

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

13.11.2013

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-720
Telefax +49 30 37711-209

E-Mail

stefan.ronnecker@staedtetag.de

Bearbeitet von
Dr. Stefan Ronnecker

Aktenzeichen

20.47.60 D

Vorbericht

für das 54. Treffen
der Finanzdezernenten/ und –referenten
am 26./27. November 2013
in Berlin

TOP 4: Aktuelle Reformprojekte bei der Gewerbesteuer: Selbstveranlagung und (partielle) Einstufigkeit des Besteuerungsverfahrens

Berichterstatter: Referent Dr. Stefan Ronnecker

Nachdem die Wirtschaftsverbände im Rahmen der Gemeindefinanzkommission mit ihren Modellvorschlägen für einen „Ersatz“ der Gewerbesteuer gescheitert sind, scheinen sie nun ein neues Angriffsfeld entwickeln zu wollen: Die Verlagerung der kommunalen Kompetenzen im Bereich der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter.

Hiervon dürften sich die Wirtschaftsverbände zwei Wirkungen versprechen: Zum einen geht es den Verbänden um sinkende Bürokratiekosten. Zum anderen dürfte bei den Wirtschaftsverbänden während der letzten Gemeindefinanzkommission die Erkenntnis gereift sein, dass die bisher auch von Bund und Ländern akzeptierte Grundsatzposition der Kommunen, eigene Steuern selbst erheben zu wollen, in nicht unerheblichem Maße dazu beigetragen hat, dass die v.g. Reformmodelle im Zuge der Verprobung als nicht oder zumindest nur mit erhöhtem Aufwand administrierbar bewertet worden sind.

Aktuell sind in diesem Kontext vier aktuelle Reformprojekte ins Blickfeld zu nehmen:

- BDI-Projekt „Gewerbesteuer-Clearingstelle“ (s. **Anlage 1**)
- Vorschlag des FinMin Rheinland-Pfalz zur Übertragung der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter (s. **Anlage 2**).
- BMF-Forschungsprojekt zur Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens im Unternehmenssteuerbereich (s. **Anlage 3**).
- BMF-Vorschlag zur Neuregelung des § 184 Abs. 2 AO, nach welchem Auslegungsfragen im Bereich der Gewerbesteuer (soweit nicht lediglich die Einkommensermittlung nach § 7 GewStG betreffend) und der Grundsteuer zukünftig durch BMF-Schreiben statt wie bisher nur durch koordinierten Ländererlass möglich sein sollen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung werden wir unsere zukünftigen Positionierungen zu Fragen des Festsetzungs- und Erhebungsverfahrens bei den Kommunalsteuern voraussichtlich strikt an der Leitforderung bzw. dem Grundsatz orientieren, dass kommunale Steuern so umfassend wie verwaltungsökonomisch vertretbar auch durch die Kommunen selbst zu erheben sind.

Unmittelbare Auswirkungen hat dies bspw. auf unsere bisherige Positionierung zu den gewerbsteuerlichen Sanierungsgewinnen. Hier hatten wir in der Vergangenheit gegenüber der Finanzverwaltung signalisiert, dass wir zu partiellen Kompetenzabtretungen bereit wären, wenn diese punktgenau ausgestaltet sind. Diese Positionierung wird nun nicht mehr weiterverfolgt, um die Schaffung eines Präzedenzfalls zu vermeiden.

Projektskizze zur „Gewerbesteuer-Clearingstelle“

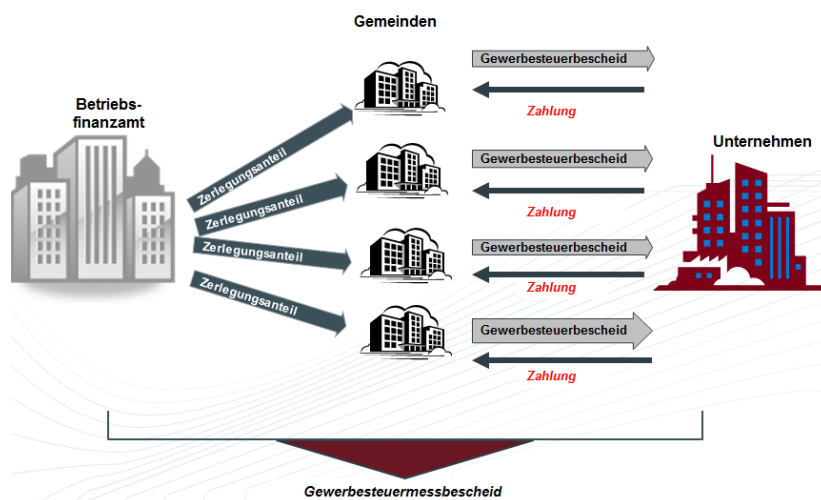
1. Ausgangslage: Aktuelle Praxis der Gewerbesteuer-Zerlegung

Die Gewerbesteuer steht den Kommunen zu und wird von diesen erhoben. Bei Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Gemeinden wird der Gewerbesteuermessbetrag auf die einzelnen Gemeinden anteilig zerlegt (§ 28 GewStG; Maßstab: Summe der Arbeitslöhne an jeweiliger Betriebsstätte); die auf Basis dieser Messbeträge jeweils festgesetzte Gewerbesteuer ist von dem Unternehmen an die einzelne Gemeinde zu zahlen. Von der Gewerbesteuer-Zerlegung betroffen sind in Deutschland knapp 150.000 Unternehmen mit insgesamt rd. 580.000 Zerlegungen¹.

Derzeitiges Verfahren zur Zerlegung der Gewerbesteuer:

- Abgabe einer Erklärung zur Festsetzung des Steuermessbetrags und einer Zerlegungserklärung durch das Unternehmen beim Betriebsfinanzamt (Firmensitz), § 14a GewStG
- Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrags durch das Betriebsfinanzamt (Gewerbesteuermessbescheid), § 184 Abs. 1 AO
- Erlass eines Zerlegungsbescheides durch das Betriebsfinanzamt an die heheberechtigten Gemeinden, § 188 Abs. 1 AO
- Steuerfestsetzung durch die einzelne heheberechtigte Gemeinde (Gewerbesteuerbescheid), § 16 Abs. 1 GewStG
- Zahlung der Gewerbesteuer von dem Unternehmen an jede einzelne Gemeinde

Aktuelle Praxis der Gewerbesteuer-Zerlegung: Hoher Aufwand



¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.2/2007 (im Jahr 2007 insgesamt 148.489 Unternehmen, die eine Zerlegungserklärung abgegeben haben und insgesamt 580 953 Zerlegungen)

2. Probleme und Schwächen des derzeitigen Systems

a) Allgemein

Hoher Aufwand der Unternehmen durch Verwaltung der Gewerbesteuerbescheide und Buchung/Zahlung der Gewerbesteuer:

- Aktualisierung der Stammdaten eines Unternehmens bei jeder einzelnen Gemeinde.
- Hohe Anzahl von Bescheiden und Buchungsvorgängen (im Durchschnitt 4-5 Zerlegungsanlässe pro Erhebungszeitraum infolge von Vorauszahlungen, Anpassungen von Vorauszahlungen, Veranlagungen oder Berichtigungen/Korrekturen).
- Zusätzliche Belastungen durch evtl. Zinsbescheide.
- Wird Aussetzung der Vollziehung beantragt, entsteht darüber hinaus erheblicher Zusatzaufwand bei den Unternehmen und Gemeinden.
- Große Unterschiede hinsichtlich der Ausgestaltung der GewSt-Bescheide (keine einheitlichen EDV-Systeme) und damit verbundener Aufwand für Unternehmen und Gemeinden.
- Festsetzung vieler Kleinbeträge (1/6 der Gemeinden erhalten < als 10.000 € GewSt).
- Fehlende verfahrensrechtliche Kenntnisse bei den Gemeinden.
- Fehlerhafte Zinsberechnungen.
- Zahlungen werden regelmäßig manuell angewiesen, da die Erteilung von Gewerbesteuer-Einzugsermächtigungen zur Abbuchung auch anderer Steuern und Gebühren führt.
- Oftmals Verrechnungen mit Grundsteuer durch die Gemeinden ohne Informationen.

b) Auswirkungen in der Praxis

Nach Informationen des Statistischen Bundesamts entsteht bei rund 150.000 Unternehmen in Deutschland, die eine Zerlegungserklärung abgeben, eine Anzahl von rund 580.000 Zerlegungen². Eine Umfrage des BDI bestätigt, dass pro Erhebungszeitraum im Durchschnitt vier Zerlegungsanlässe entstehen. Je nach Anzahl der beteiligten Gemeinden entsteht in den Unternehmen eine hohe Anzahl von Buchungs- und Zahlungsvorgängen. Hierdurch ist durchschnittlich eine volle Mitarbeiterstelle in den Unternehmen zur Verwaltung und Buchung/Zahlung der Gewerbesteuer notwendig:

