

Geschäftsführung

RA Dr. Andreas Richter
P+P Pöllath + Partners
Potsdamer Platz 5
10785 Berlin
Tel. (030) 253 53 653
Fax (030) 253 53 800
berliner.pplaw.com

RA Berthold Welling
BDI e.V.
Breite Straße 29
10178 Berlin
Tel. (030) 2028 1507
Fax (030) 2028 2507
b.welling@bdi.eu

Berlin, den 27. September 2010

36. Berliner Steuergespräch

„Kommunale Steuerfinanzierung“

- Tagungsbericht -

von *Dr. Andreas Richter LL.M.* und *Berthold Welling*¹

Seit Jahrzehnten beschäftigt das Thema einer auskömmlichen Kommunalfinanzierung Politik, Gemeinden, Wirtschaft und Steuerwissenschaft gleichermaßen. Der zunehmende politische Handlungsbedarf legt eine erneute Auseinandersetzung mit den steuerlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Finanzausstattung nahe.

Dabei kann die Diskussion auf die bekannten Vorschläge zurückgreifen, die auch im Fokus der aktuellen Reformkommission stehen. Auf der einen Seite ist dies der Ausbau der derzeitigen Gewerbesteuer durch umfangreiche ertragsunabhängige Elemente. Auf der anderen Seite steht die Perspektive, die Gewerbesteuer durch kommunale Zuschläge zur Körperschaft- und Einkommensteuer sowie durch verstetigende Elemente wie einen erhöhten Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und/oder der Lohnsteuer zu ersetzen.

Eine angemessene Steuerfinanzierung der Gemeinden, die vorrangig die Gewerbesteuer und die Grundsteuer umfasst, hat zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere das in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 und 106 GG verankerte Recht auf eigenverantwortliche Haushaltsbewirtschaftung, zu beachten. Die Diskussion über die Zukunft der Gewerbesteuer muss die strukturellen Herausforderungen einer mit eigenem Hebesatzrecht ausgestatteten Steuerquelle, die derzeit nur an gewerbliche Einkünfte anknüpft, erfassen. Zudem sollte das steuerliche Finanzierungssystem Anreize für die Gemeinden bieten, sich nach wie vor selbst um die Ansiedlung von Investoren zu bemühen.

Das 35. Berliner Steuergespräch – moderiert von Herrn *Prof. Dr. Claus Lambrecht*² – bot ein Forum zum Austausch zwischen Steuerwissenschaft, Steuerpraxis und -politik, an dem neben den beiden Referenten Herrn *Prof. Dr. Paul Kirchhof*³ und Herrn *Prof. Dr. Andreas Oestreicher*⁴ auch Frau *Monika Kuban*⁵, Herr *Georg Fahrenschor*⁶ sowie Herr *Bernd Jonas*⁷ mitwirkten.

A. Vorträge

I. Substitution der Gewerbesteuer – Einführung eines neuen Steuersystems

Prof. Dr. Kirchhof leitete seinen Vortrag mit der Feststellung ein, dass die kommunale Steuerfinanzierung insbesondere unter Fehlentwicklungen im Bereich der Gewerbesteuer leide, die sich in den letzten Jahren gezeigt hätten.

1. Schwächen des geltenden Systems

Grundproblem der Gewerbesteuer sei die Verschiebung von ihrer ursprünglichen Ausgestaltung als Objekt- bzw. Äquivalenzsteuer hin zur Ertragsteuer, die bei Einkommen- und Körperschaftsteuer grundsätzlich als Ausdruck spezifischer Leistungsfähigkeitsbesteuerung gelte. Indizienwirkung für diese These habe unter anderem die Gewerbesteuerumlage. Die Beteiligung von Bund und Ländern an den Gewerbesteuererträgen widerlege die Ernstlichkeit des Äquivalenzgedankens, denn niemand behaupte ernsthaft, dass die Gewerbesteuer etwas ausgleichen würde, was der Bund geleistet habe. Wenn die Gewerbesteuer aber als Ertragsteuer aufzufassen wäre, müsse auch das im Steuerrecht geltende Fundamentalprinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit Anwendung finden. Die Gewerbesteuer berücksichtige dieses steuerliche Grundprinzip aber gerade nicht, wenn sich ihre Bemessungsgrundlage zwar auf objektiviertes Einkommen beziehe, aber lediglich eine Einkunftsart, nämlich die der Gewerbetreibenden (§ 15 EStG), erfasst werde. Jeder in der Gemeinde erwirtschaftete Euro, unabhängig davon, welcher Einkunftsart er zuzurechnen sei, müsse steuerlich Berücksichtigung finden.

2. Etablierung eines neuen Steuersystems

Zur Erreichung dieser Belastungsgleichheit müsse die Gewerbesteuer umfassend reformiert werden. Hierfür sei die Einführung einer kommunalen Zuschlagsteuer zu einer bereinigten Einkommensteuer erforderlich. Diese Zuschlagsteuer zur Einkommensteuer würde alle Wirtschaftssubjekte, die in einer Gemeinde erfolgreich waren, indem sie Einkommen erzielt haben, zur Finanzierung ihrer Gemeinde heranziehen. Auf diese Weise werde der Sinnzusammenhang zwischen Besteuerung und staatlicher finanzheblicher Leistungsfähigkeit für die Gesamtheit der Bürger wieder transparenter und greifbarer. Die Gemeindeertragsteuer knüpfe aber als Annexsteuer an die bereinigte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer an, könne also lediglich Anlass für eine umfassende Novellierung des gesamten Steuersystems sein.

