bei Personen- und Kapitalgesellschaften problematisch, da sie Anreize zu Anpassungsreaktionen setzen würde, die wiederum das erwartete Steueraufkommen gefährdeten. Entsprechende Umgehungskonstruktionen von Seiten der Kapitalgesellschaften durch das Zwischenschalten von Personengesellschaften ließen sich nach fachlicher Einschätzung nicht verhindern (Bundesministerium der Finanzen 2003). Problematisch wäre schließlich auch, dass die erweiterte Hinzurechnung von Wertschöpfungselementen zur Bemessungsgrundlage in bestimmten Fällen für ertragsschwache Gewerbebetriebe krisenverschärfend wirkt. Mit einer Wirtschafts- und Steuerpolitik, die auf Standortsicherung und Beschäftigungswachstum setzt, ist dies nicht kompatibel. Um der Gefahr einer solchen Substanzbesteuerung zu entgehen, wä-

Reform der Gewerbesteuer

Tabelle 2: Ausgewählte Reformvorschläge mit dem Ziel einer wertschöpfungsorientierten „Modernisierung“ der Gewerbesteuer

Vorschläge	Steuerpflichtige	Bemessungsgrundlage	Steuererhebung	Ergänzende Regelungen
Oberhauser (2003)	Gewerbebetriebe, Selbständige, Verwaltungsbehörden, Landwirtschaft, Private Vermieter	Gewinne, gezahlte Löhne, Zinsen, Mieten und Pachten; Betriebsausgabenabzug; Abschaffung Freibetrag	Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung auf Betriebsstätten-gemeinden, Abschaffung Staffeltarif	Abschaffung der Grundsteuer
Färber et al. (2003)	Gewerbebetriebe, Selbständige, Landwirtschaft, Wohnungswirtschaft, Einrichtungen des öffentlichen Sektors	Gewinne, gezahlte Löhne, Zinsen, Mieten und Pachten	Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung auf Betriebsstätten-gemeinden	Einführung einer direkt am individuellen Einkommen ansetzenden „Bürgersteuer“; Reform der Grundsteuer
Jarass und Obermaier (2003)	Gewerbetreibende, Selbstständige, Landwirtschaft, Vermieter	Gewinne, gezahlte Zinsen, Mieten / Pachten / Leasing- / Lizenzgebühren, Betriebsausgabenabzug, reduzierter Freibetrag, begrenzte Verlustverrechnung	Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung auf Betriebsstätten-gemeinden, Abschaffung Staffeltarif	Sonderregelungen für Kreditinstitute, Versicherungen, Finanzdienstleister
Hessisches Ministerium der Finanzen (2002)	Gewerbebetriebe, Selbständige, Landwirtschaft, öffentlicher Sektor mit wirtschaftlicher Betätigung	Lohnsumme, Gewinne, Sachanlagevermögen (bedingt: Umsatz und Grundkapital), Betriebsausgabenabzug	Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung auf Betriebsstätten-gemeinden nach Lohnsumme, Abschaffung Staffeltarif	Reform der Grundsteuer (Besteuerung nach Grundstücksgröße und zulässiger Geschossfläche, Ausgleichsabgabe für öffentl. Flächen)
Bundesministerium der Finanzen (2003)	Gewerbebetriebe, Selbstständige	Gewerbeertrag, Abschaffung Betriebsausgabenabzug, Beschränkung der Verlustverrechnung	Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung nach Betriebsstätten-gemeinden, Abschaffung Staffeltarif	Höherer Gemeindeanteil an Umsatzsteuer
Kronberger Kreis (2003)	Gewerbebetriebe, Selbständige, Landwirtschaft, Banken und Versicherungen, Behörden und Einrichtungen des öffentlichen Sektors	Produktionswert (Verkäufe abzüglich Vorleistungen), wenn nicht ermittelbar: Bruttolohn- und Gehaltssumme zuzüglich Lohnnebenkosten	Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung auf Betriebsstätten-gemeinden	Ersatz des kommunalen Einkommensteueranteils durch proportionale „Bürgersteuer“; Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003)	Gewerbetreibende, Selbstständige	Gewerbeertrag, Zinsen; Finanzierungsanteil von Mieten, Pachten, Leasingraten (mit einheitlichem Freibetrag); Veräußerungsgewinne	Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung auf Betriebsstätten-gemeinden, Abschaffung des Staffeltarifs	Modifizierung der gewerbesteuerlichen Organschaft

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 3: Ausgewählte Reformvorschläge mit dem Ziel des Ersatzes der Gewerbesteuer durch eine einkommensorientierte Zuschlagbesteuerung

