

„Gemeindefinanzreform“ Was wird aus der Gewerbesteuer?

VORTRAG
anlässlich der Beiratssitzung
des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln
am 27. Juni 2003 in Köln



Meine sehr verehrten Damen und Herren,

"Alte Steuern sind gute Steuern" - diesen Leitsatz des französischen Mathematikers Canard aus dem Jahre 1801 nimmt die deutsche Steuerpolitik offensichtlich sehr ernst. Ansonsten ist es kaum anders zu erklären, wie die inzwischen mehr als 100 Jahre alte Gewerbesteuer trotz heftiger Kritik von Seiten der Wissenschaft und Wirtschaft bis zum heutigen Tage überleben konnte. Geht es nach dem Willen der kommunalen Spitzenverbände und auch großen Teilen der Bundesregierung, dann wird dieser Steuermethusalem jedoch keineswegs abgeschafft, sondern im Zuge einer Revitalisierungskur neu belebt und fit gemacht werden, um im Extremfall nochmals die nächsten 100 Jahre zu überleben.

Auch wenn der Gesetzgeber sich in dieser Frage noch nicht endgültig entschieden hat, muss man angesichts der derzeitigen politischen Beschlusslage realistisch davon ausgehen, dass in diesem wichtigen Bereich der Unternehmensbesteuerung wieder einmal nicht den Vorstellungen und Konzepten der Wirtschaft und auch Wissenschaft gefolgt wird, sondern einseitig die Interessen des Fiskus durchgesetzt werden. Damit würde dem Steuerstandort Bundesrepublik weiterer Schaden zugefügt, weil - so werde ich Ihnen im Rahmen meines Vortrages nachweisen - das Revitalisierungsmodell der Kommunen für eine rationale Gemeindefinanzreform die denkbar schlechteste Reformvariante darstellt.

Niemand von uns wird zunächst bestreiten wollen, dass sich die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik gegenwärtig in einer schwerwiegenden Finanzkrise befinden.

Zweifellos hat auch die konjunkturelle Schieflage in den Haushalten der Gebietskörperschaften tiefe Spuren hinterlassen. Das dokumentieren nicht zuletzt die hohen Steuerausfälle im Rahmen der jüngsten amtlichen Steuerschätzung vom Mai diesen Jahres. Diese Ausfälle stellen die Gebietskörperschaften sicherlich vor erhebliche Finanzierungsprobleme.

Man sollte bei alledem jedoch berücksichtigen:

Die chronischen Defizite in den öffentlichen Haushalten existieren nicht erst seit der jüngsten Steuerschätzung, noch sind sie rein konjunktureller sondern bekanntermaßen eher struktureller und damit längerfristiger Natur.

Was zudem ärgerlich - weil falsch - ist, dass angesichts der Haushaltsprobleme zusehends in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht oder erweckt wird, die Unternehmen in der Bundesrepublik seien für diese öffentliche Finanzkrise maßgeblich verantwortlich, weil sie immer weniger oder sogar überhaupt keine Steuern an den Fiskus entrichten und sich damit nicht mehr an der Finanzierung des Gemeinwohls beteiligen würden.

Wie aus der ersten Grafik (**Übersicht 1**) unmittelbar hervorgeht, ist dies jedoch nicht so. Im Gegenteil: Bei den beiden typischen großen Unternehmenssteuern, der Körperschafts-

wie auch der Gewerbesteuer, ist in den nächsten Jahren sogar ein im Vergleich zu anderen wichtigen Steuern überproportionales Wachstum zu erwarten.