Bürokratieaufwand infolge der Gewerbesteuer-Zerlegung:

An der Zerlegung beteiligte Gemeinden	<100	100-1.000	>1.000
Anteil der Unternehmen	48-%	30-%	22-%
Buchungs- und Zahlungsvorgänge p.a.	<500	500-10.000	>10.000
Anteil der Unternehmen	39-%	43-%	18-%
Personalaufwand (volle Mitarbeiterstelle)	<1	1-2	>2
Anteil der Unternehmen	64-%	22-%	14-%

Quelle: BDI/HDE-Umfrage März 2013

² Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.2/2007 (im Jahr 2007 insgesamt 148.489 Unternehmen, die eine Zerlegungserklärung abgegeben haben und insgesamt 580 953 Zerlegungen)

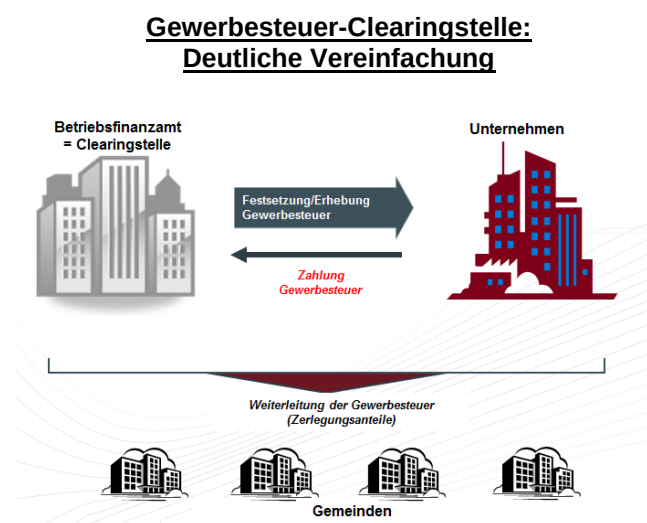
3. Vorschlag: Einrichtung einer zentralen Clearingstelle

a) Grundkonzept

Um den Aufwand der Gewerbesteuer-Zerlegung zu reduzieren, schlägt die Wirtschaft seit Jahren die Einführung einer sog. „Clearingstelle“ vor. Das bedeutet, dass künftig lediglich das **Betriebsfinanzamt zentral für die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer zuständig** wäre. Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Gemeinden hätten dann nur noch ein Finanzamt, das für die Verwaltung und Zahlung der Gewerbesteuer zuständig ist. Die heheberechtigten Gemeinden bekämen die Gewerbesteuer nach dem jeweiligen Zerlegungsanteil weitergeleitet.

In einem ersten Schritt wäre es auch denkbar, zunächst auf Landesebene ein Finanzamt zu bestimmen, das die Gewerbesteuer verwaltet (Zahlungsverkehr und Bescheid-Erteilung durch ein Rechenzentrum o.ä.). Damit wäre – nach dem Vorbild einzelner Bundesländer – ohne eine weitreichende Änderung von Zuständigkeitsvorschriften zumindest eine einheitliche technische Verwaltung der Gewerbesteuer-Zerlegung gewährleistet.

Ergänzend wäre es sinnvoll, zusätzlich eine Lösung für die auf Basis der Gewerbesteuermessbeträge erhobenen IHK-Beiträge zu finden. Auch hier entsteht in den Unternehmen ein nicht zu unterschätzender Verwaltungsaufwand.



b) Aufgabenverteilung zwischen Clearingstelle und Gemeinden

Das Betriebsfinanzamt (Finanzamt, in dessen Bereich sich die Geschäftsleitung des Betriebs befindet) würde folgende konkrete Aufgaben übernehmen:

- Verwaltung der Stammdaten
- Berechnung und Festsetzung der Gewerbesteuer durch Gewerbesteuerbescheid
- Erlass des Zerlegungsbescheides
- Inkasso der Steuerzahlung von den steuerpflichtigen Unternehmen
- Weiterleitung der Steuereinnahmen an die Gemeinden
- Mahn- und Vollstreckungsverfahren gegen steuerpflichtige Unternehmen
- Abwicklung von Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung und von Billigkeitsmaßnahmen (Koordination mit den Gemeinden)

Die einzelnen Gemeinden würden folgende Aufgaben behalten:

- Festsetzung des Hebesatzes
- Kontrolle über die Beteiligung an der Zerlegung bei ordnungsgemäß angemeldeter Betriebsstätte
- Verbuchung von Zahlungseingängen
- Entscheidung über Billigkeitsmaßnahmen (Koordination mit der Clearingstelle)

4. Vorteile der Clearingstelle aus Sicht der Wirtschaft

Aus Sicht der Unternehmen führt die Einrichtung einer Gewerbesteuer-Clearingstelle zu einem deutlichen Bürokratieabbau:

- Vereinfachung durch einheitliche Verwaltung der Gewerbesteuer (Betriebsfinanzamt als einzige für die Unternehmen zuständige Behörde).
- Drastischer Abbau der Buchungs- und Zahlungsvorgänge bei den Unternehmen.
- Vereinfachung auch hinsichtlich der Buchung/Zahlung von Nachzahlungszinsen (einheitlicher Zinszeitraum durch einheitliche Fälligkeit).
- Reduzierung von Fehlerquellen bei Erteilung der GewSt-Bescheide.
- Gleichzeitige Fälligkeit der Gewerbesteuer (bessere Finanzplanung).
- Reduzierung von Fehlerquellen in Fällen gewährter oder aufgehobener Aussetzung der Vollziehung durch Verwaltung der Zahlungen/Erstattungen in einer Hand
- Hohes Einsparpotential bei Gemeinden und Unternehmen hinsichtlich der Kosten für Personal, Programmierung und Wartung von EDV-Systemen, Zahlungsverkehr, Mahnwesen etc.
- Hebesatzberechtigung der einzelnen Gemeinde sichert „kommunalen Charakter“ der Gewerbesteuer und Bezug zwischen Unternehmen und Gemeinde.

Berlin, März 2013

Finanzen: Land will zentral Gewerbesteuer eintreiben

Rheinland-Pfalz - Nicht mehr die Kommunen sollen die Gewerbesteuer eintreiben, sondern das Finanzamt soll das übernehmen. So will es Finanzstaatssekretär Salvatore Barbaro (SPD).



Salvatore Barbaro Foto:
dpa
dpa

Von unserer Redakteurin Ursula Samary

Damit soll auch vermieden werden, dass sich eine Kommune einem Arbeitgeber zu sehr verpflichtet fühlt. Die Gewerbesteuer ist eine der ältesten und wichtigsten, aber auch die brisanteste Einnahmequelle der Kommunen - nicht nur bei der Debatte um die Höhe der Sätze. Das erlebte die Verbandsgemeinde Linz im Kreis Neuwied spektakulär, als ein Messbescheid verloren ging - und damit auch eine satte Million Euro für die öffentliche Kasse. In Kiel stürzte Oberbürgermeisterin Susanne Gaschke (SPD) über einen Erlass von 3,7 Millionen Euro an Zinsen und Säumniszuschlägen. Rheinland-Pfalz arbeitet jetzt an einer Reform, die solche Aufregungen verhindert. Nach dem Willen von Finanzstaatssekretär Salvatore Barbaro (SPD) soll nicht mehr die Kommune, sondern das Finanzamt die Gewerbesteuer eintreiben.

Komplizierte Doppelstruktur

Bisher gibt es bundesweit eine komplizierte Doppelstruktur: Das Finanzamt ermittelt die Bemessungsgrundlage und verschickt dann die Messbescheide - an Unternehmen wie Kommunen. Auf diesem Weg war der Linzer Bescheid irgendwo verschwunden. Linz konnte nicht wie üblich die vom Fiskus errechnete Summe mit dem örtlichen Hebesatz multiplizieren und dann die Forderung ans Unternehmen richten.

Jetzt soll aus zwei Schritten einer werden: Das Finanzamt berechnet die komplette Summe, treibt sie ein und überweist das Geld an die Kommunen. So geht theoretisch nichts mehr verloren. Außerdem lässt sich in Rathäusern Personal sparen, wie Barbaro sagt. Und Streit gebe es auch nicht mehr, wenn eine Firma in Schieflage gerät. Denn dann prüft das Finanzamt, ob es die Körperschaftsteuer stunden kann. Bei der Gemeinde stellt sich diese Frage dann in Sachen Gewerbesteuer. Dabei wird der Ermessensspielraum doch immer wieder mit Blick auf die örtlichen Arbeitsplätze unterschiedlich ausgelegt, wie es heißt.

Barbaro verfolgt das Reformziel hartnäckig. Inzwischen haben auch die kommunalen Spitzenverbände zugestimmt, in einer Arbeitsgruppe mit Ministerium und Finanzämtern ein vernünftiges Konzept zu erarbeiten. Geleitet wird das Gremium von Brigitte Bollinger-Wechsler, der Leiterin des Finanzamtes Neuwied. Im Erfolgsfall könnte das Modell bundesweit Schule machen.