Im Folgenden stellte *Prof. Dr. Kirchhof* die Kernpunkte eines solchen neuen steuerlichen Gesamtkonzepts dar. Sein Besteuerungskonzept sehe im Bereich der Einkommensteuer vor, dass nicht mehr zwischen sieben Einkunftsarten differenziert werde, sondern dass alle Einkunftsquellen unabhängig von ihrem Ursprung gleich behandelt werden

¹ *Dr. Andreas Richter, LL.M.* ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Steuerrecht und Partner der Kanzlei P+P Pöllath + Partners, Berlin. *Berthold Welling* ist Rechtsanwalt und Leiter der Steuerabteilung des BDI e.V. Beide Autoren sind Geschäftsführer des Berliner Steuergespräche e.V.

² *Prof. Dr. Claus Lambrecht, LL.M.* ist Präsident des Finanzgerichts Berlin-Brandenburg, Cottbus.

³ *Prof. Dr. Paul Kirchhof* ist Direktor des Instituts für Finanz- und Steuerrecht der Universität Heidelberg.

⁴ *Prof. Dr. Andreas Oestreicher* ist Direktor des Instituts für deutsche und internationale Besteuerung der Georg-August-Universität Göttingen.

⁵ *Monika Kuban* ist Stellv. Hauptgeschäftsführerin und Finanzdezernentin des Deutschen Städtetages.

⁶ *Georg Fahrenschon* ist Staatsminister der Finanzen des Freistaates Bayern.

⁷ *Bernd Jonas* ist Generalbevollmächtigter der ThyssenKrupp AG, Essen.

sollen, mithin eine Reduzierung auf eine einzige Einkunftsart vorgenommen werde. Zur Erreichung der Rechtsformneutralität im Besteuerungssystem solle der Kreis der Steuersubjekte neben natürlichen Personen auf „steuerjuristische Personen“ erweitert werden. Dies würde zu einer eigenständigen Besteuerung aller rechtlich greifbaren Wirtschaftsorganismen, Einzelkaufmänner, Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften führen und Unterschiede zwischen den Rechtsformen von Unternehmen beseitigen. Darüber hinaus solle ein konstanter Grenzsteuersatz von 25 % eingeführt werden („flat tax“). Im Gegenzug sollen zur Finanzierung dieses Steuerkonzepts sämtliche Steuerergünstigungen und Ausnahmetatbestände aus der Bemessungsgrundlage beseitigt werden.

3. Struktur und inhaltliche Ausgestaltung der neuen Steuer

Innerhalb dieses neuen Steuersystems müssten jedoch sachgerechte Kriterien gefunden werden, wie die einzelnen Gemeinden am Steueraufkommen zu beteiligen wären. Hierzu sei zunächst erforderlich, den Gemeinden Entscheidungsautonomie für die Bestimmung der Regelsätze zuzusprechen. Wichtig sei außerdem die wirtschaftskraftbezogene Verknüpfung von Hebesatzrecht und Ort des Erwerbshandelns. Die kommunalen Anteile am Einkommen- und Umsatzsteueraufkommen, an denen die Gemeinden unterschiedlich beteiligt seien, müssten entsprechend der Bevölkerungsstärke verteilt werden. Verfassungsrechtliche Vorgaben beständen in diesem Bereich nicht, mithin handele es sich um eine Frage des Landeskommunalausgleichs. Schließlich solle die Gewerbesteuerumlage, die offensichtlich im Widerspruch zu einer kommunalen wirtschaftskraftbezogenen Steuer stehe, abgeschafft werden. Auf diese Weise könne die Steuerertragshoheit der Gemeinden gewährleistet werden.

II. Selbstverantwortung der Gemeinden stärken

Prof. Dr. Oestreicher analysierte die derzeit von der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern⁸ diskutierten Reformmodelle zur Zukunft der Gewerbesteuer. Diskutiert würden hierbei derzeit das Prüfmodell, das Kommunalmodell und das Modell der Stiftung Markwirtschaft (modifiziertes Stiftermodell). Übergeordnetes Ziel dieser Reformmodelle sei es, über eine strukturell verbesserte Gemeindefinanzierung eine stabile Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.

1. Modelle

a) Prüfmodell

Nach dem Prüfmodell solle die Gewerbesteuer einschließlich der Gewerbesteuerumlage und der Anrechnungsmöglichkeit der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer abgeschafft und den Gemeinden hierfür als Surrogat ein mit Hebesatzrecht ausgestatteter Zuschlag zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zugesprochen werden. Darüber hinaus sollen die Gemeinden stärker an den Erlösen aus der Umsatzsteuer beteiligt werden.