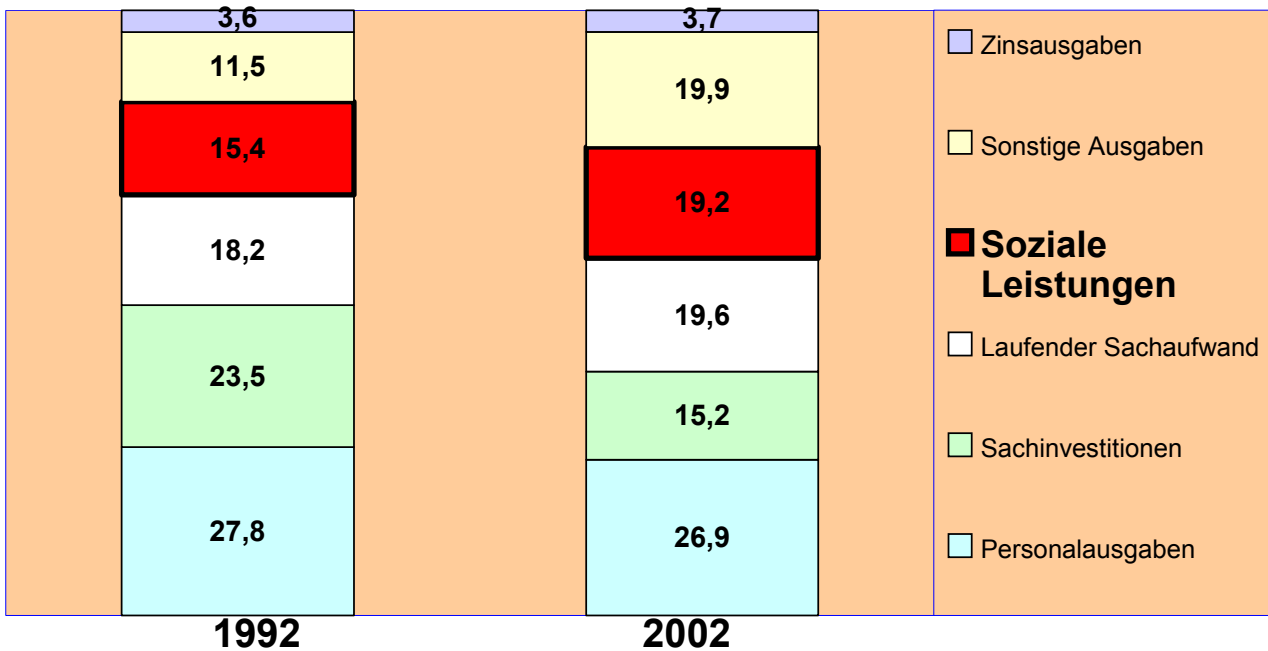
Übersicht 1
Steuerschätzung: Unternehmensteuern sprudeln
Steueraufkommen in Milliarden Euro

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Zuwachs 2002 bis 2007 in Prozent
insgesamt	441,7	449,8	464,3	468,7	492,1	510,8	15,6
darunter:							
Lohn- und Einkommensteuer	139,7	141,2	143,8	139,5	152,0	162,6	16,4
Umsatzsteuer	138,2	138,6	141,6	145,5	149,6	153,8	11,3
Gewerbesteuer	23,5	23,2	24,2	25,1	26,3	27,4	16,5
Körperschaftsteuer	2,9	8,6	13,8	15,9	19,2	19,5	572,4
2003 bis 2007: Prognose; Ursprungsdaten: Arbeitskreis Steuerschätzung Institut der deutschen Wirtschaft Köln							

© 22/2003 Deutscher Instituts-Verlag

Das auch in Zukunft wachsende Steueraufkommen ist zugleich auch ein empirischer Beleg dafür, dass die öffentliche Finanzkrise insbesondere auf gemeindlicher Ebene nicht allein einnahmen-, sondern zweifellos auch ausgabenbedingt ist. Fokussiert man deshalb einmal den Blick auf die Ausgabenseite der Kommunalhaushalte in Ost- und Westdeutschland, so wird sehr schnell deutlich, dass hier in den letzten 10 Jahren die steigenden Sozialausgaben einen immer größeren Anteil an den kommunalen Ausgaben insgesamt beanspruchen (**Übersicht 2**).

Übersicht 2
Strukturveränderung der Gemeindeausgaben
1992 – 2002
- in Prozent -



Lag der Anteil der kommunalen Sozialausgaben an den Gesamtausgaben 1992 noch bei 15,4 Prozent, so waren es im Jahre 2002 bereits 19,2 Prozent. Jeder 5. Ausgaben-Euro fließt damit inzwischen in den Sozialaufwand. Spiegelbildlich sogar noch stärker ausgeprägt ging entsprechend das Investitionsbudget der Kommunen zurück.

Wenn man weiß, dass von den Kommunen knapp zwei Drittel aller öffentlichen Investitionsausgaben getätigt werden, wird auch zugleich deutlich, dass dieser Negativtrend auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen gestoppt werden muss.

Es ist somit evident, dass eine wie auch immer ausgestaltete Gewerbesteuerreform verbunden sein muss mit einer umfassenden Gemeindefinanzreform. Konkret bedeutet das: In dem Kontext dieser Reform muss in jedem Fall auch die Frage der zukünftigen Finanzierung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, und damit die Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips, eingebunden und gelöst werden. Man sollte daher nicht nur eine Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe vornehmen, sondern man muss gleichzeitig auch aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen auch eine Reduzierung der Sozialhilfe anpeilen.