Vorschläge	Steuerpflichtige	Bemessungsgrundlage	Steuererhebung	Ergänzende Regelungen
Schemmel (2002)	Juristische und natürliche Personen	Sämtliche Einkünfte aller Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen ohne Dividenden; Abschaffung Betriebsausgabenabzug	Kommunaler Zuschlag auf Gemeindeanteil an Einkommen- und Körperschaftsteuer; Zerlegung nach Betriebsstättengemeinden (Gewinneinkünfte) und Wohnsitzgemeinden (sonstige Einkünfte)	Abschaffung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer; Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer
Fromme (2003)	Juristische und natürliche Personen, öffentlicher Sektor, gemeinnützige Organisationen	Sämtliche Gewinne aus wirtschaftlicher Tätigkeit ohne Hinzurechnung und Kürzungen; Betriebsausgabenabzug	Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung auf Betriebsstättengemeinden nach Lohnsumme und Betriebskapital; Staffeltarif wie bisher	Umwandlung des Gemeindeanteils an Einkommensteuer in „Bürgersteuer“ mit kommunalen Hebesatzrecht
Fuest und Thöne (2003)	Juristische und natürliche Personen	Sämtliche Einkünfte aller Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen; Abschaffung Betriebsausgabenabzug	Kommunaler Zuschlag auf Gemeindeanteil an Einkommen- und Körperschaftsteuer; Zerlegung nach Betriebsstättengemeinden (Gewinneinkünfte) und Wohnsitzgemeinden (sonstige Einkünfte)	Reform der Grundsteuer (Flächennutzungssteuer)
Jachmann (2003b)	Gewerbebetriebe, Selbständige, Landwirtschaft, Wohnungswirtschaft	Gewinn nach Abzug eines für alle (Mit-) Unternehmer veranschlagten Unternehmerlohns; keine Verlustverrechnung; Abschaffung Betriebsausgabenabzug	Kommunales Hebesatzrecht; Zerlegung nach Betriebsstättengemeinden	
Bundesverband der Deutschen Industrie und Verband der Chemischen Industrie (2001)	Juristische und natürliche Personen	Sämtliche Einkünfte aller Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen; Abschaffung Betriebsausgabenabzug	Kommunaler Zuschlag auf Gemeindeanteil an Einkommen- und Körperschaftsteuer; Zerlegung nach Betriebsstättengemeinden (Gewinneinkünfte) und Wohnsitzgemeinden (sonstige Einkünfte)	Abschaffung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer; Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Reform der Gewerbesteuer

re es allerdings notwendig, auf die Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente zu verzichten mit der Konsequenz, eine ausschließliche kommunale Besteuerung des Unternehmensgewinns vorzunehmen. Dieser Grundidee folgt das vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) gemeinsam vorgelegte Reformmodell einer einkommensorientierten Zuschlagsbesteuerung.

2. Einkommensorientierte Zuschlagsbesteuerung – Das BDI/VCI-Modell

Dieser Reformvorschlag zielte auf eine Abschaffung der bestehenden Gewerbesteuer und deren Ersatz durch eine an der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen anknüpfende kommunale Besteuerung ab (BDI/VCI 2001). Zentrale Elemente dieses Vorschlags waren die Einführung eines kommunalen Zuschlags zur Körperschaftsteuer sowie der Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine – ebenfalls durch Einführung eines Zuschlagrechts bewirkte – direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch ihre Kommunen. Im Einzelnen war der Reformvorschlag durch die folgenden Elemente gekennzeichnet:

- Der Kreis der Steuerpflichtigen sollte aus allen Wirtschaftseinheiten bestehen, die entweder über die Körperschaftsteuer (Kapitalgesellschaften) oder die Einkommensteuer (Einzelunternehmen, Personengesellschaften, Freiberufler etc.) erfasst werden.
- Im Rahmen der Einkommensteuer unterlägen dabei alle gewinnorientierten Einkommensbestandteile der Besteuerung am Arbeitsort, während die übrigen Einkommensbestandteile am Wohnort versteuert würden.
- Für alle Einkunftsarten wären gleich hohe Zuschlagsätze vorgesehen, d.h. eine Differenzierung zwischen Unternehmen und Wohnbevölkerung würde ausgeschlossen.
- Zum Ausgleich von etwaigen Einnahmeausfällen war eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer vorgesehen.

Die Vorteile dieses Reformmodells lassen sich leicht benennen (Feld et al. 2003, Fuest und Huber 2003). Zum einen ist eine Substanzbesteuerung von Unternehmen ausgeschlossen, da anders als bei der bestehenden Gewerbesteuer und dem Kommunalmodell keine gewinnunabhängigen Elemente in der Steuerbemessungsgrundlage enthalten sind. Darüber hinaus erfüllte das Modell die aus ökonomischer Sicht als notwendig angesehene Forderung nach einem lokalen Hebesatzrecht auf die Lohn- und Einkommensteuer, um auf diese Weise die kommunale Finanzautonomie zu erhöhen sowie den genannten Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz und des Interessenausgleichs zwischen Wohnbevölkerung und lokaler Wirtschaft besser als bislang Rechnung zu tragen. Auch kann mit einer Verstetigung des kommunalen Steueraufkommens gerechnet werden. Zwar schwankt gerade das Aufkommen der Körperschaftsteuer noch deutlich stärker im Konjunkturverlauf, als dies gegenwärtig bereits bei der Gewerbesteuer der Fall ist. Die direkte Einkommensbesteuerung sowie die erhöhte kommunale Beteiligung an der Umsatzsteuer bieten hier jedoch einen entsprechenden Ausgleich für etwaige Schwankungen in der lokalen Gewinnbesteuerung. Schließlich ist mit einer Vereinfachung des kommunalen Steuersystems zu rechnen, da bei diesem Reformmodell unmittelbar an die bestehende Einkommen- und Körperschaftsteuer angeknüpft wird.