⁸ siehe deren Zwischenbericht zum 1. Juli 2010 unter:

http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederales_Finanzbeziehungen/Kommunal Finanzen/20100708-Laender_3,templateld=raw,property=publicationFile.pdf

b) Kommunalmodell

Als weiteres Modell werde das von den kommunalen Spitzenverbänden vorgelegte „Kommunalmodell“ geprüft, das die Stärkung der Gewerbesteuer durch Ausweitung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen vorsehe. Hierzu solle die Gewerbesteuer auf die Einkünfte aus selbständiger Arbeit ausgedehnt und die steuerliche Bemessungsgrundlage, insbesondere durch die vollständige Erfassung von Veräußerungs- bzw. Aufgabegewinnen sowie die Zurechnung von Zinsen und der Höhe nach unterschiedlichen Finanzierungsanteilen, vorbereitet werden.

c) Modifiziertes Stiftungsmodell

Das modifizierte Stiftungsmodell fordere hingegen die Abschaffung der Gewerbesteuer zugunsten der Einführung einer kommunalen Unternehmens- und Wirtschaftsteuer mit Hebesatzrecht auf die Gewinne im Sinne der Einkommen- und Körperschaftsteuer; gleichzeitig sei die Einführung einer Bürgersteuer (als Ersatz für die Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen) und eine Beteiligung der Betriebstättengemeinden am örtlichen Lohnsteueraufkommen vorgesehen.

2. Anforderungskriterien

Vor der Analyse der skizzierten Reformmodelle nannte *Prof. Dr. Oestreicher* die Anforderungskriterien, die als Prüfungsmaßstab für ein effektiv arbeitendes kommunales Steuerfinanzierungssystem herangezogen werden sollten. Diese seien die bedarfsgerechte Erzielung von Einnahmen, die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung, der Interessenausgleich sowie die Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Während die bedarfsgerechte Erzielung von Einnahmen auf die Verstetigung der kommunalen Einnahmen im Hinblick auf die – unabhängig von konjunkturellen Schwankungen – anfallenden Ausgaben ziele, sichere der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen. Die fiskalische Äquivalenz solle demgegenüber eine an den Präferenzen der Bürger oder Unternehmen orientierte Aufgabenerfüllung gewährleisten. Der Grundsatz der Wahrung gleicher Lebensverhältnisse basiere auf der Forderung im Föderalismus, dass ein möglichst gleichmäßiges Angebot an lokalen öffentlichen Leistungen durch geringe interkommunale Streuung des Steueraufkommens sichergestellt werden solle.

3. Analyse

Prof. Dr. Oestreicher beurteilte die drei skizzierten Reformmodelle danach, inwieweit sie die genannten Anforderungen erfüllen könnten.

a) Prüfmodell

Das Prüfmodell dürfte nach *Prof. Dr. Oestreicher* wegen der Bezugnahme auf die Einkommensteuer die Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen verringern. Allerdings sei damit auch eine Verschiebung des kommunalen Steueraufkommens zu Lasten der Betriebsstättengemeinden verbunden. Eine etwaige Kompensation über höhere Zuschlagsätze könne allerdings zur Abwanderung der Wohnbevölkerung führen. Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung dürfte hingegen durch das Prüfmodell nicht eingeschränkt werden; vielmehr sollten Hebesatzrechte auf die lokale Einkommen- und

Körperschaftsteuer die kommunale Finanzautonomie stärken. Unter Berücksichtigung der fiskalischen Äquivalenz zeige sich, dass das Prüfmodell den Äquivalenzgedanken grundsätzlich stärke, es führe aber zu einer Steuerlastverschiebung zulasten der privaten Haushalte. Darüber hinaus könnte ein Wegfall der Gewerbesteuer die Notwendigkeit vergleichsweise hoher Zuschlagsätze bedeuten, was wiederum die Äquivalenz in Frage stellen würde und Anreize zur Wohnsitzverlagerung bei Steuerpflichtigen, die besonders hoch besteuert werden würden, setze. Ebenso wenig könne das Prüfmodell zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen, da die von dieser Reform vorgesehene Progression zu erheblichen Disparitäten im Steueraufkommen der Kommunen führe.

b) Kommunalmodell

Das Kommunalmodell könne zwar kurzfristig das Gewerbesteueraufkommen aufgrund der Ausweitung der steuerlichen Hinzurechnungen erhöhen, weise aber erhebliche zu berücksichtigende Risiken auf. Zum einen wirke die Hinzurechnung von Zinsen und Finanzierungsanteilen krisenverschärfend. Zudem weite das Modell im internationalen Kontext das Quellenprinzip aus, benachteilige das Sachvermögen und kollidiere nicht zuletzt mit dem Europarecht. Bei der Analyse des Kommunalmodells unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der kommunalen Selbstverantwortung zeige sich, dass die Erweiterung der Steuerpflichtigen und damit die Reduzierung der Abhängigkeit der Kommunen von nur wenigen Großbetrieben die kommunale Selbstverantwortungsgarantie stärke. Kritikwürdig sei das Kommunalmodell jedoch unter Berücksichtigung des Kriteriums der fiskalischen Äquivalenz, da es nicht ausreichend zwischen Unternehmen und Wohnbevölkerung vor dem Hintergrund differenziere, dass deren Ansiedlung mit unterschiedlich hohen Infrastrukturkosten verbunden sei. Demgegenüber würde das Kommunalmodell durch Ausdehnung der Gewerbesteuer auf die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit der interkommunalen Streuung des Steueraufkommens entgegenwirken und auf diese Weise zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen.

