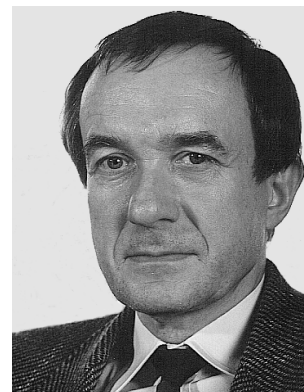

Kommunalsteuerreform: Aber richtig

In der Diskussion um die Zukunft der Gewerbesteuer sollte man die Historie nicht außer acht lassen. Die Gewerbesteuer hat seit Ende der sechziger Jahre durch die Abführung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder, durch die Abschaffung der Lohnsummensteuer und der Gewerkekapitalsteuer und durch die Gewährung von Freibeträgen bei der Gewerbeertragsteuer ihre dominierende Stellung in den Kommunal финанzen stetig eingebüßt. Dafür wurden die Gemeinden durch Beteiligung am Aufkommen der Einkommen- und Umsatzsteuer entschädigt. Diese Entwicklung war aber mit zwei gravierenden Nachteilen verbunden. Zum einen wurde die kommunale Finanzautonomie ausgezehrt, da die Gemeinden nur bei der Gewerbesteuer (und bei der Grundsteuer), nicht aber bei ihrem Anteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer ein Hebesatzrecht haben. Zum anderen konzentrierte sich die Belastung mit Gewerbesteuer ausschließlich auf die Gewinne und gewerblichen Einkünfte, insbesondere die der Großbetriebe. Diese Zusatzbelastung der deutschen Unternehmen erwies sich im internationalen Standortwettbewerb zunehmend als Nachteil.

Durch die Unternehmensteuerreform im Jahr 2000 wurde dieser Standortnachteil weitgehend neutralisiert. Für die Kapitalgesellschaften wurde der Körperschaftsteuersatz auf 25% und damit deutlich unter den Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer gesenkt. Einschließlich der Gewerbesteuer wird der Gewinn bei einem durchschnittlichen Hebesatz von 386% mit 38,3% (einschließlich Solidaritätszuschlag) besteuert. Hinzu kommt die Belastung der Anteilseigner durch die Besteuerung der Ausschüttung im Wege des Halbeinkünfteverfahrens. Wird die Hälfte des Nettogewinns ausgeschüttet, dann beträgt die Belastung mit Körperschaftsteuer und Einkommensteuer künftig 45,1%. Für Personengesellschaften und gewerbesteuerpflichtige Einzelpersonen wurde die Neutralisierung dadurch erreicht, daß die Gewerbesteuer weitgehend von der Einkommensteuerschuld abgesetzt werden kann. Legt man den ab 2005 geltenden Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer von 42% zugrunde, dann beläuft sich die Gesamtbelastung einschließlich Solidaritätszuschlag ebenfalls auf 45,1%. Dies ist nur wenig mehr als der Spitzensteuersatz für Arbeitnehmer, der ab 2005 einschließlich Solidaritätszuschlag 44,3% betragen wird.

Bei diesem Vergleich ist allerdings nicht berücksichtigt, daß sich der Gewerbesteuerertrag vom körperschaftsteuerpflichtigen Gewinn bzw. von den einkommensteuerpflichtigen gewerblichen Einkünften unter anderem dadurch unterscheidet, daß er auch die Hälfte der Zinsen auf Dauerschulden enthält. Die Bundesregierung plant, diesen Unterschied in der Bemessungsgrundlage zu beseitigen. Damit verliert die Gewerbesteuer endgültig ihren Charakter einer Betriebssteuer und wird Bestandteil der Körperschaftsteuer bzw. der Einkommensteuer, wobei sie allerdings je nach Hebesatz von Gemeinde zu Gemeinde variiert. Konsequenterweise soll auch der bisher geltende Abzug der Gewerbesteuer vom einkommen- bzw. körperschaftsteuerpflichtigen Gewinn beseitigt werden. Dafür wird der sogenannte Steuermaßbetrag, d.h. der Gewerbesteuersatz bei einem Hebesatz von 100% von 5% auf 3% verringert. Damit würde in diesem Segment die Gewerbesteuer de facto durch einen – mit einem Hebesatzrecht versehenen – Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung übernimmt auch die Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die bisher von der Gewerbesteuer befreiten Selbständigen, insbesondere die Angehörigen der Freien Berufe, in die nun denaturierte Gewerbesteuer einzubeziehen. Die Verrechnung einer standardisierten Gewerbesteuer mit der Einkommensteuerschuld würde gewährleisten, daß die