Trotz dieser Vorteile zielte die Kritik am BDI/VCI-Modell vor allem auf dessen räumliche Verteilungswirkungen. Während im Rahmen des bestehenden Gemeindeanteils an der Einkommensteuer die vorhandenen Sockelgrenzen einer starken interkommunalen Streuung des Steueraufkommens entgegenwirken, entfällt diese Deckelung im Fall eines Zuschlags zur Einkommensteuer. Aufgrund der Progressionskomponente des Einkommensteuertarifs ist dabei mit erheblichen Disparitäten im Steueraufkommen zwischen Kommunen zu rechnen. Es wird davon ausgegangen, dass sich in einzelnen Bundesländern die bestehende interkommu-

nale Streuung verdoppelt (Junkernheinrich 2003b). Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das Stadt-Umland-Problem. So wird erwartet, dass eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer die Position der Kernstädte im Steuerwettbewerb um zahlungskräftige Bürger gegenüber den Umlandgemeinden schwächt und damit das Problem einer bedarfsgerechten Verteilung des Steueraufkommens im Ballungsraum noch weiter verschärft. Als Grund für diese Verschärfung ist auf den Tatbestand zu verweisen, dass gerade in Großstädten, die in aller Regel über ein hohes Gewerbesteueraufkommen verfügen, der Wegfall der Gewerbesteuer nur über vergleichsweise hohe Zuschlagsätze kompensiert werden könnte. Da dies nicht in gleicher Weise für Umlandgemeinden gilt, kämen diese mit entsprechend niedrigeren Zuschlagsätzen aus. Damit wird jedoch der Wohnbevölkerung in Kernstädten ein zusätzlicher Anreiz geboten, sich im Umland niederzulassen. Problematisch ist schließlich auch, dass – zusätzlich zur Stadt-Umland-Problematik – innerhalb der Großstädte mit einer Steuerlastverschiebung zu Gunsten der Unternehmen und zu Lasten der privaten Haushalte gerechnet werden muss (Fuest und Huber 2003).

Es gilt bei den genannten Defiziten des BDI/VCI-Modells jedoch zu berücksichtigen, dass diese nur aus der Annahme einheitlicher Zuschlagssätze für Wohnbevölkerung und lokale Wirtschaft resultieren. Die Möglichkeit zu einer differenzierten Ausgestaltung der Zuschlagssätze innerhalb einer Kommune könnte demgegenüber dazu genutzt werden, um unerwünschte Abwanderungstendenzen sowie eine Verschiebung der Steuerlast zu Lasten der privaten Haushalte zu vermeiden. Eine solche Differenzierung der Zuschlagssätze hätte zudem den Vorteil, dass die aus der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen resultierenden Kosten – entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – der Wohnbevölkerung und der lokalen Wirtschaft verursachungsgerecht angelastet werden könnten. Aber selbst wenn man am Vorschlag einheitlicher Zuschlagssätze festhält, ist fraglich, ob die aus einer aufkommensneutralen Umsetzung des BDI/VCI-Modells resultierende Veränderung der Steuersätze tatsächlich zu Überforderungen einzelner Kommunen im Steuerwettbewerb führt.

3. Das Zuschlagsmodell im Vergleich zu neueren Reformvorschlägen

Der Kronberger Kreis (2003) legte vergangenes Jahr ebenfalls einen Reformvorschlag vor. Danach soll zum einen die bestehende Gewerbesteuer zu einer allgemeinen Betriebssteuer umgebaut werden, die mit einem kommunalen Hebesatzrecht versehen ist. Zudem entfällt der bisherige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. An seine Stelle soll eine allgemeine, mit einem proportionalen Hebesatzrecht der Kommunen versehene „Bürgersteuer“ treten. Beide Steuern folgen dem Äquivalenzgedanken, indem sie den Kommunen die Möglichkeit zu einer flexiblen Abgeltung von durch lokale Unternehmen und Wohnbevölkerung, aber auch von staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen vor Ort in Anspruch genommenen kommunalen Leistungen eröffnen.

Im Vergleich zum BDI/VCI-Modell hat dieser Reformvorschlag einen zentralen Nachteil: Durch die steuerliche Freistellung marginaler Investitionsausgaben sowie die zinsbereinigte Besteuerung von Banken und Versicherungen entspricht die vorgeschlagene Betriebssteuer – dem Gedanken der Cash-flow Besteuerung folgend – einer konsumorientierten Wertschöpfungssteuer. Dies mag aus einer standortpolitischen Perspektive begründbar sein. Im Ergebnis führt eine so konstruierte Betriebssteuer jedoch zu einer steuerlichen Doppelbelastung des Faktors Arbeit. So wird nach dem Willen des Kronberger Kreises der Produktionsfaktor Arbeit nicht allein auf Unternehmensebene steuerlich belastet, indem die Bruttolohn- und Gehaltssumme (zuzüglich der Lohnnebenkosten) Bestandteil der Bemessungsgrundlage der Betriebssteuer ist. Darüber hinaus erfolgt eine weitere Besteuerung der Arbeitseinkommen im

Reform der Gewerbesteuer

Rahmen der Bürgersteuer. Bei einer ausschließlich am Gewinn anknüpfenden kommunalen Besteuerung der lokalen Wirtschaft ist eine solche Doppelbelastung demgegenüber ausgeschlossen.