c) Modifiziertes Stiftungsmodell

Nach Ansicht von *Prof. Dr. Oestreicher* zeichne sich das „modifizierte Stiftungsmodell“ durch einnahmenstabilisierende Elemente aus. Hierzu zählten neben der Bürgersteuer mit einer breiten Bemessungsgrundlage die Unternehmensteuer (alle Bezieher unternehmerischer Einkünfte) und das Lohnsteueraufkommen. Mit dem Stiftungsmodell solle die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung durch Hebesatzrechte auf kommunale Unternehmen- und Bürgersteuern gestärkt werden. Daneben stelle die Beteiligung am Lohnsteueraufkommen einen unmittelbaren Zusammenhang zur Wirtschaftskraft der Kommune her. Insbesondere die Bürgersteuer erfülle auch das Äquivalenzprinzip und stärke damit gleichzeitig das Interesse der Bürger an den Angelegenheiten der Gemeinden. Auch die kommunale Unternehmenssteuer entspräche dem Äquivalenzgedanken. Schließlich sei davon auszugehen, dass das Stiftungsmodell der interkommunalen Streuung des Steueraufkommens entgegenwirke, da die proportional ausgestaltete Bürgersteuer im Vergleich zu einem Zuschlag, der durch den progressiven Tarif der Einkommensteuer bestimmt werde, eine geringe Streuung des interkommunalen Steueraufkommens zur Folge habe.

4. Ergebnis

Prof. Dr. Oestreicher kam zu dem Ergebnis, dass im Vergleich der drei dargestellten Reformmodelle das modifizierte Stiftungsmodell die genannten Anforderungskriterien

am besten erfülle. Es zeichne sich durch einnahmenstabilisierende Elemente aus, stärke das Äquivalenzprinzip und habe eine geringe Streuung des interkommunalen Aufkommens zur Folge.

Abschließend führte *Oestreicher* an, dass – unabhängig von der zu wählenden Reform – eine Neuordnung der Gemeindefinanzierung den Grundsatz der kommunalen Selbstverantwortung sowie länderübergreifend die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands berücksichtigen und stärken müsse.

B. Podiumsdiskussion

Im Anschluss an die einführenden Referate von *Prof. Dr. Kirchhof* und *Prof. Dr. Oestreicher* eröffnete *Prof. Dr. Lambrecht* die Podiumsdiskussion und gab den weiteren Podiumsgästen zunächst die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Verlässliche Rahmenbedingungen für solide Kommunalfinanzen schaffen

Nach *Fahrenschon* müsse die Gemeindefinanzreformkommission Klarheit über die Rahmenbedingungen der finanziellen Situation der Kommunen schaffen.

Die Kommunen führten nachvollziehbar ins Feld, dass eine ganze Reihe von Aufgaben in den letzten zwei Dekaden auf die kommunale Ebene abgegeben wurden, ohne in allen Fällen für die erforderliche Finanzierung ausreichend Sorge getragen zu haben. Deshalb spiele eine zentrale Rolle in der aktuellen Debatte auch, wie sich die finanzielle Ausstattung der Kommunen in Anbetracht ihrer Aufgabenbreite darstelle. Es gehe nicht nur darum, wie man einen Ausgleich herbeiführen könne, der den Ausgaben und den Aufgaben der kommunalen Ebene auf der finanziellen Seite gerecht wird, sondern es dürfe auch die Standardsetzung als Kostentreiber nicht unbeachtet bleiben. Schließlich habe diese in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich an Bedeutung gewonnen. Dies betreffe nicht nur Sozialstandards, sondern auch Standards im Umwelt- und Naturschutz, Brandschutz, in Bauvorgaben oder in den Vorgaben der Infrastruktur- und Verkehrsmaßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf die Festlegung und auf die Beschneidung kommunaler Selbstverwaltung mit sich brächten.

Die Gewerbesteuer sei ein Faszinosum deutscher Steuerpolitik. Sie scheine sich sämtlichen Reformbemühungen zu widersetzen. Sehe man sich den ersten Zwischenbericht und die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppen an, so stelle man fest, dass das Prüfmodell, das auch Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden habe und auf dessen Basis die Kommission ihre Arbeit begann, ein sehr steiniger Weg zu sein scheint. Insbesondere die befürchteten Ausfälle von 5 bis 6 Mrd. Euro führten zu erheblichen Widerstand auf mehreren Ebenen. Eine weitere Herausforderung sei, ob es gelinge, einen angemessenen Wettbewerb herzustellen. Selbstverständlich plädiere auch er für Wettbewerb in der Steuerausgestaltung, man müsse sich aber im Klaren darüber sein, was es bedeute, wenn solche Wettbewerbsgedanken nicht bei einer überschaubaren Steuergröße wie der Erbschaftsteuer angestellt werden, sondern bei allen Einkommensteuerzahlern. Tausende Kommunen würden zu Verlierern dieser Reform.

EDV-Systeme, die benötigt würden, um das Prüfmodell zum Leben zu erwecken, stünden erst im Jahr 2016 zur Verfügung. Das Modell funktioniere erst, wenn die Einkommensteuer in wesentlichen Teilen elektronisch bearbeitet werde. Erst dann sei man in

der Lage, den Kommunen die notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen. Dies widerspreche jedoch dem Ziel, schnell Planungs- und Rechtssicherheit zu schaffen.