Hans-Hagen Härtel

Belastung je nach Hebesatz von Gemeinde zu Gemeinde variiert, ohne daß es aber insgesamt zu einer Mehrbelastung kommt. Begründet wird die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen mit dem Argument, daß ein Arzt oder Rechtsanwalt in gleicher Weise von der kommunalen Infrastruktur profitiert wie ein bisher schon gewerbesteuerpflichtiger Handwerksmeister. Dieses Argument ist richtig, aber nicht konsequent weitergeführt. Warum sollen z.B. zwei in einer Sozietät tätige Rechtsanwälte je für sich einen kommunalen Zuschlag entrichten, während eine Kanzlei, in der einer der beiden den anderen als Angestellten beschäftigt, nur einen Zuschlag zu entrichten hat. Die bisher praktizierte Freistellung der Freien Berufe beruhte ja darauf, daß deren Einkünfte überwiegend Arbeitseinkommen sind, während man sich bei den übrigen Gewerbetreibenden durch die Einräumung eines Freibetrags der Fiktion hingab, daß nur der Kapitalertrag besteuert werde.

Die völlig kontrafaktische Behauptung, daß der Kapitalertrag ein adäquater Ausdruck für den Wert der Nutzung sei, den die Wirtschaft aus der Bereitstellung kommunaler Infrastruktur zieht, hat die bisherige Gewerbesteuer nicht nur zu einem Störfaktor gemacht, sondern ihre Anhänger auch zunehmend dem Vorwurf der Unredlichkeit ausgesetzt. Es sind weniger das international mobile Kapital als die von ihrer Arbeit lebenden Bewohner der Kommunen, die von der Leistungsfähigkeit der Gemeinden profitieren; dies gilt für den selbständigen ebenso wie für den angestellten Rechtsanwalt wie auch für die Bürokräfte. Wenn man mit dem Äquivalenzprinzip Ernst machen will, kommt man nicht umhin, die Arbeitseinkommen als den wesentlichen Kern der Kommunalsteuern anzuerkennen.

Unter diesem Aspekt sollte nicht das von den kommunalen Verbänden präferierte Modell einer Revitalisierung der Gewerbesteuer und auch nicht der Entwurf der Bundesregierung Grundlage der Reformdiskussion sein, sondern die vom BDI und dem Verband der chemischen Industrie (VCI) vorgeschlagene Umwandlung der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in einen mit Hebesatz versehenen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Zu diesem Modell gehört die Absenkung des Einkommensteuertarifs und die Anhebung des Körperschaftsteuersatzes in Richtung auf den Spitzensteuersatz der Einkommensteuer.

Dieser Vorschlag ist jedoch im Sinne des Äquivalenzprinzips noch nicht optimal, denn er trägt nicht dem Umstand Rechnung, daß die in der Kommune wohnenden und die in ihr arbeitenden Bürger in unterschiedlicher Weise von der kommunalen Infrastruktur profitieren. Insbesondere in Regionen mit divergierenden Pendlersalden unterscheidet sich das Einkommen der Wohnbürger von dem in der Kommune erwirtschafteten Einkommen. Neben der hier nicht diskutierten Grundsteuer müßte das kommunale Steueraufkommen deshalb auf zwei Säulen beruhen: auf einer „Wohnbürgersteuer“, die von den Einwohnern nach Maßgabe ihrer Einkommen zu zahlen ist, und einer „Erwerbsbürgersteuer“, die auf die in der Kommune erwirtschafteten Arbeitseinkommen der Selbständigen und Arbeitnehmer und auf die Kapitaleinkommen der Unternehmenseigner und Kapitalgeber erhoben wird. Die Steuersätze der beiden Steuern können sich nach Maßgabe der bereitgestellten Infrastruktur durchaus unterscheiden.

Vier Wochen nach der Kommission für die Reform der Gemeindefinanzen hat der Kronberger Kreis ein entsprechendes Modell zu Diskussion gestellt. Darin wird die Umwandlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in eine „Bürgersteuer“ und der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine „Betriebssteuer“ vorgeschlagen. Die Bürgersteuer wird von der Summe aller Einkünfte der Wohnbürger erhoben, die Betriebssteuer im Prinzip von der Wertschöpfung aller in der Kommune gelegenen Arbeitsstätten. Ungeachtet einiger diskussionswürdiger Besonderheiten stellt die vorgeschlagene Betriebssteuer nur eine Erhebungsform der Erwerbsbürgersteuer dar. Dieser Vorschlag verdient mehr Gehirnschmalz der in der Kommunalsteuerreform engagierten Beamten und Parlamentarier.