Dieser Kritikpunkt trifft auch auf den von der Bertelsmann-Stiftung eingebrachten Reformvorschlag zu, der sich – lässt man die darin enthaltenen Überlegungen zur Grundsteuerreform unberücksichtigt – aus zwei Bausteinen zusammensetzt (Färber et al. 2003). Danach soll zum einen die bestehende Gewerbesteuer durch eine mit Hebesatzrecht versehene kommunale Wirtschaftssteuer ersetzt werden, die alle lokalen Unternehmen erfasst (also auch Freiberufler sowie land- und forstwirtschaftliche Betriebe) und im Rahmen der Bemessungsgrundlage neben dem Gewinn weitere Bestandteile der Wertschöpfung berücksichtigt. Zum anderen wird – analog zum Vorschlag des Kronberger Kreises – für eine Substitution des bisherigen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine (proportionale) Bürgersteuer eingetreten. Anders als im Zuschlagsmodell dient dabei nicht das lokale Einkommensteueraufkommen, sondern das individuell zu versteuernde Einkommen als Bemessungsgrundlage, auf die ein proportionaler kommunaler Steuersatz angewendet werden soll. Im Unterschied zu der durch den progressiven Tarif bestimmten Einkommensteuerschuld im BDI/VCI-Modell ist der Vorteil der proportionalen Bürgersteuer in einer erheblich geringeren Streuung des interkommunalen Steueraufkommens zu sehen (Junkernheinrich 2003a).

Diesem unter räumlichen Verteilungsaspekten bestehenden Vorteil gegenüber dem BDI/VCI-Modell steht jedoch der aus Sicht der Wirtschaft gravierende Nachteil der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage der kommunalen Wirtschaftssteuer gegenüber. So besteht aufgrund der im Kern auf Wertschöpfungselemente ausgerichteten Besteuerung die Gefahr des ökonomisch unerwünschten Substanzverzehr im Fall ertragsschwacher Unternehmen. Damit gilt – analog zur Kritik am Kommunalmodell – auch hier, dass der Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung mit einer Wirtschafts- und Steuerpolitik, die auf Standortsicherung und Beschäftigungswachstum setzt, nicht kompatibel ist. Wenn demgegenüber der Gefahr einer solchen Substanzbesteuerung systematisch entgangen werden soll, dann ist dies nur durch Verzicht auf eine Besteuerung von ertragsunabhängigen Elementen möglich, d.h. durch eine ausschließliche kommunale Besteuerung des Unternehmensgewinns.

V. Quantitative Auswirkungen des Zuschlagsmodells

Anhand von Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (2003) lassen sich die Auswirkungen des Zuschlagsmodells im Vergleich zu einer wertschöpfungsorientierten Besteuerung in Form des Kommunalmodells verdeutlichen. Zur Ermittlung der Steuerbelastungsdisparitäten zwischen einzelnen Städten und Gemeinden wurden zunächst die Einnahmeveränderungen unterschiedlicher Gemeindegruppen bei beiden Reformoptionen für 253 ausgewählte Modellgemeinden im Jahr 1998 errechnet. Bei den im Kommunalmodell vorgeschlagenen Steuermesszahlen von 3 % bzw. 4 % hätten sich mit der kommunalen Steuerbasis des Jahres 1998 insgesamt Mehreinnahmen von 2,09 Milliarden € ergeben, die den Gemeinden zusätzliche Einnahmen von 3,92 Milliarden € sichern würden, sich aber bei Bund und Ländern in Mindereinnahmen von 1,36 Milliarden € bzw. 466 Millionen € geäußert hätten. Bei bundesweit aufkommensneutralen Steuermesszahlen von 1,87 % bzw. 3,76 % hätten sich insgesamt Mehreinnahmen von 445 Millionen € ergeben, die den Gemeinden noch Mehreinnahmen von 61 Millionen € gebracht hätten. Insgesamt würde somit eine höhere Belastung der Unternehmen resultieren. In Spalte 2 von *Tabelle 1* sind die Einnahmeveränderungen des Kommunalmodells für unterschiedliche Gemeindegruppen prozentual dargestellt. Danach hätten alle fünf

angegebenen Gemeindetypen durch eine Einführung des Kommunalmodells Einnahmewachse erzielen können, die bei Kernstädten in verstärkten Räumen mit 9,32 % am deutlichsten und bei Gemeinden in überwiegend ländlichen Räumen aufgrund der geringen Wirtschaftskraft mit 2,51 % am geringsten gewesen wären.