Zudem sei im Koalitionsvertrag festgehalten, dass die Bayerische Staatsregierung sich einer Lösung, die den Interessen der Kommunen zuwiderläuft, nicht anschließen werde. Dies heiße jedoch nicht auch automatisch, dass Bayern das Kommunalmodell unterstütze. Das Kommunalmodell sei in der Hinsicht problematisch, da über eine Ausweitung der Hinzurechnungen die negativen Effekte der Gewerbesteuer noch verschärft würden. Nach *Fahrenschon* könne man den Ansätzen, die Theo Waigel zum Thema Gewerbekapitalsteuer entwickelt habe, folgen. Damit sei man in der Lage, einen für den Standort schädlichen Effekt aus der Kommunalfinanzierung herauszunehmen. Man solle sich mit dem Volumen der Substanzbesteuerung, die in der Gewerbesteuer schlummere, auseinandersetzen. Hier könnte bei den ertragsunabhängigen Elementen mit einem höheren Anteil an der Umsatzsteuer gegengesteuert werden.

2. Verdoppelung der Sozialausgaben als Ursache der kommunalen Finanzkrise

Nach *Kuban* sei die zunehmende Notlage, die sich auf ganz bestimmte Gemeindetypen konzentriere und in den Kassenkrediten und nicht genehmigungsfähigen Haushalten manifestiere, fast ausschließlich auf die Sozialausgaben zurückzuführen, die sich in den letzten 20 Jahren verdoppelt hätten. Die Steuereinnahmen pro Kopf in der Republik unterlägen in den Bundesländern keiner allzu starken Streuung. In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen lägen in den letzten 3 Jahren die Pro-Kopf-Einnahmen aus der Gewerbesteuer auf einem recht ähnlichen Niveau, obwohl gleichzeitig über 100 Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihre Haushalte nicht ausgleichen könnten. Das Problem sei vielmehr, dass in Nordrhein-Westfalen die kommunalen Ausgaben pro Kopf im Sozialbereich fast doppelt so hoch seien wie in Baden-Württemberg. Obwohl die gewerbesteuerstarken Standorte Baden-Württemberg oder Hessen im Zuge der Wirtschaftskrise die größten Ausfälle bei der Gewerbesteuer zu verzeichnen hätten, seien Kassenkredite dort kaum zu vorzufinden.

Die Analyse, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise und die angeblich besonders hohe Volatilität der Gewerbesteuer jetzt Anlass sein müsse, etwas an der Gewerbesteuer zu korrigieren, gehe demnach in die falsche Richtung. Die korrekte Diagnose müsse sein, dass bei den Sozialausgaben etwas geändert werden müsse. Die Bundesrepublik Deutschland sei ein Sozialstaat mit sehr weitreichenden Sozialstandards, die in die Kommunen sehr stark hineinwirkten. Der Bundesgesetzgeber definiere das, was man vor Ort zu leisten habe. Bei vielen Kommunen habe der Bereich, in dem tatsächlich noch eigener Entscheidungsspielraum bestehe, lediglich noch einen Umfang von 10 bis 15 % des Haushalts. Ein großer Teil der Leistungen sei gesetzlich normiert, insbesondere im Sozialbereich. Beispiele dafür seien die Grundsicherung im Alter, die Kosten der Unterkunft, die Behindertenhilfe oder die Jugendhilfe. Die Bundesgesetze in diesen Bereichen hätten dazu geführt, dass sich die Sozialausgaben der Kommunen in den letzten 20 Jahren verdoppelt hätten. Die Schlussfolgerung, dass die deutliche Verschärfung der kommunalen Finanzkrise insbesondere auf Einnahmenprobleme zurückzuführen sei, könne demnach nicht stimmen. Es gebe in erster Linie ein Ausgabenproblem, an dem die Gemeindefinanzkommission arbeiten müsse. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahr 2002/2003 sei eine Reaktion auf diese Erkenntnis gewesen.

In der Arbeitsgruppe, die sich mit der Steuerthematik beschäftigt, habe man sich auf 12 Prüfkriterien einvernehmlich verständigt, an denen jeder Vorschlag gemessen werden müsse. Dazu gehörten zum Beispiel die Beibehaltung des Interessenbandes zwischen Kommunen und örtlicher Wirtschaft, die Analyse der Aufkommenswirkungen nach Regionen, die Be- und Entlastungswirkungen für unterschiedliche Gruppen der Steuerpflichtigen oder die Administrierbarkeit. Es sei notwendig, die Berechnungen nach Gemeindetypen wie strukturschwach, Großstadt, Umland, Industriestandort u.ä. vorzunehmen.

Sinn der Hinzurechnungen sei es, den Umfang an Steuervermeidung und Verlagerung des Steuersubstrats ins Ausland zu begrenzen. Daher sei ein weiteres der genannten Prüfkriterien auch, ob Steuervermeidungen erleichtert würden. Auch die Administrierbarkeit eines neuen Modells stelle noch eine große Herausforderung dar. Bisher entspreche noch kein Modell den Prüfkriterien.

3. Kommunalmodell würde Situation der Unternehmen verschlechtern

Jonas ging auf die volkswirtschaftlichen Aspekte in Bezug auf die Gewerbesteuer ein. Man habe es mit einer erheblichen Volatilität der Gewerbesteuer zu tun, nicht nur in Abhängigkeit von der Konjunkturentwicklung generell, sondern auch von der Konjunkturentwicklung im Einzelnen. 80 % der kommunalen Steuern würden durch die Gewerbesteuer erbracht, in den letzten Jahren mit ansteigender Wirkung. Die Bundesbank habe vor einigen Jahren eine Untersuchung veröffentlicht, in der sie nachgewiesen habe, dass es in einem Zehnjahreszeitraum für die Kommunen besser gewesen wäre, wenn sie nicht die Gewerbesteuer gehabt hätten, sondern ihre Einnahmen angeknüpft etwa an die Umsatzsteuer oder an die Lohnsteuer hätten erzielen können.