Barbaro hatte auch angeregt, dass sich der Rechnungshof aktiv in die Arbeit einbringt. Aber dies lehnt Präsident Klaus P. Behnke ab. Der Rechnungshof könne nicht erst an einem Projekt mitarbeiten und es später als unabhängige Behörde prüfen. Seine Hausaufgaben müsse das Ministerium schon selbst erledigen. Er ist aber bereit, dass der Rechnungshof Zwischen- und Endergebnisse der Arbeitsgruppe bewertet und so mit nötiger Distanz begleitet.

Rechnungshof auf Distanz

Behnke, früher auch als Oberfinanzpräsident in Koblenz tätig, lässt im Gespräch mit unserer Zeitung auch seine Zweifel anklingen, wie plausibel Barbaros Zahlen sind. Der hatte im Gespräch mit unserer Zeitung vorgerechnet, dass die Finanzämter nur 30 Mitarbeiter mehr für die Zusatzaufgabe brauchen, die Kommunen aber etwa 200 Stellen einsparen können. Behnkes Skepsis erklärt sich auch mit den Sparplänen der Landesregierung. Denn die will in der Steuerverwaltung bis 2020 immerhin 1000 Stellen streichen, aber ihr auch noch eine Zusatzaufgabe aufbürden. Das Ministerium hält dies aber für möglich, zumal auch immer mehr Erklärungen elektronisch eingehen und sich Abläufe automatisieren.

4,0 (3 Stimmen) ★★★★★

Facebook Kommentare

Kommentare



Kommentar hinzufügen ...

Kommentieren

Soziales Plug-in von Facebook

Videoempfehlungen

powered by veeseo



**CDU will offene
Gespräche mit den
Grünen**



**Raiders aus
Neuwied gewinnen
Derby bei ...**



**Vorweihnachtliche
Deko**



**Hoeneß wehrt
sich: "Absurde
Unwahrheiten"**

Das könnte Sie auch interessieren

Anlage 3 (Auszug der Ausschreibung)

...

I.1) Name, Adressen und Kontaktstelle(n)

Bundesministerium der Finanzen

II.1) Beschreibung

II.1.1) Bezeichnung des Auftrags durch den öffentlichen Auftraggeber:

1 Forschungsauftrag

...

II.1.5) Kurze Beschreibung des Auftrags oder Beschaffungsvorhabens

Forschungsvorhaben fe 11/12 "Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens zur Ertragsbesteuerung von Unternehmen".

Kurzbeschreibung:

Das Bundesministerium der Finanzen und die obersten Finanzbehörden der Länder haben sich darauf verständigt, das Besteuerungsverfahren sukzessive durch diverse Maßnahmen, wie z.B. den Ausbau von elektronischen Übermittlungsverfahren für Unternehmenssteuererklärungen und die Einführung der so genannten E-Bilanz, zu modernisieren. In diesem Kontext soll nunmehr untersucht werden, ob und ggf. wie ein Selbstveranlagungsverfahren für die Ertragsbesteuerung von Unternehmen eingeführt werden kann.

Ziel des Vorhabens ist es, eine Entscheidungsgrundlage zur Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens für die Ertragsbesteuerung von Unternehmen zu schaffen.

Dazu sind die rechtlichen und organisatorischen Fragen einer Selbstveranlagung zu identifizieren, alternative rechtliche und organisatorische Lösungsansätze zu entwickeln und darzustellen sowie deren Bürokratie- und Verwaltungskosten auszuweisen.

Zunächst ist im Rahmen der Studie die Ausgangslage hinsichtlich der Ertragsbesteuerung von Unternehmen in Deutschland zu erheben. Dafür sind die wesentlichen Abläufe des Besteuerungsverfahrens in den Betrieben und in der Verwaltung der Länder zu analysieren. Die Daten sind empirisch durch Befragungen vor Ort in Betrieben, bei Steuerberatern und bei Finanzämtern und - bezüglich der Gewerbesteuer - bei den Kommunen zu gewinnen.

Ergänzend sind auch bereits praktizierte Selbstveranlagungsverfahren für Unternehmenssteuern in anderen EU-Mitgliedsstaaten darzustellen.

Auf dieser Basis sind mögliche Alternativen für ein effizienteres Besteuerungsverfahren nach dem Leitbild Selbstveranlagung zu modellieren, die damit verbundenen dauerhaften Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand im Besteuerungsverfahren sowie der Umstellungsaufwand auf Seiten der Unternehmer und der Verwaltung - nach dem Standard-Kosten-modell - zu beziffern und möglicher gesetzlicher Änderungsbedarf bezüglich der einzelnen Lösungen aufzuzeigen. Zugleich sind mögliche Folgen und ggf. Risiken für das Steueraufkommen darzustellen und neben nationalen auch die aktuellen Pläne der EU, wie beispielsweise die Überlegungen zur gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), einzubeziehen.

Diese Schritte sollten für folgende Module separat erfolgen:

- Körperschaftsteuer inklusive Vorauszahlungsverfahren,
- Gewerbesteuer – Feststellung der Messbeträge,
- Gewerbesteuer – Festsetzung der Gewerbesteuer,
- Gewerbesteuer – Erhebung der Gewerbesteuer,
- Gewerbesteuer – Zerlegung von Messbeträgen,
- Gewerbesteuer – "One-Stop-Shop-Lösung" bei Zerlegungsfällen,
- Einheitliche und gesonderte Gewinnfeststellung bei Personenunternehmen.

In Absprache mit dem Auftraggeber sind ausgewählte Modellgestaltungen ggf. praktisch zu erproben.

Die Machbarkeit eines Selbstveranlagungsverfahrens für die Einkommensteuer ist nicht Gegenstand dieser Studie.

Die möglichen Bewerber sollten profunde Kenntnisse sowohl über die maßgeblichen Besteuerungsprozesse innerhalb von Betrieben und der Verwaltung als der einschlägigen Bestimmungen des materiellen Steuerrechts besitzen. Kooperationen mit Dritten z.B. Unternehmensberatern, Juristen und Wissenschaftlern sind zulässig und erwünscht. Zeithorizont für den Abschluss des Projekts: ca.18 Monate nach Auftragserteilung.

An die

- a) unmittelbaren Mitgliedstädte
- b) Mitgliedsverbände
- c) Außerordentlichen Mitglieder

31.03.2014

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-720
Telefax +49 30 37711-209

E-Mail

stefan.ronnecker@staedtetag.de

Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt Landesgeschäftsstelle									
Präs.	01. April 2014						ZN		
							Ø		
LGF	1	2	3	4	5	6	Wv.		
			X				zdA.		

1. Präs. +

TOR HFA 21.05.14

11/4

Bearbeitet von

Dr. Stefan Ronnecker

Aktenzeichen

20.47.60 D

Umdruck-Nr.:

M 2076

Zentralisierung der Gewerbesteuererhebung bei den Finanzämtern

- hier: Beschluss des Präsidiums vom 26. März 2014
Argumentationspapiere

Kurzüberblick:

Das Finanzministerium Rheinland-Pfalz plant ab dem Jahr 2018 eine vollständige Übertragung der kommunalen Aufgaben der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter (sog. Finanzamtslösung). Der Deutsche Städtetag lehnt diese Pläne nachdrücklich ab. Das vorliegende Rundschreiben informiert über den aktuellen Beschluss des Präsidiums zu diesem Vorschlag und stellt ergänzend ein Argumentationspapier zur Verfügung.

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Finanzministerium Rheinland-Pfalz plant ab dem Jahr 2018 eine vollständige Übertragung der kommunalen Aufgaben der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter (sog. Finanzamtslösung). Diese sollen dann die eingenommenen Steuern an die Städte und Gemeinden weiterleiten. Im Gegenzug müssen die Kommunen einen Kostenbeitrag an das Land entrichten. Eine Projektgruppe soll bereits bis zum Sommer diesen Jahres die Umsetzungsfragen abarbeiten.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat in seiner 398. Sitzung am 26. März 2014 in Plauen den Vorschlag erörtert und folgenden Beschluss gefasst:

1. Das Präsidium des Deutschen Städtetages stellt fest, dass sich die bestehende Struktur des Verwaltungsverfahrens für die Gewerbesteuer in langjähriger Praxis bewährt hat. Eine Übertragung der Gewerbesteuerfestsetzung oder -erhebung auf die Finanzämter lehnt das Präsidium ab.