Ein Übergang zum Zuschlagsmodell nach den Vorstellungen von BDI/VCI hätte insgesamt Mindereinnahmen von 1,2 Milliarden € verursacht, die sich vor allem bei den Ländern mit 2,8 Milliarden niederschlagen würden, den Gemeinden noch Mindereinnahmen von 8 Millionen € und dem Bund Mehreinnahmen von 1,6 Milliarden € bescherten würden. Da von der relativ günstigen kommunalen Finanzlage des Jahres 1998 ausgegangen wird, erscheinen diese kommunalen Mindereinnahmen weniger gravierend als sie vor dem Hintergrund der miserablen Finanzlage des Jahres 2003 scheinen. Bei den Berechnungen wurde zudem ein bundeseinheitlicher Zuschlagssatz von 22,76 % verwendet. Geht man von einer Streuung der Zuschlagssätze aus, die beispielsweise der bisherigen Streuung der Hebesätze der Gewerbesteuer entspricht, so ergibt sich die in *Tabelle 1* in der dritten Spalte angegebene Einnahmenvariation über die Gemeindetypen. Es zeigt sich, dass die Kernstädte in Agglomerationsräumen Mindereinnahmen von 1,76 % und die Städte in anderen siedlungsstrukturellen Räumen solche in Höhe von 0,54 % hinnehmen müssten. Die übrigen Gemeindetypen würden hingegen vom Zuschlagsmodell profitieren. Dies gilt insbesondere für die Umlandgemeinden, die Mehreinnahmen von 4,2 % erzielen könnten.

Tabelle 1: Veränderungen der kommunalen Steuerbasis bei aufkommensneutraler Einführung der beiden konkurrierenden Modelle und Steuersätze beim BDI/VCI Vorschlag

Gemeindegruppen	Kommunalmodell (in %)	BDI/VCI (in %)	Spitzensteuersatz (in %)	Eingangssteuersatz (in %)	Steuerbelastung Kapitalgesellschaften (in %)
Kernstädte in Agglomerationsräumen	+3,11	-1,76	43,77	15,63	39,95
Kernstädte in verstärkten Räumen	+9,32	+3,14	42,42	15,15	38,72
Städte in anderen siedlungsstrukturellen Räumen	+4,02	-0,54	42,06	15,02	38,39
Umlandgemeinden	+4,65	+4,20	40,66	14,52	37,12
Gemeinden in überwiegend ländlichen Räumen	+2,51	+2,73	40,88	14,60	37,31
Auswirkungen insgesamt (bezogen auf die Auswahl der Gemeinden)	+4,08	-0,62	43,11	15,40	39,35

Quelle: Statistisches Bundesamt (2003).

Alternativ lässt sich für das Zuschlagsmodell errechnen, wie hoch die Zuschlagssätze auf Einkommen- und Körperschaftsteuer in den verschiedenen Gemeindetypen sein müssten, um das Steueraufkommen des Jahres 1998 in den jeweiligen lokalen Gebietskörperschaften zu erzielen. Mit Hilfe dieser Zuschlagssätze lassen sich dann die durchschnittlichen Spitzen- und Eingangssteuersätze der Einkommensteuer sowie die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften (jeweils unter Berücksichtigung der 3. Stufe der Steuerreform im Jahr 2005) für den Durchschnitt der verschiedenen Gemeindetypen errechnen. Diese Berechnung ist in den letzten drei Spalten von *Tabelle 1* wiedergegeben. Erwartungsgemäß müssten die Kernstädte in

Reform der Gewerbesteuer

Agglomerationsräumen die Zuschlagssätze am stärksten anheben, so dass ein Eingangssteuersatz bei der Einkommensteuer von 15,63 %, ein Spitzensteuersatz von 43,77 % und eine Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften in Höhe von 39,95 % resultierten. Im Durchschnitt der Umlandgemeinden variierten die Einkommensteuersätze von 14,52 % bis 40,66 %. Die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften belief sich auf 37,12 %. Diese Berechnungen verdeutlichen die Stadt-Umland-Problematik: Während die Städte höhere Zuschlagssätze auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erheben müssten, kämen die Umlandgemeinden mit deutlich niedrigeren Sätzen aus. Die Folge dürften Wanderungsprozesse sein, die bei diesen Berechnungen jedoch nicht mitberücksichtigt sind.

Tabelle 2: Veränderungen der kommunalen Steuerbasis bei aufkommensneutraler Einführung der beiden konkurrierenden Modelle und Steuersätze beim BDI/VCI Vorschlag

Gemeinden	Kommunalmodell (in %)	BDI/VCI (in %)	Spitzensteuersatz (in %)	Eingangssteuersatz (in %)	Steuerbelastung Kapitalgesellschaften (in %)
Frankfurt a.M.	+2,92	-34,73	46,11	16,47	42,09
Königstein/Ts.)	+21,47	+144,4	37,39	13,35	34,13
München	+4,02	-20,31	43,95	15,70	40,12
Grünwald	+68,78	+85,19	38,40	13,72	35,06
Hamburg	+9,05	-20,65	44,00	15,71	40,16
Aumühle	+4,79	+71,62	38,74	13,84	35,36
Saarbrücken	+21,13	-4,97	42,38	15,14	38,69
Quierschied	+27,35	+16,51	40,88	14,60	37,31

Quelle: Statistisches Bundesamt (2003).