Die These, Kommunen mit geringeren Gewerbesteueraufkommen hätten unter der Krise nicht so sehr gelitten, könne er für Duisburg nicht bestätigen. Bei einem Konzernverlust von 2 Mrd. Euro im vergangenen Jahr sei bei ThyssenKrupp ein mittelgroßer Verlustvortrag aufgebaut worden, unter dem auch die Stadt Duisburg sehr gelitten habe, da 2008 ThyssenKrupp hier noch größter Gewerbesteuerzahler gewesen sei. Betroffen seien natürlich auch andere Ruhrgebietskommunen, in denen das Unternehmen Arbeitgeber sei. Der Ausbau ertragsunabhängiger Elemente wirke hier sogar noch krisenverschärfend.

Auf das Gefälle zwischen einzelnen Kommunen eingehend stellte *Jonas* fest, dass die Ruhrgebietskommunen etwa ein Zehntel der Gewerbesteuer je Einwohner von Städten wie Frankfurt am Main oder wie München hätten. Dies korreliere mit einer gleichzeitig höheren Sozialleistungsichte. In allen diesen Kommunen werde die Gewerbesteuer angehoben.

Die These, dass Hinzurechnungen Verlagerungen ins Ausland vermeiden, sei nicht nachvollziehbar. Für Zinsen bestehe mit der Zinsschranke bereits eine Missbrauchsvermeidungsregelung. Die vom Kommunalmodell vorgesehene Erweiterung der nicht-abzugsfähigen Ausgaben würde allenfalls die Krisenanfälligkeit der Unternehmen verschärfen. Würde sich das Kommunalmodell durchsetzen, wäre dies eine deutliche Verschlechterung der Situation der Unternehmen und damit auch der Kommunen.

4. Freiwillige Aufgaben der Kommunen erweitern

Auf die Vorredner eingehend, war *Prof. Dr. Kirchhof* nicht der Ansicht, dass die Gemeinden im Wesentlichen durch Pflichtaufgaben und gesetzliche Vorgaben in ihrer Ausgabenpolitik gebunden seien, denn dies wäre das Plädoyer, die Gemeinden zu unteren Verwaltungsbehörden ohne Autonomie zu machen. Vielmehr müsse man für die Erweiterung der freiwilligen Aufgaben kämpfen und dementsprechend die Besteuerungshoheit der Gemeinde ausgestalten.

Wenn man den Äquivalenzgedanken ernst nehmen wolle, müsse man sehen, dass die Leistungen der Gemeinden heute ganz andere seien als zur Zeit der Einführung der Gewerbesteuer. Denn heute leiste die Gemeinde ganz Wesentliches für Sport, für Freizeit, vor allem für Bildung. Wenn man dort das Äquivalenzprinzip ernst nehme, dann müssten, soweit die Gebühren das nicht decken, die Menschen dafür bezahlen. Dies führte dazu, dass die Allgemeinheit der Einwohner eher herangezogen würde als speziell nur die Gewerbetreibenden. Wenn man eine Entscheidung getroffen habe, müsse man sie vor dem Gleichheitssatz folgerichtig durchsetzen.

Im Hinblick auf die von *Kuban* genannten Prüfkriterien stellte *Prof. Dr. Kirchhof* fest, dass nicht nur das Band zur Wirtschaft unterhalten und gepflegt werden müsse, sondern auch das zum Bürger. Die Administrierbarkeit sei evident leichter, wenn man sie den Länderfinanzverwaltungen überlasse, die über die notwendigen Daten verfügten.

C. Diskussionsbeiträge aus dem Auditorium

*Loos*⁹ fragte *Prof. Dr. Oestreicher* nach Lösungsmöglichkeiten für die besonderen Probleme, die aus der Kombination von großer Fläche und sinkenden Einwohner- und Gewerbesteuerpflichtigenzahlen resultierten. Er habe den Eindruck, dass die starken Kommunen noch besser gestellt werden sollten und im Gegenzug in den schwachen Kommunen im ländlichen Raum die Lebensverhältnisse eher schlechter würden.

Prof. Dr. Oestreicher erwiderte, es sei natürlich problematisch, dass der ländliche Raum, der insbesondere unter dem Bevölkerungsschwund leide und zumeist weniger Gewerbebetriebe ansiedeln könne, auch entsprechend geringere Einnahmen erzielen könne. Er habe darauf hingewiesen, dass der Finanzausgleich, so wie er derzeit ausgestaltet ist, für eine weitgehende Angleichung der Lebensverhältnisse Sorge. Die Pro-Kopf-Ausgaben seien weitgehend aneinander angeglichen. Zu fragen sei aber im Hinblick auf die Struktur der Gemeindegrößen, inwieweit Gemeindeaufgaben dezentral erledigt werden können oder sollen. Hier stelle sich das Problem der Subsidiarität in gleicher Weise, wie bei der Diskussion um die Sozialausgaben.

*Tebbe*¹⁰ fragte nach Meinungen dazu, ob die Grundsteuer B bei der kommunalen Finanzierung künftig eine sehr viel größere Rolle spielen könne als bislang.