2. Die Festsetzung und Erhebung originärer Kommunalsteuern ist eine ureigene Aufgabe der Städte und Gemeinden. Eine Verlagerung dieser Aufgaben zu den Finanzämtern stellt einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und die kommunale Finanzautonomie dar.
3. Die Übertragung der Gewerbesteuerfestsetzung gefährdet die Funktionalität der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer. Die Selbstverwaltung der Gewerbesteuer garantiert den Städten und Gemeinden den erforderlichen Zugriff auf wichtige Basisinformationen zur Struktur der Steuerzahler. Diese Strukturkenntnisse sind sowohl für eine verlässliche Finanzplanung als auch für eine zielgerichtete Hebesatz- und Standortpolitik der Städte und Gemeinden unverzichtbar.
4. Durch eine Übertragung der Erhebungskompetenz für die Gewerbesteuer auf die Länder wird zudem die effiziente Durchsetzung gemeindlicher Steueransprüche gefährdet, da die Länder angesichts geringerer fiskalischer Eigeninteressen kommunale Steuerforderungen oftmals nur nachrangig betreiben werden.

Zur Begründung der Positionierung des Präsidiums verweisen wir ergänzend auf das beigegefügte Argumentationspapier „Übertragung der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter“ in einer Kurzfassung (Anlage 1) und einer Langfassung (Anlage 2).

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy

Anlagen

Übertragung der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter

Das Finanzministerium Rheinland-Pfalz plant eine vollständige Übertragung der kommunalen Aufgaben der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter (sog. Finanzamtslösung). Diese sollen dann die eingenommenen Steuern an die Kommunen weiterleiten. Im Gegenzug müssen die Kommunen einen Kostenbeitrag an das Land entrichten. Das Projekt soll noch im Jahr 2014 zur Beschlussreife geführt und zum Jahr 2018 umgesetzt werden.

Mit dem Vorschlag greift das Finanzministerium eine gleichgerichtete Initiative des BDI auf. Zudem wird die Aufgabenverlagerung i. V. m. der kommunalen Kostenbeitragspflicht von der Finanzverwaltung unterstützt, weil damit der rückläufige Personalbedarf in den Finanzämtern aufgefangen werden könnte.

Die Finanzamtslösung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und die kommunale Finanzautonomie dar. Die Festsetzung und Erhebung der originären Kommunalsteuern ist eine ureigene Kernkompetenz der Städte und Gemeinden.

Der Vorschlag gefährdet die Rechtfertigung und die Funktionalität der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer, welche im Kern auf der Vermittlung eines wirtschaftlichen Interessenbandes zwischen Kommunen und ortsansässiger gewerblicher Wirtschaft beruht. Diese Funktion erfordert, dass sich Kommunen und Unternehmen regelmäßig über die Entwicklung von Steuerzahlungen, Standortentscheidungen und Hebesatzpolitik austauschen. Ein solcher Prozess kann ohne eine entsprechende kommunale Beteiligung am Besteuerungsverfahren nicht verwirklicht werden.

Zudem wird die Funktionalität als Gemeindesteuer in Frage gestellt, weil die Kommunen nur noch zu bestimmten Zahlungsterminen völlig anonymisierte Zahlungsströme erhalten sollen. Die Gewerbesteuererinnahmen wären damit nicht mehr prognostizierbar, weil die längerfristige Entwicklung des Steueraufkommens und die laufende Entwicklung der Kasseneinnahmen bei der Gewerbesteuer infolge des Zusammenspiels von Voraus- und Nachzahlungen zumindest temporär entkoppelt sind. Allein auf Basis der Kasseneinnahmen, also ohne genaue Kenntnis der Sollstellungen für die einzelnen Veranlagungszeiträume und ohne genaue Kasseninformationen darüber, welche Zahlungen von welchen Unternehmen für einzelne Veranlagungszeiträume geleistet worden sind, kann kein verlässlicher Rückschluss auf die Gewerbesteuerentwicklung gezogen werden. Darüber hinaus wird das Hebesatzrecht faktisch ausgehöhlt, wenn die Kommunen nicht mehr in Lage sind, die Auswirkungen von Hebesatzänderungen abzuschätzen. Des Weiteren verhindert das Finanzamtsmodell ausgerechnet für die wichtigste Kommunalsteuer eine Bewertung des Forderungsbestandes. Die Aussagekraft doppischer Haushalte wird so unterlaufen. Im Ergebnis ist damit eine reine Finanzamtslösung nicht mit einer verlässlichen Finanzplanung zu vereinbaren.

Verliert die Gewerbesteuer aber ihre Funktionalität im kommunalen Abgabensystem, so verstärkt sich längerfristig in gleichem Maße die Gefahr, dass diese Steuerquelle einseitig nach den Interessen von Wirtschaftsverbänden umgebaut oder deren Steuersubstrat an Bund und Länder umverteilt wird.

Des Weiteren spricht gegen den Vorschlag, dass Finanzämter nach bisheriger Erfahrung kommunale Steueransprüche nicht immer mit der gleichen Konsequenz durchsetzen wie eigene Steuerforderun-

gen. Beispiele sind die unzureichende Kontrolle von Zerlegungserklärungen und vor allem die aktuelle Betriebsprüfungspraxis, bei der ermittlungsintensive Gewerbesteuersachverhalte häufig ungeprüft bleiben.

Die Finanzverwaltung möchte mit dem Vorschlag auch **Personaleinsparungen** erzielen. Die Erhebung von Gewerbe- und Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer in einer Hand soll den **Vorteil** haben, **dass die Stammdaten der Steuerpflichtigen nur an einer Stelle gepflegt werden müssen oder Vollstreckungsmaßnahmen gemeinsam abgearbeitet werden können.** Dabei wird übersehen, dass **jeder Gewerbesteuerpflichtige einer Gemeinde regelmäßig auch Abgabenschuldner für diverse weitere Kommunalabgaben wie z.B. die Grundsteuer oder Straßenreinigungsgebühren ist.** Entsprechende Synergieeffekte ergeben sich daher in gleicher Weise auch bei kommunaler Aufgabenerledigung.

Bei einer reinen Finanzamtslösung **drohen den Kommunen zudem Benachteiligungen gegenüber dem Land als konkurrierendem Steuergläubiger.** Die Finanzämter dürften eingehende Steuerzahlungen bei Teilzahlungen nicht gleichberechtigt zwischen Land und Kommunen aufteilen. Das gilt auch in Vollstreckungsfällen, **wenn die Vermögenswerte nur einen Teil der Forderungen abdecken.**

Empfindliche Nachteile ergeben sich auch hinsichtlich der Liquiditäts- und Zinswirkungen des Modells. Es **könnte nicht gewährleistet werden, dass eingehende Steuerzahlungen ohne Verzug an die Gläubigerkommunen weitergeleitet werden.** Vergleichbares gilt für **Säumniszuschläge sowie für Stundungs- und Aussetzungszinsen.** Nicht zuletzt könnten Steuerforderungen nicht mehr mit bestehenden Verbindlichkeiten aufgerechnet werden.

Bei Stundungs- und Erlassanträgen ist wegen fehlendem fiskalischen Eigeninteresse damit zu rechnen, dass die Finanzämter eine lockere Bewilligungspraxis pflegen werden, um eigenen Verwaltungsaufwand und Klagerisiken gering zu halten. Entsprechendes gilt bei **Ermessensentscheidungen über Sicherheitsleistungen im Rahmen der Aussetzung der Vollziehung.** Auch ist aus v.g. Gründen davon auszugehen, dass Finanzämter kostenintensive Beitreibungsmaßnahmen (z.B. Haftungs- bzw. Duldungsinanspruchnahmen) scheuen werden.

Schließlich sind **erhebliche Friktionskosten zu erwarten.** Das betrifft neben dem Personalumbau vor allem die Zusammenführung der höchst unterschiedlich geführten und EDV-technisch verwalteten Steuerakten und Kassen-Ist-Daten. Eine solche Verfahrensumstellung wäre ein technisches Großprojekt mit allen damit notwendigerweise verbundenen Aufwänden und Risiken.

Diese hohen Friktionskosten stehen in einem deutlichen Missverhältnis zur fehlenden Entwicklungsperspektive des Modells. Aufgrund der Fortschritte im Bereich E-Bilanz / Taxonomie arbeitet die Finanzverwaltung bundesweit auf die Einführung eines Selbstveranlagungsverfahrens im Unternehmensteuerbereich hin. Die vorgeschlagene Verwaltungsstruktur müsste daher wahrscheinlich schon kurz nach deren kostenintensiver Einführung erneut grundlegend umgebaut werden.

Der Vorschlag ist daher abzulehnen.

Übertragung der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter

Vorbemerkungen:

Das Argumentationspapier befasst sich mit einem Vorschlag des Finanzministeriums Rheinland-Pfalz zur Übertragung der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter. Bislang nehmen die Finanzämter nur die Aufgabe der Festsetzung und Zerlegung der Messbeträge wahr.

Die Eckpunkte des Vorschlages und dessen Begründungen sind bisher nahezu ausschließlich in Pressestatements des Finanzministeriums kommuniziert worden. Ein Konzeptpapier hat das Ministerium bisher nicht vorgelegt. Das vorliegende Argumentationspapier gibt insoweit eine erste Einschätzung zum Vorschlag. Entsprechend dem weiteren Gang der Reformüberlegungen wird das Papier fortzuschreiben sein.