Die Unterschiede zwischen Kernstädten in Agglomerationsräumen und Umlandgemeinden von 3,11 Prozentpunkten im Spitzensteuersatz der Einkommensteuer und 2,83 Prozentpunkten in der Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften muten relativ gering an. Da diese Zahlen jedoch nur den Durchschnitt der jeweiligen Gemeindetypen angeben, verwischen die Steuerbelastungsunterschiede in den einzelnen Agglomerationen doch erheblich. In *Tabelle 2* sind daher die Steuerbelastungen für ausgewählte Städte und Gemeinden in gleicher Systematik wie in *Tabelle 1* wiedergegeben. Die größten Unterschiede bezogen auf die Auswahl der Gemeinden lassen sich für Frankfurt a.M. und Königstein/Ts. feststellen. Dort würden sich aufgrund des Zuschlagsmodells Unterschiede in Höhe von 8,72 Prozentpunkten im Spitzensteuersatz der Einkommensteuer und 7,96 Prozentpunkten in der Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften ergeben. Die Bezieher hoher Einkommen und die Kapitalgesellschaften könnten somit durch einen Umzug von Frankfurt nach Königstein 18,9 Prozent ihrer Steuerbelastung sparen. Diese Berechnungen des Statistischen Bundesamtes werden durch die Modellrechnungen von Junkernheinrich et al. (2003) für Nordrhein-Westfalen weitgehend bestätigt.

Solche Unterschiede in der Steuerbelastung mögen insbesondere für die Städte aus politischen Gründen inakzeptabel sein, die das Zuschlagsmodell folgerichtig in der politischen Diskussion auch hauptsächlich ablehnen. Dennoch sind diese Unterschiede alles andere als dramatisch. Die Schweiz hat beispielsweise seit vielen Jahren eher gute Erfahrungen mit dem Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und zwischen Gemeinden gemacht (Feld 2000). Die Steuerbelastungsunterschiede sind dabei sogar deutlich größer als diejenigen, die für Deutsch-

land vom Statistischen Bundesamt berechnet wurden. Ein verheirateter Steuerpflichtiger mit zwei Kindern, der ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von 1 Million SFr verdiente, zahlte im Jahr 2001 in Zürich an den Kanton und die Stadt Zürich Einkommensteuern in Höhe von 24,45 %, würde aber im benachbarten Kanton Schwyz in der Gemeinde Freienbach bei gleichem zu versteuerndem Jahreseinkommen Steuern in Höhe von 6,26 % an den Kanton Schwyz und die Gemeinde Freienbach zahlen (Eidgenössische Steuerverwaltung 2002). Die Steuerersparnis durch Umzug beträgt hier etwa 74 Prozent. In Zürich zahlt dieser Steuerpflichtige 3,9 mal so viel Steuern wie in Freienbach, das etwa eine halbe Stunde von Zürich entfernt liegt – dieselbe Fahrzeit, die man von Königstein nach Frankfurt a.M. benötigt.

VI. Schlussfolgerungen für eine Reform der Gewerbesteuer

Damit stellt sich die Frage, in welche Richtung eine Reform der bestehenden Gewerbesteuer gehen sollte. Unter Abwägung aller Argumente für und gegen die verschiedenen Reformvorschläge und entgegen der Einschätzungen, die das BDI/VCI-Modell bereits als ‚politisch gescheitert‘ einstufen (Fuest und Huber 2003), zählt die Idee der Zuschlagsbesteuerung von Gewinnen und sonstigen Einkommen – gegebenenfalls in der Variante differenzierter Zuschlagsätze – nach wie vor zu jenen (wenigen) Vorschlägen, die aus ökonomischer Sicht nicht nur kommunalen, sondern auch gesamtwirtschaftlichen Besteuerungsprinzipien Rechnung tragen. Da die Einführung eines kommunalen Zuschlagrechts auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer einen Systemwechsel darstellt, muss zu seiner erfolgreichen Umsetzung ein gewisser zeitlicher Vorlauf veranschlagt werden. Um jedoch der bestehenden finanziellen Notlage vieler Kommunen und dem damit einhergehenden Handlungsbedarf schon kurzfristig Rechnung zu tragen, bedarf es einer wirksamen Zwischenlösung. Ein solch kurzfristiger Entlastungseffekt könnte mit der in Kraft getretenen Absenkung der Gewerbesteuerumlage erzielt werden. Parallel dazu müssten die Reformmaßnahmen auf der Ausgabenseite zur finanziellen Entlastung der Kommunen beitragen. Damit bestünde die Möglichkeit, anstelle von unzulänglichen Reparaturmaßnahmen die sich seit langem wieder bietende Chance zu einer grundlegenden Reform des Gemeindefinanzsystems auch effektiv zu nutzen.

Um dies zu ermöglichen, sollten allerdings die polit-ökonomischen Rahmenbedingungen, die zum gegenwärtigen Reformkompromiss geführt haben und die auch für eine zukünftige Gewerbesteuerreform maßgebend sind, nicht aus dem Blick geraten. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass bereits im Vorfeld der jüngsten Debatte um die Gemeindefinanzreform Vorbehalte gegenüber den wertschöpfungsorientierten Besteuerungsmodellen bestanden. Diese stammen nicht ausschließlich aus dem Umfeld der Wirtschaftsverbände oder der Industrie. So können Begriffe wie „Revitalisierung“ oder „Modernisierung“ der Gewerbesteuer als eine Aufforderung zur Korrektur früherer steuerpolitischer Fehler verstanden werden, was bei Politik und Verwaltung nur selten auf große Akzeptanz stößt (Zimmermann 2002). Vergleichbare politische Abnutzungseffekte gelten für die Idee der Zuschlagsbesteuerung nicht. Hinzu kommt auch, dass die steuerpolitischen Entscheidungen von Bundesregierung (aber auch Bundesrat) primär unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten – und damit weniger unter lokalem Bezug – getroffen werden. Es kann daher nicht überraschen, dass die seitens der kommunalen Interessenvertreter geforderten gewinnunabhängigen Verstetigungselemente des Kommunalmodells von den Bundesvertretern mit dem Verweis auf eine mögliche Verschlechterung der unternehmerischen Standortbedingungen als nicht akzeptabel eingestuft wurden (Döring 2003, Henneke 2004). Die beiden zuletzt genannten Punkte sprechen für eine eher positive politische Grundhaltung gegenüber dem Zuschlagsmodell.