Nach *Fahrenschon* gibt es natürlich den Zusammenhang zwischen der Situation der Kommunalfinanzen und der Ausgestaltung der Grundsteuer. Bei der Frage der Modernisierung der Grundsteuer gebe es zwei vollkommen unterschiedliche Herangehensweisen. Auf der einen Seite das Bremer Modell, bei der die Grundsteuer auf einer Ver-

⁹ Reinhard Loos ist Kreistagsmitglied des Hochsauerlandkreises in Nordrhein-Westfalen

¹⁰ Günter Tebbe ist Berater der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

kehrswertbetrachtung aufbaue. Auf der anderen Seite eine pauschale Herangehensweise über die Multiplikation von Fläche und Gebäudebestand, wie es das bayerische, baden-württembergische und das hessische Model vorsehe. Das Thema sei aber nicht dazu geeignet, in die ohnehin sehr komplexe Diskussion über die Zukunft der Kommunalfinanzen integriert zu werden.

*Prof. Dr. Fuest*¹¹ richtete an *Kuban* die Frage, ob sein Eindruck stimme, dass bei allen jahrelangen Diskussionen um Gewerbesteuerreformmodelle die Kommunen primär deren fiskalische Ergiebigkeit betrachtet hätten.

Nach *Kuban* sollten die Kriterien zur Prüfung von Alternativvorschlägen, die auch stark von der kommunalen Seite beeinflusst worden seien, deutlich machen, dass man Interesse daran habe, auch unbequeme Ansiedlungen durchsetzen zu können. Dies werde immer schwieriger. Für die Kämmerer seien Steuern immer dazu dagewesen, um Geld einzunehmen. Aber es gehe auch darum, die Entwicklung eines Standorts voranzubringen, indem Probleme, die mit der Ansiedlung von Unternehmen verbunden sind, gelöst und neue Arbeitsplätze geschaffen würden.

Jonas merkte an, von der kommunalen Seite werde als Argument für die Beibehaltung der Gewerbesteuer auch ins Feld geführt, dass sie eine höhere Wachstumsdynamik habe. Man müsse jedoch die Bevölkerungsentwicklung im Land sehen, die Überalterung und die großen Lasten für die Rentenversorgung. Auch der zunehmende Ingenieurmangel sei ein großes Problem, gerade auch für die Technologieunternehmen. Problematisch seien ferner die hohen Energiekosten in Deutschland. Ob man unter diesen Aspekten von einer dauerhaft höheren Wachstumsdynamik ausgehen könne, sei zweifelhaft.

*Rüchardt*¹² fragte nach Möglichkeiten der Steuervereinfachung, gerade auch für die Wirtschaft, und danach, wie die Kommunen aus dem Netz von Verpflichtungen und Standards befreit werden könnten. Er verwies auf *Fahrenschons* Vorschlag, der den Tausch der Hinzurechnung gegen beispielsweise einen erweiterten Anteil an der Umsatzsteuer und ansonsten den Abbau von Standards und Aufgaben beinhalte.

Nach *Jonas* wäre dies für die Unternehmen eine Situation, mit der man gut leben könnte. Aus unternehmensteuerrechtlicher Sicht richte sich die Kritik an der Gewerbesteuer im Wesentlichen gegen die ertragsunabhängigen Elemente. Bausteine wie beispielsweise die Umsatzsteuer würden das Risiko der Aufkommensvolatilität für die Gemeinden verringern.

*Dr. Dorenkamp*¹³ gab zu bedenken, dass das Ziel, neue Verlagerungen in das Ausland zu stoppen, wahrscheinlich nicht besonders gut über eine kommunale Steuer erreicht werden könne. Man habe aber in der Vergangenheit häufig gehört, dass der Verstärkungseffekt der Hinzurechnungselemente eine besondere Rolle für Kommunen spiele. Allerdings sprächen 1 bis 1,7 Mrd. Euro aus den Hinzurechnungen im Vergleich zu 30 bis 40 Mrd. Euro aus der Gewerbesteuer insgesamt gegen einen solchen Verstärkungseffekt. Untersuchungen hätten auch belegt, dass Finanzierungsaufwendungen in Krisenzeiten nicht anstiegen, sondern abnahmen, weil die Darlehen zurückgefahren

¹¹ Prof. Dr. Winfried Fuest ist beim Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln für Finanz- und Steuerpolitik verantwortlich

¹² Benedikt Rüchardt ist Referent für Wirtschaftspolitik beim vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., München

¹³ Dr. Christian Dorenkamp, LL.M. ist Leiter des Zentralbereichs Steuern der Deutschen Telekom AG, Bonn

werden müssten und damit der hinzurechenbare Finanzierungsaufwand konjunkturabhängig abnehme. Sein Petikum an die kommunale Seite sei, darüber nachzudenken, ob man nicht auf diese Hinzurechnungen verzichten könne.

Nach *Kuban* könne man trotzdem davon ausgehen, dass die Hinzurechnungen eine gewisse Sicherung des Steuersubstrats bewirkten. Auch ordnungspolitische Aspekte seien nicht zu vernachlässigen. Diese drückten sich nicht in Euro und Cent aus, sondern darin, dass bestimmte, attraktive Gestaltungsmöglichkeiten nicht mehr wahrgenommen würden.