1. Ausgangslage

Das Finanzministerium Rheinland-Pfalz hat bereits im Dezember 2013 eine Facharbeitsgruppe auf Landesebene eingesetzt, welche die Übertragung der ureigenen kommunalen Aufgaben der Gewerbesteuerfestsetzung und der Gewerbesteuererhebung auf die Finanzämter vorbereiten soll. Diese Arbeiten sollen bis zum Sommer 2014 abgeschlossen sein. Die Umsetzung des Reformvorhabens ist mit Wirkung für das Jahr 2018 geplant.

Eckpunkte und Begründungsansätze des Reformprojektes sind bisher nur im Rahmen von Pressestatements veröffentlicht worden. Demnach liegen dem Vorhaben folgende Eckpunkte zugrunde:

- Die Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung wird vollständig auf die Finanzämter übertragen.
- Die vom Finanzamt festgesetzten und erhobenen Beträge werden den Kommunen überwiesen.
- Die Kommunen sollen für die Aufgabenübernahme durch das Land einen Kostenbeitrag an das Land entrichten.

Zur Begründung des Vorschlags werden seitens des Finanzministeriums folgende Argumente vorgebracht:

- Die Finanzamtslösung gewährleiste eine insgesamt höhere Steueranspannung. Die Steuerfestsetzung und -erhebung durch die Kommunen berge dagegen die Gefahr in sich, dass die Kommunen „aus Nachsicht auf die ortsansässigen Steuerzahler“ die festgesetzte Steuer im Hinblick auf mögliche Billigkeitsmaßnahmen nicht gesetzeskonform eintreiben.
- Es könne die vermeintliche Gefahr beseitigt werden, dass Messbescheide an der Schnittstelle zwischen Finanzamt und kommunalem Steueramt „verloren gehen“.
- Der sog. Sanierungserlass, der die Besteuerung von Sanierungsgewinnen in Insolvenzfällen regelt, sei leichter anwendbar.
- Es könnten Personaleinsparungen erzielt werden.

Der Projektvorschlag ist – Zufall oder nicht – zeitgleich mit einem Vorschlag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) zur Einführung einer Gewerbesteuer-Clearingstelle initiiert worden. Beide Vorschläge verfolgen letztlich die gleiche Zielrichtung, also die Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung auf die Finanzämter zu übertragen.

Darüber hinaus hat das Finanzministerium gegenüber der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages erläutert, dass der Vorschlag eine Reaktion auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts hofs Rheinland-Pfalz vom 14.2.2012 – VGH N 3/11 – sei. In diesem von rheinland-pfälzischen Kommunen erstrittenen Urteil ist das Land verpflichtet worden, den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zu sichern. Weiter wird in der Urteilsbegründung ausgeführt, dass ergänzend auch Entlastungen der Kommunen durch Aufgabenrückführungen bei den vom Land übertragenen Aufgaben in Betracht kämen. Diesen Hinweis möchte das Land nunmehr in der Weise aufgreifen, dass es die Kommunen stattdessen von ihren ureigenen Aufgaben der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung „entlastet“. Die Maßnahme kann also auch als ein Versuch des Finanzministeriums verstanden werden, eine bessere Ausgangsposition für zukünftige Finanzausgleichsverhandlungen aufzubauen.

2. Ordnungspolitische Beurteilung

Die Übertragung der Festsetzungs- und Erhebungskompetenz für die Gewerbesteuer auf die Finanzämter gefährdet die Rechtfertigung der Gewerbesteuer als Kommunalsteuer, welche im Wesentlichen auf dem wirtschaftlichen Interessenband zwischen Kommunen und ortsansässiger gewerblicher Wirtschaft beruht. Diese Funktion kann nur zum Tragen kommen, wenn zwischen beiden Seiten, also Kommunen und Unternehmen, auch ein regelmäßiger Informationsaustausch über die Entwicklung der Steuerzahlungen erfolgt. Das derzeitige Besteuerungsverfahren bildet den zentralen Ausgangspunkt für einen solchen Austausch. Der Vorschlag des Finanzministeriums RP sieht demgegenüber vor, alle Berührungspunkte zwischen Kommunen und Steuerzahlern zu beseitigen. Die Kommunen sollen nach dem Vorschlag aus RP nur noch zu bestimmten Zahlungsterminen anonymisierte Zahlungsströme erhalten, auf deren Basis nicht einmal grobe Einnahmenschätzungen für die Haushaltsplanungen möglich wären, geschweige denn eine Analyse der Steuerzahlerstruktur und der Einnahmerisiken. Aus kommunaler Sicht wird somit – auch wenn das Hebesatzrecht erhalten bleibt – aus einer Steuer eine bloße Zuweisung gemacht.

Der Vorschlag ist damit im Ergebnis völlig blind für die ordnungspolitische Funktion der Gewerbesteuer im kommunalen Finanzsystem. Verliert die Gewerbesteuer aber ihre Funktionalität im kommunalen Abgabensystem, verstärkt sich längerfristig in gleichem Maße die Gefahr, dass diese Steuerquelle einseitig nach den Interessen von Wirtschaftsverbänden umgebaut oder deren Steuersubstrat an Bund und Länder umverteilt wird.

Die Übertragung der Festsetzungs- und Erhebungskompetenz für die Gewerbesteuer auf die Finanzämter stellt ferner einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und die kommunale Finanzautonomie dar. Die Festsetzung und Erhebung der originären Kommunalsteuern ist eine ureigene Kernkompetenz der Städte und Gemeinden und steht nicht zur Disposition durch die Länder.

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG umfasst die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Zu diesen verfassungsrechtlich garantierten Grundlagen gehört explizit eine hebesatzbewehrte wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle (Gewerbesteuer). Im Falle einer vollständigen oder weitgehenden Aufgabenübertragung für das Festsetzungs- und Erhebungsverfahren würde die Selbstverwaltungsgarantie zumindest für den Bereich der Steu-

erverwaltung ausgehöhlt. Zurück bliebe auf Seiten der kommunalen Steuerverwaltungen ein bloßer Verwaltungstorso.

Des Weiteren gehört es zu den grundlegenden Ordnungsprinzipien jeder nachhaltigen Steuerpolitik, dass die drei Teilbereiche der Besteuerungskompetenz, also die Gesetzgebungs-, die Ertrags- und die Verwaltungskompetenz einer Steuer auch kongruent in der Hand einer Ebene liegen müssen. Eine effiziente Steuerpolitik und -verwaltung setzt im Regelfall voraus, dass die Ebene, der das Steueraufkommen zufließt (= Ertragskompetenz), auch die Höhe der Steuerlast bestimmen (= Gesetzgebungskompetenz) und die Steuer selbst verwalten darf (= Verwaltungskompetenz).

Die Länder haben daher – und zwar mit genau diesen Argumenten – ihrerseits jeden Versuch des Bundes zurückgewiesen, Verwaltungskompetenzen der Länder für Landessteuern an sich zu ziehen.

Darüber hinaus gefährdet der Vorschlag auch die Rechtfertigungsbasis der Gewerbesteuer als Kommunalsteuer an sich. Schon heute sind die Besteuerungskompetenzen der Kommunen bei der Gewerbesteuer begrenzt:

- Die Gesetzgebungs- bzw. Regelungskompetenz besteht nur eingeschränkt, da die Kommunen letztlich nur über die Höhe der Hebesätze entscheiden dürfen.
- Die Ertragskompetenz ist ebenfalls durch die sog. Gewerbesteuerumlage eingeschränkt worden. Entsprechendes gilt auch indirekt für die immer stärkere Angleichung der Gewerbesteuer-Bemessungsgrundlage an die Bemessungsgrundlagen der Einkommen- bzw. der Körperschaftsteuer, weil in Folge dessen das kommunale Steuersubstrat durch die Einkommen- und Körperschaftsteuer bereits so stark abgeschöpft wird, dass mit Blick auf den internationalen Standortwettbewerb nur noch geringe Spielräume für Gewerbesteuererhöhungen verblieben sind.
- Bei der Verwaltungskompetenz ist darauf hinzuweisen, dass die Festsetzung und Zerlegung der Messbeträge durch Finanzämter und nicht durch die Kommunen erfolgt.

In der Gesamtschau sind damit die Besteuerungskompetenzen der Kommunen bei der Gewerbesteuer schon heute beschränkt mit den hinlänglich bekannten Folgen für die finanzwirtschaftliche Flexibilität der Kommunen. Weitere Einschnitte sind aus kommunaler Sicht nicht hinnehmbar.