Dieser weiter gefasste Reformansatz tritt bei vielen Kommunalvertretern jedoch häufig sehr stark in den Hintergrund. So beginnt der jüngste Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages in seinem Vorwort mit den Worten **"Viele Städte befinden sich 2002 finanziell in einer ausweglosen Lage, aus der sie sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien können. Die Sparpotentiale auf der Ausgabenseite ihrer Haushalte sind längst ausgeschöpft."** Hierzu sei nur soviel kritisch angemerkt:

Jeder, der einmal einen kurzen Blick auf die Personalstellenpläne einiger Gemeinden, wie auch auf die ungenutzten großen Privatisierungs- und Rationalisierungspotentiale wirft, wird an obiger Aussage jedoch ernsthafte Zweifel anmelden.

Gleichwohl muss man konzedieren:

Eine rationale Gemeindefinanzreform bedarf zweifellos aber auch einer Verbesserung der Einnahmesituation. Mit der in die Jahre gekommenen denaturierten Gewerbesteuer sind

weder die Steuergläubiger noch die Steuerzahler und damit die Wirtschaft zufrieden, weil eben trotz vielfältiger Eingriffe von Seiten des Gesetzgebers in die Bemessungsgrundlage die Mängel dieser Steuer eher größer als kleiner geworden sind.

Es gibt damit in der Tat gute Gründe, sich alsbald auf eine Ablösung des Fossils Gewerbesteuer zu verständigen. Weitgehend einig ist man sich inzwischen darin, dass eine rationale Gemeindefinanzreform zumindest folgende Mindestbedingungen - sozusagen als *condicio sine qua non* - für eine wie auch immer ausgekleidete Reform erfüllen muss (**Übersicht 3**):

Übersicht 3
**„Mindestbedingungen“
einer Gemeindefinanzreform**

- Gewährleistung der kommunalen Finanzautonomie gem. Art. 28 GG, durch den Fortbestand des Hebesatzrechts
- Notwendigkeit eines weiteren Bezugs zur lokalen Wirtschaft
- Notwendigkeit einer praktischen Umsetzbarkeit

Nimmt man diesen rudimentären Kriterienkatalog einmal für bare Münze, so muss es dann jedoch ein wenig nachdenklich stimmen, um nicht zu sagen verwundern, dass nahezu gegen die einhellige Meinung der gesamten Wissenschaft in der Bundesrepublik - ganz gleich ob SVR oder Wissenschaftlicher Beirat beim BMF - das eingangs erwähnte Revitalisierungsmodell, das im Innenministerium des Landes NRW entwickelt wurde (NRW-Modell, Innenminister Dr. Fritz Behrens), von der Bundesregierung als Reformlösung einseitig präferiert und damit das Gegenmodell der Wirtschaft verworfen wird.

Trotz des knappen Zeitbudgets möchte ich Ihnen die seltsam anmutende Begründung der SPD-Fraktion zu dieser vordergründigen Entscheidung nicht vorenthalten:

Das von der Wirtschaft vorgeschlagene Zuschlagsmodell würde, so wörtlich der entsprechende Präsidiumsbeschluss, **„das Interesse der Gemeinden an der Ansiedlung von Unternehmen in seinem Kern zerstören und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben einseitig auf die Arbeitnehmer verschieben.“** „Das Kommunalmodell hingegen würde nicht nur, weil es die Freiberufler in die Steuerpflicht einbezieht, zu einer Verstärkung der Gewerbesteuereinnahmen beitragen, sondern zugleich auch das Steuerrecht vereinfachen, weil damit in Zukunft die schwierige Abgrenzung zwischen der freiberuflichen und der gewerblichen Tätigkeit entfällt.“

Der kleinere Regierungskoalitionspartner, die Fraktion der Grünen, bewegt sich in ihrer Ablehnung des Wirtschaftsmodells auf einem ähnlichen Niveau, indem sie in einer Presseerklärung vom 19.06.2003 angesichts einer rechnerischen Mehrbelastung eines Durchschnittsverdieners von monatlich 6 Euro auf die drohende Gefahr einer Stadtfucht aufmerksam macht.

Ich kann mir nicht verkneifen zu sagen: platter, weil parteiideologisch gefärbt, geht es kaum. Da ist die amtierende Präsidentin des Deutschen Städtetags, Petra Roth, schon geschickter, wenn Sie auf einer Präsidiumstagung des Deutschen Städtetags am 8. April erklärt, „**bei der anstehenden Gemeindefinanzreform gehe es nicht um eine Fortsetzung der Unternehmensteuerreform, sondern um eine Stärkung und Stabilisierung der Gewerbesteuererinnahmen**“. Dieses aus kommunaler Sicht angepeilte Teilziel würde - wie ich Ihnen nun aufzeigen möchte - zweifellos bei Verwirklichung des Revitalisierungsmodells erreicht, den hohen Preis hierfür müssten jedoch die Unternehmen, und bei genauerem Hinsehen die gesamte Volkswirtschaft durch einen weiteren Aderlass bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und beim Wachstum bezahlen.