Kuban sprach sich für eine Modernisierung durch das Kommunalmodell aus. Ziele seien die Modernisierung und Stärkung der Gewerbesteuer und die Übernahme von Soziallasten durch denjenigen, der sie verursacht, der sie beschlossen hat; dies sei im Wesentlichen der Bundesgesetzgeber. Dies seien die zwei Maßnahmen, mit denen man der akuten Finanzkrise, die sich in den letzten Jahren noch verschärft habe, begegnen könne. Dem Städtetag sei klar, dass die Maßnahmen den unterschiedlichen Typen der Kommunen entsprechen müssten. Man könne in einer Stadt, die sich im Strukturwandel befinde sowie Arbeitsplätze abgebaut würden und die Wirtschaft keine hohe Ertragskraft habe, finanziellen Probleme nur schlecht mit steuerpolitischen Maßnahmen begegnen. Modernisierung der Gewerbesteuer, Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und auf der anderen Seite Übernahme von Soziallasten durch den Bund mögen ganz entscheidend dazu beitragen, dass die Kommunen in der Fläche wieder handlungsfähiger werden.

Prof. Dr. Oestreicher stellte fest, dass die Gewerbesteuer in ihrem gegenwärtigen Zuschnitt, aber auch im Zuschnitt des Kommunalmodells die schlechteste aller Alternativen sei. Insbesondere führe die Gewerbesteuer in der gegenwärtigen oder auch künftigen Ausgestaltung zu einer Erhöhung der Steuerlasten für Unternehmen und dies sei eine der fatalsten Folgen überhaupt. Gebraucht würde eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung für Unternehmen.

Man dürfe nicht nur die Äquivalenz von Ausgaben und Leistungen sehen, sondern müsse auch die Verantwortlichkeit der in der Gemeinde zur Entscheidung befugten Personen für ihr Tun stärken. Wo Ausgaben zu leisten sind, die nicht von der Gemeinde verantwortet werden müssen, aber auf der anderen Seite auch Einnahmen zufließen, die nicht in der unmittelbaren Erhebung beim Bürger spürbar werden, wird eine solche unmittelbare Demokratie auf der kommunalen Ebene gefährdet. Deshalb führe auch hier eine stärkere Verbindung von Steuererhebung und Gemeindeverantwortung zu einer Stärkung der Gemeinde und ihrer demokratischen Funktion.

Eine zeitliche Verstetigung der Einnahmen der Gemeinden und einen Strukturausgleich zwischen armen und reichen Gemeinden kann man nach *Prof. Dr. Kirchhof* nicht erreichen, indem jeder Gemeinde pro Kopf das gleiche Geld gegeben werde, sondern indem Wirtschaftskraft strukturell neu verteilt werde durch Mittel des Bundes, der Länder, der EU. Der Angleichungs- und Verstetigungsauftrag zielt mehr auf Strukturpolitik, und nicht auf Finanzausgleich. Dahinter stecke der Gedanke, der Staat könne nur so reich sein wie die Produktivität seiner Bürger. Bei den privaten Einkünften bzw. im Einkommensteuerrecht gebe es ohnehin noch offene Punkte. In diesem Zusammenhang wies er darauf hin, dass man bei den Einkünften aus Kapitalvermögen privat mit 25 % im Steuersatz auskomme, während man im Übrigen mit 42 bis 45 % agiere. Dieses Gefälle

könne so nicht bleiben. Er werbe für eine große Fundamentalreform und im Sog dieser Reform werde auch für die Kommunalsteuern Wesentliches gelingen.

Jonas sprach sich dafür aus, auch die Unternehmen bei den Überlegungen zur Gemeindefinanzreform zu beteiligen. Das sei bisher noch nicht der Fall.

Nach *Fahrenschon* ist die Sicherung des Steuersubstrats eine wesentliche Aufgabe. Er warne aber davor, diese auf die kommunale Ebene zu delegieren. Der Fragestellung, wie das deutsche Steuersubstrat in Deutschland gehalten werde, müsse sich das deutsche Steuerrecht und damit die Gesetzgebung auf nationaler Ebene widmen. Hier sei die Entscheidung darüber zu fällen, wie wir uns in einem Wettbewerb auch der Steuersysteme in Europa gut positionieren.

Kommunale Wirtschaftskraft lebe auch von einer möglichst guten Mischung unterschiedlicher Branchen vor Ort. Diese sei in Großstädten vielleicht etwas einfacher als auf dem Land zu erreichen, aber der Effekt sei gleich. Das Aufkommen der Gewerbesteuer sei stabiler, weil es unterschiedliche Branchen mit unterschiedlichen Krisenverläufen gebe.

Fahrenschon sprach sich für eine getrennte Behandlung der Fragen der notwendigen Finanzausstattung angesichts der Verlagerung von wesentlichen Aufgaben und damit auch Ausgabenblöcken auf die kommunale Ebene aus. Darüber hinaus sei ein weiteres Ziel die Eliminierung der negativen Wirkung der Hinzurechnung in der Gewerbesteuer. Bei getrennter Behandlung sei er optimistisch, die entsprechende Austarierung im System erreichen zu können.

D. 37. Berliner Steuergespräch

Lambrecht dankte allen Diskussionsteilnehmern und schloss die Diskussion mit Hinweis auf das 37. Berliner Steuergespräch zum Thema „Kooperationsformen im Besteuerungsverfahren“, das am 22. November 2010 um 17.30 Uhr im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin stattfinden wird. (weitere Informationen dazu unter: www.berlinersteuergespraech.de).