Reform der Gewerbesteuer

Der größte politische Widerstand gegen das Zuschlagsmodell droht von der kommunalen Ebene. So tun sich lokale Politiker mit einer Reform des kommunalen Einnahmesystems schwer, die stärker als bislang die Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung für den Bürger spürbar machen würde. Das Zuschlagsmodell würde ein Mehr an gelebter Demokratie in Deutschland bedingen und der Forderungsmentalität mancher Bürger entgegen wirken. Eine damit einher gehende Rückkopplung zwischen den Absichten der Kommunalpolitiker und den Interessen der Wähler liegt aus polit-ökonomischer Sicht nur begrenzt – wenn überhaupt – im Eigeninteresse der Kommunalpolitiker. Das Zuschlagsmodell führt dazu, dass neben die bestehenden Verantwortlichkeiten der Kommunalpolitik gegenüber der lokalen Wirtschaft noch eine stärkere Verantwortlichkeit gegenüber den in einer Gemeinde wohnenden Bürger tritt. Die Kommunalvertreter würden ihre Politik stärker vor den Bürgern rechtfertigen müssen. Diesen Rechtfertigungszwang scheuen viele. Um wie viel leichter ist es, die Verantwortung für Fehlentwicklungen auf der lokalen Ebene auf Land und Bund abzuwälzen.

Vor diesem Hintergrund ist eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen nur schwer zu erreichen. Die voreilige Verkündung einer Abschaffung der Gewerbesteuer durch den Reichsverband der deutschen Industrie im Jahr 1929 mutet heute geradezu anachronistisch an. Die Gewerbesteuer hat nicht nur den damaligen Lobbyismus überstanden. Sie wurde auch im Dritten Reich erhoben und existierte in der DDR weiter (Milbradt 2003, S. 7). Vermutlich ist daher eine verschärfte Krise der Kommunalfinanzen für eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen erforderlich. Es ist in der Tat frappierend, dass ernsthafte Diskussionen um eine Reform der Gemeindefinanzen in der Bundesrepublik Deutschland jeweils in konjunkturellen Schwächephasen auftraten. Auch die Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (1959, 1968, 1982) schlossen sich an konjunkturelle Schwächephasen (konjunkturelle Delle 1958, erste echte Rezession 1966/67, zweiter Ölpreisschock 1980-82) an. Es ist nun an der Zeit einzusehen, dass die Schwäche der Gemeindefinanzen nicht konjunktureller sondern struktureller Art ist. Sie tritt in einer Rezession nur deutlicher hervor. Eine Reform des kommunalen Einnahmesystems im Sinne des Zuschlagsmodell sollte daher *vor* der nächsten Rezession erfolgen: Der Widerstand der Kommunalvertreter dürfte weniger stark sein, wenn ihnen die Einnahmen aufgrund einer ungünstigen Entwicklung der Unternehmensgewinne nicht gerade wieder weg gebrochen sind.

Literaturverzeichnis

- BDI/VCI – Bundesverband der Deutschen Industrie und Verband der Chemischen Industrie (2001), *Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer*, Köln.
- Broer, M. (2001), Ersatzvorschläge für die Gewerbesteuer, *Wirtschaftsdienst*, 81, 713-721.
- Broer, M. (2004), Ist die Körperschaftsteuer eine gute Gemeindesteuer?, *Wirtschaftsdienst*, 84, 117-120.
- Bundesministerium der Finanzen (2003), Gemeindefinanzreform, *Monatsbericht des BMF*, 9/2003, 49-55.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003), *Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer. Mitteilung vom 28. Februar 2003*, Köln.
- Büttner, T. (2003), Kommunale Zuschläge bei Einkommen- und Körperschaftsteuer: Reformoptionen und Konsequenzen, in: C. Fuest, W. Kitterer und M. Thöne (Hrsg.), *Kommunale Steuer- und Finanzreform*, im Erscheinen.
- Deutscher Bundesrat (2003), Bundesrats-Drucksache 938/03 vom 19.12.2003: Beschluss des Bundesrates – Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuergesetzes und anderer Gesetze, *Bundesgesetzblatt*, Jg. 2003, Teil I, Nr. 66, 2922-2923.
- Döring, T. (2003), Optionen zur Reform des kommunalen Einnahmesystems, *Der Gemeindehaushalt*, 104, 193-198.