Denn quantifiziert man einmal nüchtern möglichst exakt die vielfältigen steuerlichen Auswirkungen des NRW-Modells, dann käme es in dem von mir durchgerechneten „**worst case**“ zu einer deutlichen Höherbelastung der Wirtschaft insgesamt.

Die in der **Übersicht 4** dokumentierten Einzelmaßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sowie die Einbeziehung der Selbstständigen in die Steuerpflicht führen im Extremfall zu einer jährlichen Nettobelastung, d.h. Zusatzbelastung, gegenüber dem Status quo von gut 13 Milliarden Euro. Das entspräche einer Steigerung der Gewerbesteuerlasten um gleich 46 Prozent.

Übersicht 4
NRW-Modell (Worst-Case-Annahmen)
 Quantifizierung der Be-/Entlastungswirkungen bei der
 Gewerbe-, Einkommen- und Körperschaftsteuer

• Vom BMF prognostiziertes Gewerbesteueraufkommen Jahr 2005 (Annahmen: Steuerrecht Status quo) des Aufkommens laut NRW-Vorschlag	28,0 Mrd. Euro
• Änderungen im Tarifverlauf	+ 3,8 Mrd. Euro
• Hinzurechnung von Schuldzinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten	+ 10,5 Mrd. Euro
• Volle Hinzurechnung der Veräußerungsgewinne zum Gewerbeertrag	+ 0,8 Mrd. Euro
• Einbeziehung der Selbstständigen in die Gewerbesteuer	<u>+ 8,3 Mrd. Euro</u>
Zusatzbelastung bei der Gewerbesteuer insgesamt	23,4 Mrd. Euro
Entlastung bei der Einkommensteuer	- 9,1 Mrd. Euro
Entlastung bei der Körperschaftsteuer	<u>- 0,9 Mrd. Euro</u>
Nettobelastung der Unternehmen und Freiberufler	<u>13,4 Mrd. Euro</u>

Quelle: eigene Berechnung auf der Datengrundlage des Arbeitskreises Quantifizierung beim BMF

Nicht zuletzt aufgrund des heftigen Protestes der Wirtschaftsvertreter und auch einiger Wissenschaftler wurde dann dieses NRW-Modell in den letzten Monaten entschärft und umgetauft in ein ‚Kommunalmodell‘. Aktuell kann davon ausgegangen werden, dass die Steuermessbeträge von derzeit 5 Prozent um einen Prozentpunkt bei Kapitalgesellschaften und um 2 Prozentpunkte bei Personenunternehmen gesenkt werden sollen.

Wie sie in der **Übersicht 5** ablesen können, verringert sich damit die Nettobelastung insgesamt spürbar gegenüber dem Ausgangsmodell auf nunmehr 2 Milliarden Euro. Diese von mir getaufte Best-case-Annahme ist jedoch bei näherem Hinsehen keinesfalls ein Grund zum Jubeln. Denn die in dem Kommunalmodell nach wie vor vorgesehene Hinzurechnung der Zinsen und Mieten sowie insbesondere der Leasingraten führt nicht nur zu einer Stabilisierung der Einnahmen, sondern auch zu einer Revitalisierung der ertragsunabhängigen Elemente in der Gewerbesteuer mit allen damit verbundenen negativen Konsequenzen.

Übersicht 5
Kommunalmodell (Best-Case-Annahmen)
 Quantifizierung der Be-/Entlastungswirkungen bei der
 Gewerbe-, Einkommen- und Körperschaftsteuer

• Abschaffung des bisherigen Staffeltarifs und Abschmelzung des Freibetrags	+ 4,2 Mrd. Euro
• Hinzurechnung von Schuldzinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten zum Gewerbeertrag	+ 10,5 Mrd. Euro
• Einführung eines Freibetrags von 25.000 Euro für die Hinzurechnungen aller Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten	- 3,7 Mrd. Euro
• Hinzurechnung von Veräußerungsgewinnen zum Gewerbeertrag	+ 0,1 Mrd. Euro
• Modifizierung der gewerbesteuerlichen Organschaft	
• Erweiterung der Steuerpflicht auf alle Selbstständigen i. S. von § 18 EstG	+ 8,0 Mrd. Euro
• Differenzierte Senkung des Steuermessbetrages von bisher 5 % auf 4 % für Kapitalgesellschaften ¹⁾ und auf 3 % bei Personenunternehmen	- 12,6 Mrd. Euro
Finanzielle Auswirkungen bei der Gewerbesteuer insgesamt	+ 6,4 Mrd. Euro
Entlastung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer inkl. SolZ	- 4,4 Mrd. Euro
Nettobelastung der Unternehmen und Freiberufler insgesamt	+ 2,0 Mrd. Euro