3. Zu den Begründungsansätzen des Finanzministeriums RP

Zentrales Argument des Finanzministeriums ist bisher die These, dass die Finanzämter eine höhere Steueranspannung gewährleisten könnten. Dieses Argument ist schon allein deshalb nicht überzeugend, weil der Grad der Steueranspannung maßgeblich im Messbetragsverfahren bestimmt wird, welches bereits in Händen der Finanzämter liegt. Für das Festsetzungs- und Erhebungsverfahren dürfte das Argument erst recht nicht greifen, weil die Kommunen als unmittelbare Gläubiger der von ihnen erhobenen Gewerbesteuer naturgemäß selbst das größte Eigeninteresse daran haben, die festgesetzten Steuern auch tatsächlich zu realisieren. Demgegenüber würden die Finanzämter offenkundig nur ein deutlich geringeres Eigeninteresse an einer möglichst vollständigen Einbringung der festgesetzten Gewerbesteuer haben, weil Gewerbesteuerzahlungen nur zu einem weitaus geringeren Anteil letztlich im Landeshaushalt anlanden.

Sehr bemüht ist auch die These, dass im derzeitigen zweistufigen Verfahren Gewerbesteuermessbescheide auf dem Weg vom Finanzamt zum kommunalen Steueramt verloren gehen können. Zunächst ist schon die Sachverhaltsdarstellung schief. Messbescheide sind bisher nicht im Postgang, sondern nur innerhalb der Finanzämter verloren gegangen. Ursächlich hierfür war dann, dass der Messbescheid anstatt in den Postgang zu gelangen, versehentlich zusammen mit einem beim Finanzamt verbleibenden Duplikat des Bescheides in der Finanzamts-Akte abgelegt worden ist. Mit der Einfüh-

rung von Datenträgeraustauschverfahren ist dieses Problem gelöst. Darüber hinaus sind solche Fälle bundesweit nur äußerst selten dokumentiert worden und fast immer folgenlos geblieben. Entscheidend für die rechtzeitige Fehlerrückmeldung war dabei stets, dass die Kommunen in der Regel den Eingang der Messbescheide mit den Daten der bei den Kommunen geführten Gewerbebeanmeldungen und -abmeldungen systematisch abgleichen.

Im Vergleich zu allen anderen laufend möglichen Fehlerquellen im Verwaltungsprozess einer jeden Steuerverwaltung, die Steuerausfälle nach sich ziehen können, ist dieser Fehlertypus also mit Blick auf die Gesamteffizienz irrelevant. Wollte man diese potenziell vorhandene Fehlerquelle dennoch gänzlich ausräumen, so gäbe es hierfür eine viel einfachere Lösung als einen kostenintensiven Totalumbau der gesamten Steuerverwaltung. Ein schlichtes Kontrollmitteilungsverfahren zwischen Finanzämtern und Kommunen würde diesen Fehlertypus vollständig ausräumen. Verwaltungswirtschaftlich zweckmäßig oder gar notwendig ist aber auch dieses Verfahren mit Blick auf das in Sachen Zuverlässigkeit seit Jahrzehnten nahezu reibungslos Funktionieren des bestehenden Austauschsystems nicht.

Einer differenzierteren Betrachtung bedarf zudem die These, dass das bisherige zweistufige Verfahren bei der Anwendung des sog. Sanierungserlasses zu Schwierigkeiten führt. Dabei ist zunächst klarzustellen, dass der sog. Sanierungserlass, welcher als Verwaltungsanweisung die Besteuerung von Sanierungsgewinnen im Bereich der Einkommen- und der Körperschaftsteuer in bestimmten Sanierungsfällen regelt, den ausdrücklichen Hinweis enthält, dass dieser für die Gewerbesteuer nicht gelten soll. Diese Regelungslücke ist also nicht demungsverfahren, sondern dem Anwendungsbereich der Erlassregelung selbst geschuldet. Nur ergänzend sei auch noch daran erinnert, dass die Anwendung des sog. Sanierungserlasses bereits mehrfach von Teilen der obergerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich in Frage gestellt worden ist. Die Besteuerung von Sanierungsgewinnen bedarf insoweit ohnehin einer gesetzlichen Neuregelung, die dann auch – anders als der geltende Erlass – die neueren Entwicklungen im EU-Beihilferecht umfassend würdigen muss. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, inwieweit ausgerechnet der sog. Sanierungserlass eine Zentralisierung der Gewerbesteuerverwaltung rechtfertigen soll.

Bezweifelt werden darf darüber hinaus auch, dass die Finanzamtslösung zu nennenswerten Personaleinsparungen führen würde. Dies ergibt sich bereits aus der Grundüberlegung, dass die Aufgaben der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung durch die Finanzamtslösung weder entfallen noch im Umfang reduziert werden. Die Finanzbeamten in den Finanzämtern des Landes müssten genau die gleichen Arbeitsschritte vollziehen, die heute von Kommunalbeamten in den kommunalen Steuerämtern vollzogen werden. Dabei gibt es keinen Grund anzunehmen, dass die Beamten der Länder schneller oder zu niedrigeren Stundensätzen arbeiten als die Kommunalbeamten.

Personaleinsparungen können daher nur durch drei Effekte erzielt werden, die weiter zu prüfen sind:

1. Entfallen einer Schnittstelle: Es entfallen die Schnittstelle zwischen Finanzamt und Steueramt und die damit verbundenen Arbeitsschritte. Wie hoch auch immer ein Zeitwert für diesen Arbeitsschritt im Einzelnen angesetzt werden müsste, kann dieser im Vergleich zum für die Bearbeitung eines Gewerbesteuerfalls insgesamt zu veranschlagenden Gesamtzeitwert nur von absolut untergeordneter Bedeutung sein. Das gilt insbesondere mit Blick auf den (möglichen) Einsatz elektronischer Datenaustauschverfahren.
2. Synergieeffekte: Theoretisch möglich erscheinen auf den ersten Blick Personaleinsparungen durch Synergieeffekte aus der gemeinsamen Bearbeitung von Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer einerseits und Gewerbesteuer andererseits durch ein einheitliches Amt im Erhebungsverfahren, etwa weil die Stammdaten eines Steuerpflichtigen nur einmal vorgehalten werden müssen

oder weil bei einem Zahlungsverzug, der Einkommen- und Gewerbesteuer gleichermaßen betrifft, die entsprechenden Vollstreckungsmaßnahmen koordiniert erfolgen können. Bei dieser Argumentation wird jedoch verschwiegen, dass entsprechende Synergieeffekte auch im bestehenden System gehoben werden. Nahezu jeder Gewerbesteuerpflichtige einer Gemeinde ist nicht nur Schuldner von Gewerbesteuer, sondern auch von diversen weiteren Kommunalabgaben (wie Grundsteuer, Wasser-, Abwasser-, Abfall- oder Straßenreinigungsgebühren). Die Stammdaten der Gewerbesteuerpflichtigen müssten wegen dieser weiteren Abgaben also unabhängig von der Gewerbesteuer auch weiterhin von den Kommunen gepflegt werden. In den weiter zu diskutierenden Fällen des Zahlungsverzugs bei Ertragsteuern gilt das Gleiche. Kommt es hier zum Zahlungsverzug, so werden regelmäßig auch die sonstigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens aus Kommunalsteuern, Gebühren und Beiträgen entsprechend betroffen sein, so dass auch hier ohnehin eigene Vollstreckungsmaßnahmen der Kommunen erfolgen müssen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass Ausgangspunkt jedes Besteuerungsverfahrens bei der Gewerbesteuer die Anmeldung der Gewerbebetriebe bzw. Betriebsstätten bei der zuständigen Gemeinde ist. Entsprechendes gilt für die Betriebsaufgaben. Eine entsprechende Infrastruktur für diesen Informationsaustausch und -abgleich (auch hinsichtlich der regelmäßig aktuelleren Stammdaten der Kommunen) muss also ebenfalls weiterhin aufrechterhalten und sogar intensiviert werden.

Der Umfang möglicher Synergieeffekte wird zudem durch die zahlreichen Zerlegungsfälle stark eingeschränkt. Dabei sind zum einen die Fälle zu diskutieren, in denen Kommunen aus RP an einer Zerlegung beteiligt sind, die von einem Finanzamt außerhalb des Landes vorgenommen wurde. Zum anderen sind die Fälle zu erörtern, in denen das für die Festsetzung der Messbeträge und die Zerlegung örtlich zuständige Finanzamt innerhalb von RP liegt. Diese Fallgruppe ist dann nochmals aufzuspalten in Zerlegungsfälle mit und ohne eine Zerlegungsbeteiligung von Kommunen außerhalb des Landes. Das Finanzministerium RP hat noch nicht konkretisiert, welche Organisationsstrukturen es sich für diese Fallgruppen vorstellt. Es liegt aber auf der Hand, dass sich die Zerlegungsfälle bei einer Finanzamtslösung überhaupt nur dann administrativ bewältigen ließen, wenn den Städten und Gemeinden alle Beteiligungs- und Informationsrechte entzogen würden.