- Döring, T. und Hansjürgens, B. (2003), Gemeindefinanzenreform – Sind grundlegende Veränderungen zu erwarten?, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 52, 320-331.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2002), *Steuerbelastung in der Schweiz: Natürliche Personen nach Gemeinden*, Eidgenössische Steuerverwaltung, Neuchâtel.
- Färber, G. A. Fugmann Heesing und M. Junkernheinrich (2003), *Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung*, Selbstverlag, Gütersloh.
- Feld, L.P. (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Mohr Siebeck, Tübingen 2000.
- Feld, L.P., M. Leder und Knobelsdorff, C.v. (2003), Eine alte Steuer ist noch keine gute Steuer, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 81, 15.
- Fromme, J.-K. (2003), *Chancen, Risiken und die Suche nach dem Mittelweg*, Vortrag im Rahmen des Seminars „Wege aus der Verflechtungsfalle – zur Reform der Gemeindefinanzen“ der Evangelischen Akademie Loccum vom 22. bis 24. Januar 2003 (<http://www.jkf.de/test/View.php?ID=120>).
- Fuest, C. und B. Huber (2003), Lösungsmöglichkeiten und Probleme bei der Gewerbesteuerreform, *Wirtschaftsdienst*, 83, 560-565.
- Fuest, C. und Thöne, M. (2003), Ein modifiziertes Zuschlagsmodell zur Reform der Gemeindesteuern, *Wirtschaftsdienst*, 83, 164-169.
- Henckel, N.-F. (2004), Die kommunale Wirtschaftsbesteuerung strukturell reformieren, *Der Gemeindehaushalt*, 105, 30-35.
- Henneke, H.-G. (2004), Die ausgefallene Kommunalfinanzreform – Nach der Reform ist vor der Reform, *Der Landkreistag*, 74, 71-77.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2002), *Vorschlag zur Neuordnung der Gemeindefinanzen*, Arbeitspapier, Wiesbaden.
- Jachmann, M. (2003a), Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform der Gewerbesteuer, *Wirtschaftsdienst*, 83, 568-571.
- Jachmann, M. (2003b), *Gewerbesteuerreform*, Hamburger Schriften zum Finanz- und Steuerrecht, Bd. 2, Boorberg-Verlag, Stuttgart et al.
- Jarass, L. und Obermaier, G.M. (2003), Von der Gewerbesteuer zur Kommunalen Betriebssteuer, *Wirtschaftsdienst*, 83, 157-163.
- Junkernheinrich, M. (2003a), Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72, 423-443.
- Junkernheinrich, M. (2003b), Gemeindefinanzenreform in der Politikverflechtungsfalle, *Wirtschaftsdienst*, 83, 555-559.
- Junkernheinrich, M., G. Micosatt und N.-F. Henckel (2003), *Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2003: Endgültiger Absturz oder Reformwende?*, Kommunalverband Ruhrgebiet, Bochum und Essen.
- Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003), *Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ vom 20. Juni 2003*, Berlin.
- Kronberger Kreis (2003), *Gute Gemeindesteuern*, Frankfurter Institut, Berlin.
- Linscheidt, B. und Truger, A. (1997), Reform des Kommunalsteuersystems, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 66, 383-389.
- Milbradt, G. (2003), Perspektiven für eine kommunale Finanzreform, erscheint in: C. Fuest, W. Kitterer und M. Thoene (Hrsg.), *Kommunale Steuer- und Finanzreform*, im Erscheinen.
- Oberhauser, A. (2003), Zielgerichtete Reform der Gemeindesteuern durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer, *Wirtschaftsdienst*, 83, 565-568.
- Schemmel, L. (2002), *Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau*, Karl-Bräuer-Institut, Wiesbaden.
- Scherf, W. (2002), Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer, *Wirtschaftsdienst*, 82, 603-608.
- Statistisches Bundesamt (2003), *Reform der Gemeindefinanzen – die kommunale Einnahmeseite: Quantifizierung der Modellvorschläge der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und des Verbandes der Chemischen Industrie für ausgewählte Beispielgemeinden*, Unveröffentlichtes Manuskript, Wiesbaden.

Reform der Gewerbesteuer

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1959), Gutachten zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949 – 1973, Mohr Siebeck, Tübingen 1974, 154-221.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1968), Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Entschlüsseungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949 – 1973, Mohr Siebeck, Tübingen 1974, 400-435.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland*, Stollfuß, Bonn.
- Zimmermann, H. (1999), *Kommunalfinanzen*, Nomos, Baden-Baden.
- Zimmermann, H. (2002), Gewerbesteuerreform – in welche Richtung?, *Wirtschaftsdienst*, 82, 465-470.
-

Abstract

One of the most pertinent reform discussions in Germany is found in the debate on the local business tax. During the last year, two basic reform proposals, a ‚revitalisation‘ of the current local business tax and its replacement by a surcharge on personal and corporate income taxes, intensively competed. Finally, none of these alternatives was realised. The federal parliament and government could only agree to introduce temporary financial relieves for local jurisdictions. In this paper, the continuous need for a fundamental reform of local government finances is emphasised. After a discussion of the basic alternative reform models against the background of characteristics of economically reasonable local government finances, the simulated impact of a local surcharge on income taxes is compared to the tax rate differences at the local level in Switzerland. The surcharge model would lead to smaller tax rate differentials than currently exist at the Swiss local level. The resistance against such a reform is explained by the fact that political actors at the local level oppose the implied higher political responsibility when citizens face local income tax rates as prices for local public services.