Quelle: eigene Berechnung auf der Datengrundlage des Arbeitskreises Quantifizierung beim BMF

Bekanntlich hatte man aus guten Gründen 1998 die ertragsunabhängige Gewerkekapitalsteuer abgeschafft. Gravierende, seit langer Zeit beklagte steuersystematische Mängel zu revitalisieren, zeugt zudem nicht gerade von hohem steuerpolitischen Sachverstand.

Auch ist die geplante Hinzurechnung der Veräußerungsgewinne selbst bei Betriebsaufgabe wegen Alter und Krankheit keinesfalls hilfreich für den Mittelstand, und die Idee, die freien Berufe in die Gewerbesteuerpflicht einzubeziehen, führt bei näherem Hinsehen zu verfassungsrechtlichen Folgeproblemen, denn konsequenterweise muss man diesen Gruppen auch die in § 35 EStG. vorgesehene Verrechnung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer zubilligen, will man nicht einen Grund für eine weitere Verfassungsklage liefern.

Vor dem Hintergrund der hier nur cursorisch aufgezählten Mängel bin ich schon ein wenig verwundert, dass sich die Kommunen und auch der Gesetzgeber ausschließlich von diesem Reformmodell eine spürbare Verbesserung ihrer Finanzsituation versprechen und damit zugleich den Gegenentwurf der Wirtschaft kategorisch ablehnen, ja sogar in nicht wenigen Fällen leidenschaftlich bekämpfen. Das BDI/VCI-Zuschlagsmodell war auf eine

faire fiskalische Belastungsneutralität angelegt und hätte den Kommunen keinesfalls Einnahmeausfälle beschert (**Übersicht 6**).

Übersicht 6
**Fiskalische Quantifizierung des
BDI/VCI-Steuermodells**

1. Abschaffung der für 2005 prognostizierten Gewerbesteuer		- 28,0 Mrd. Euro
2. Einführung eines Kommunalzuschlags von 22,8 Prozent auf die Einkommensteuer		+ 7,3 Mrd. Euro
3. Einführung eines Kommunalzuschlags von 22,8 Prozent auf die Körperschaftsteuer		+ 18,0 Mrd. Euro
4. Solidaritätszuschlag		<u>+ 1,3 Mrd. Euro</u>
Insgesamt Mindereinnahmen		<u>- 1,4 Mrd. Euro</u>
davon entfallen auf	Bund	+ 1,5 Mrd. Euro
	Länder	- 2,9 Mrd. Euro
	Kommunen	0,0 Mrd. Euro

Quelle: eigene Berechnung auf der Datengrundlage des Arbeitskreises Quantifizierung beim BMF

Das Wirtschaftsmodell hätte sogar nach einhelliger Aussage der neutralen Wissenschaft deutliche steuersystematische Vorzüge mit sich gebracht, vor allem deshalb, weil bei einer Realisierung dieses Konzepts der Steuerwettbewerb unter den Kommunen gefördert und zudem eine praktikable Ersatzlösung geschaffen worden wäre.

In diesem Zusammenhang möchte ich pars pro toto den SVR zitieren. Unter der Textziffer 383 gelangt er in seinem vorletzten Jahrgutachten 2001/2002 zu dem Fazit: „**Als praktikabler Ersatz bietet sich eine kommunale Einkommens- und Gewinnsteuer an**“. In seinem jüngsten Jahrgutachten beschäftigt sich der Rat nochmals eingehend mit den verschiedenen Gewerbesteuer-Reformmodellen und gelangt in der Textziffer 556 zu folgender Aussage: "**Als Alternative zu einem kommunalen Zuschlagsrecht zur Einkommens- und Körperschaftsteuer steht eine Revitalisierung der Gewerbesteuer zur Diskussion. Dies wäre allerdings die schlechteste Lösung. Zu befürchten ist jedoch, dass die Bundesregierung eine solche Revitalisierung favorisiert**".

Mir bleibt dann nur als knappes Fazit, dem SVR für seine Prognosesicherheit ein Kompliment auszusprechen und den frommen Wunsch vorzutragen, dass die Bundesregierung in Fragen der Steuerpolitik in Zukunft weniger verteilungspolitisch motiviert als vielmehr wissenschaftlich fundiert vorgeht.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Köln, im Juni 2003