3. Reduzierte Kontrollintensität: Das Versprechen des Finanzministeriums RP, nennenswerte Personalkosteneinsparungen zu erzielen, kann damit nur eines bedeuten. Der nicht unerhebliche Kontrollaufwand, den die Kommunen heute im Bereich der Gewerbesteuerfestsetzung und -erhebung insbesondere in Form von Plausibilitätsprüfungen betreiben, soll nach der Aufgabenübertragung auf die Finanzämter drastisch zurückgefahren werden. Dazu passt ins Bild, dass die Kommunen nach dem Vorschlag des Finanzministeriums RP alle mit der derzeitigen Aufgabenverteilung verbundenen Mitwirkungs- und Kontrollrechte verlieren und zu reinen Zuweisungsempfängern werden sollen. Diese Rechnung dürfte aber – glücklicher Weise – nur bedingt aufgehen, weil ein Teil der kommunalen Mitwirkungsrechte in Besteuerungsverfahren, die Realsteuern betreffen, durch Bundesgesetz geregelt ist. Nach § 21 Abs. 3 Finanzverwaltungsgesetz – FVG – haben die Kommunen das Recht, sich über die für die Realsteuern erheblichen Vorgänge bei den zuständigen Finanzbehörden zu informieren. Hierzu gehört das Recht auf Akteneinsicht, auf mündliche und schriftliche Auskunft sowie auf Teilnahme an Außenprüfungen im Gemeindegebiet. Da den Kommunen bei der Finanzamtslösung jede Chance auf Plausibilitätsprüfungen (und eine Einnahmenprognose, s. Kap. 5) genommen würde, bliebe den Kommunen, um ihren haushaltsrechtlichen Verpflichtungen gewissenhaft nachkommen zu können, keine andere Wahl, als zukünftig in regelmäßigen Abständen die Gewerbesteuerakten aller potenziell größeren Gewerbesteuerfälle der Kommune zu sichten. Die Finanzämter könnten einen solchen Ansturm der Kommunen überhaupt nur dann bewältigen, wenn ein entsprechendes Informationssystem aufgebaut würde. Auf kommunaler Seite müsste für diese Einsichtnahmen zudem weiterhin in erheblichem Umfang Personal vorgehalten werden.

Ob und inwieweit im Festsetzungs- und Erhebungsverfahren Personaleinsparungen realisiert werden, hängt also allenfalls in sehr untergeordneter Größenordnung davon ab, welche Ebene diese Aufgaben erfüllt. Entscheidend für die Gesamtpersonalkosten ist vielmehr die Frage, welcher Aufwand konkret betrieben wird, um den Steueranspruch auch tatsächlich zu realisieren. Das richtige Maß zwischen Aufwand und Ertrag können bei dieser Optimierungsentscheidung aber letztlich nur die Kommunen als Steuergläubiger der Gewerbesteuer festlegen.

Dem steht gleichwohl nicht entgegen, dass Finanzämter und Kommunen den elektronischen Datenaustausch verbessern. Würden die Finanzämter den Kommunen bspw. neben den Gewerbesteuermessbeträgen auch weitere wichtige Besteuerungsgrundlagen (etwa zum zugrunde gelegten Zerlegungsmaßstab) automationsgestützt übermitteln, so ließen sich durch den so verringerten Kontrollaufwand echte Personaleinsparungen bei den Kommunen erzielen, bei gleichzeitiger Verbesserung der Prüfindensität.

Falls es dem Finanzministerium also tatsächlich um Personaleinsparungsmöglichkeiten, um eine höhere Steueranspannung und um eine insgesamt effizientere Steuerverwaltung anstatt um eine bloße Aufgabenzentralisierung ginge, dann müsste sich die eingesetzte Arbeitsgruppe vielmehr mit der Frage befassen, wie der elektronische Datenaustausch zwischen Finanzämtern und Kommunen ausgeweitet und effizienter ausgestaltet werden kann.

4. Agency-Problematik:

Im nächsten Schritt ist zu analysieren, welche Nachteile sich aus der Aufgabenübertragung ergeben. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob Finanzämter genügend Anreize haben, die Gewerbesteuer mit gleicher Intensität einzutreiben wie die Kommunen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Finanzministerium RP gleichzeitig plant, bis 2020 einen massiven Stellenabbau vorzunehmen (rund 1000 Stellen). Allein dieser Zusammenhang weckt Zweifel, ob es tatsächlich geplant ist, die bisherigen Kontrollbefugnisse der Kommune adäquat durch neue Informationssysteme zu ersetzen und die sich derzeit erst aus dem Zusammenspiel von Finanzämtern und kommunalen Steuerverwaltungen ergebende Prüfungsintensität aufrecht zu erhalten. Steuermindereinnahmen sind insoweit wahrscheinlich.

Bei einer reinen Finanzamtslösung kann bspw. – ohne neue umfassende Informationsaustauschsysteme zwischen Finanzämtern und Gemeinden – nicht sichergestellt werden, dass die Finanzämter die eingehenden Steuerzahlungen bei Teilzahlungen gleichberechtigt zwischen allen Gläubigern aufteilen. Das gilt primär dann, wenn das Finanzamt entscheiden muss, ob es die Teilzahlung einer noch offenen Landessteuer oder der noch offenen Gewerbesteuer zuordnet, soweit der Steuerpflichtige keine Zuordnungsentscheidung getroffen hat. Entsprechendes gilt in Vollstreckungsfällen, wenn die Vermögenswerte nicht ausreichen, um alle Steuerforderungen voll zu bedienen. Zudem stellen sich ähnliche Probleme, wenn das Finanzamt entscheiden muss, ob es eine Teilzahlung, die nur die Gewerbesteuer betrifft, in Zerlegungsfällen nur einer Kommune zuordnet, oder diese mühsamer – nach welchen Maßstäben auch immer – auf die einzelnen berechtigten Kommunen verteilt. Gibt es in den v.g. Fällen keine praktikablen Kontrollmöglichkeiten für die Kommunen, muss damit gerechnet werden, dass sich die Finanzämter stets für die einfachste bzw. die dem Landeshaushalt dienliche Lösung entscheiden.

Entsprechendes gilt für die oftmals nur aufwendig abzuarbeitenden Erlass- und Stundungsanträge. Die Finanzämter werden diese Sachverhalte nicht mit der nötigen Sorgfalt prüfen, wenn die andernfalls drohenden Einnahmeverluste nur geringe finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt mit sich

bringen. Vielmehr kann eine Ermessensentscheidung, die auch die Interessen des Steuergläubigers zu berücksichtigen hat, nur von der jeweiligen Steuergläubiger-Kommune adäquat getroffen werden.

Des Weiteren kann im Finanzamtsmodell nicht gewährleistet werden, dass die Finanzverwaltung auch kostenintensive Beitreibungsmaßnahmen (z.B. Haftungs- bzw. Duldungsinanspruchnahme, § 191 AO) durchführt, wenn die dadurch erzielbaren Mehreinnahmen ohnehin nur zu geringem Anteil der Landeskasse zufließen. Daneben ergeben sich Nachteile für die Kommunen bei der Beitreibung von Steuerforderungen, wenn Pfändungsansprüche der Kommunen mit denen des Landes konkurrieren. Das gilt insbesondere bei der Kontenpfändung.

Die vorgenannten Fehlanreize werden in gleicher Weise bei Ermessensentscheidungen über Sicherheitsleistungen im Rahmen der Aussetzung der Vollziehung wirksam.

Bedeutsam ist zudem, dass im Finanzamtsmodell nicht gewährleistet werden könnte, dass beim Finanzamt eingehende Steuerzahlungen auch umgehend an die Kommunen weitergeleitet werden. Daher drohen den Kommunen gegenüber der heutigen Aufgabenteilung durchaus sehr empfindliche Liquiditäts- und Zinsverluste.

Im Finanzamtsmodell wäre es den Kommunen darüber hinaus nicht mehr möglich, die Steuerforderungen mit bestehenden Verbindlichkeiten aufzurechnen.

Erforderlich wären zudem verfahrenstechnische Regelungen zum Umgang bzw. zur Weiterleitung von Säumniszuschlägen und von Stundungs- und Aussetzungszinsen. Es müssten praktikable und überprüfbare Abrechnungssysteme entwickelt werden, die eine Weiterleitung auch dieser Einnahmen an die Kommunen gewährleisten.

Im Ergebnis müssten im Falle einer Übertragung der kommunalen Verwaltungskompetenzen auf die Finanzämter (bundesrechtlich) sehr umfangreiche Verfahrensregelungen zur Begrenzung der vorgenannten Interessenkonflikte sowie entsprechende Kontroll- und Anfechtungsrechte für die Städte und Gemeinden geschaffen werden, um zumindest die größten Fehlanreize abmildern zu können.

5. Erschwerte Finanzplanung

Nach den Vorstellungen des Finanzministeriums beschränkt sich die Rolle der Kommunen bei der Verwaltung der Gewerbesteuerer zukünftig darauf, den Hebesatz zu beschließen und in regelmäßigen Abständen die Überweisungen der Finanzämter entgegenzunehmen.

Naturgemäß schwanken die Gesamteinnahmen der Kommunen aus der Gewerbesteuer und können sich darüber hinaus auch dauerhaft strukturell im Langfristniveau verändern. Grundsätzlich sind solche Einnahmenschwankungen solange für die kommunale Finanzwirtschaft beherrschbar, wie sie sich zumindest grob für die relevanten Finanzplanungszeiträume prognostizieren lassen und die finanzielle Gesamtausstattung den Kommunen hinreichende Einnahme- oder Ausgabepuffer belässt. Darüber hinaus ist es für die Finanzplanung der Kommunen aber auch absolut unerlässlich, dass die Kommunen die Struktur ihrer Steuerzahler und deren jeweilige Steuerzahlungen im Einzelnen genau kennen. Grund hierfür ist nicht zuletzt, dass die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens und die Entwicklung der Kasseneinnahmen aus der Gewerbesteuer durch das Zusammenspiel von Vorauszahlungen und Nachzahlungen zumindest temporär entkoppelt ist. Die Kommunen müssen deshalb bspw. ganz genau wissen, welche Sollstellungen für einzelne Veranlagungszeiträume vorhanden sind, welche Zahlungen welchem Veranlagungszeitraum zuzuordnen sind oder auf Betriebsprüfungen entfallen und welche Zahlungen auf Basis von Schätzungen erfolgt sind. Andernfalls geht der Überblick über die jahresbezogenen Einnahmen verloren und die Einnahmenentwicklung bei dieser

wichtigen kommunalen Einnahmequelle ist nicht mehr zu prognostizieren. Aus den reinen laufenden kassenmäßigen Zahlungseingängen und Auszahlungen lässt sich demgegenüber kaum etwas über die tatsächliche Einnahmenentwicklung bei der Gewerbesteuer ableiten.

Aus den gleichen Gründen könnten die Kommunen ohne diese Detailinformationen zukünftig auch keine Prognosen mehr darüber treffen, wie sich Hebesatzerhöhungen oder -absenkungen auf die Einnahmen auswirken würden. Zumindest indirekt wird damit auch das Hebesatzrecht ausgehöhlt.

In größeren Gemeinden ist es zudem üblich, dass die bedeutenden Gewerbesteuerzahler mehrmals im Jahr telefonisch oder schriftlich kontaktiert werden, um Erkenntnisse über die Gewerbesteuerzahlungen der Unternehmen zu erhalten. Die Frage der laufenden Vorauszahlungen ist dabei ebenso bedeutend, wie die Auskunft über bevorstehende Abschlusszahlungen nach Betriebsprüfungen und wann diese voraussichtlich wirksam werden. Bei einer stark vom Haushaltsansatz abweichenden Einnahmenentwicklung wird dann gegebenenfalls ein Nachtragshaushalt auf den Weg gebracht oder andere haushaltssteuernde Maßnahmen frühzeitig eingeleitet. Ohne diese Informationen im Detail, wird ein vorausschauender Haushaltsvollzug der Gemeinde nahezu unmöglich und die Funktionalität der Gewerbesteuer als Kommunalsteuer schwerwiegend beeinträchtigt.

Unter verwaltungspraktischen Gesichtspunkten ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass das Finanzamtsmodell zu einem unauflösbaren Bruch in der kommunalen Haushaltssystematik führt. Ursächlich hierfür sind die unterschiedlichen bilanziellen Betrachtungsweisen der Forderungsbewertung in Ländern und Kommunen. Die Länder arbeiten weiterhin mit der Kameralistik, während die Kommunen weit überwiegend auf die Doppik umgestellt haben. Da die Forderungen bei einer Finanzamtslösung lediglich durch die Finanzverwaltung organisatorisch verwaltet werden, bleibt die Kommune weiterhin Gläubigerin dieser Forderungen. Die Finanzbehörde wird insoweit nur im Namen der Kommune tätig. Unterjährig ergibt sich daraus zwar nur ein "Schuldner Finanzverwaltung", dieser verwaltet jedoch eine Vielzahl von Einzelforderungen. Bei der bilanziellen Betrachtung dieser Forderungen muss dies auch im Finanzamtsmodell weiterhin berücksichtigt werden, weil die Finanzverwaltung die Schulden nicht im Rahmen eines Factoring übernommen hat, sondern lediglich die Funktion eines Dienstleisters ausübt. Um eine gesetzeskonforme und haushaltssystematisch folgerichtige bilanzielle Darstellung der Gewerbesteuerforderungen vornehmen zu können, benötigen die Kommunen somit zwingend sowohl die Soll- als auch die Ist-Daten des betreffenden Jahres. Zudem müssten die Finanzämter den Kommunen umfangreiche Informationen zu den individuell für das Gebiet der Kommune geltenden Ausfallrisiken der Forderungen bereitstellen. Nur so können die erforderlichen Einzel- bzw. Pauschalwertberichtigungen für diesen Forderungsbereich gebildet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bilanzielle Wertberichtigungspflicht für die hier in Rede stehenden Forderungen in der Regel bereits zu einem Zeitpunkt besteht, zu welchem die befristete bzw. unbefristete Niederschlagung noch nicht angedacht ist. Mit Blick auf die Bedeutung der Gewerbesteuer im Gefüge der kommunalen Gesamteinnahmen verbieten sich dabei solche vermeintlichen Einfachlösungen, die faktisch auf einen Verzicht auf eine systematische Forderungsbewertung in diesem Bereich hinauslaufen.

6. Friktionskosten

Ebenfalls sollte nicht aus dem Blick sollte verloren werden, dass durch den geplanten Umbau erhebliche Friktionskosten entstehen. Zunächst müssen sowohl die Finanzämter als auch die kommunalen Steuerämter Personal aus anderen Verwaltungsbereichen rekrutieren bzw. in anderen Verwaltungsbereichen unterbringen.

Zudem muss der Aktenbestand der Kommunen im laufenden Betrieb auf die Finanzämter übergehen, ohne dass es hierfür geeignete Schnittstellen gäbe. Die Zusammenführung der Akten dürfte sich

dabei gerade in Zerlegungsfällen mit vielen beteiligten Gemeinden als aufwendig erweisen. Erschwerend kommt hinzu, dass sich auch die Systematik der Aktenführung beider Ebenen unterscheidet. Die von der Einheitssachbearbeitung geprägten Aktenstrukturen der Kommunen werden sich nur mit erheblichem Personaleinsatz in die EDV-Systeme der Finanzverwaltung einpflegen lassen.

Des Weiteren müssten aufgrund der Regelung des § 233a AO (Vollverzinsung) die Kassen Ist-Daten aller Gewerbesteuerfälle – auch für sehr lange zurück liegende Jahre – an die Finanzämter übermittelt werden. Nur so ließe sich gewährleisten, dass die vorzunehmenden Berechnungen der Zinsläufe und Zahlbeträge im Zusammenhang mit den Gewerbesteuerfestsetzungen rechtlich und rechnerisch korrekt ermittelt werden können.

Stellt sich bereits diese Aufgabe angesichts des Datenvolumens für hunderttausende von Steuerpflichtigen als durchaus gewichtig dar, so ist auch hier wieder zusätzlich die individuelle Architektur der Datenverarbeitung und Kassenprogramme der zu beteiligenden Kommunen eines Landes zu bedenken. Damit stellt sich die vorgesehene "schlichte" Verfahrensumstellung bei näherer Betrachtung als ein technisches Großprojekt mit allen damit notwendigerweise verbundenen Aufwänden und Risiken dar.

Es ist davon auszugehen, dass allein diese Friktionskosten ein Niveau erreichen würden, welches angesichts der grundsätzlich zweifelsfrei funktionierenden Strukturen, des eigentlich angestrebten Ziels von Einsparungen und auch der sehr realen Gefahr des technischen Scheiterns nicht zu rechtfertigen ist.

Zur großen Herausforderung würde schließlich die Ausgestaltung des Übergangszeitraums, da stets mehrere Veranlagungszeiträume parallel zu bearbeiten sind und ein sauberer Schnitt bei den Zuständigkeiten damit ausscheidet. Für einen Übergangszeitraum müssten daher beide Verwaltungsstrukturen in Teilen im Parallelbetrieb arbeiten.

Folglich sollten die für eine solche Reform zu veranschlagenden Mittel besser in eine leistungsfähige Infrastruktur für einen umfangreichen elektronischen Datenaustausch zwischen Kommunen und Finanzämtern des Landes investiert werden.

7. Fehlende Entwicklungsperspektiven

Die Begründungsansätze für den Reformvorschlag greifen auch deshalb zu kurz, weil sie das Umfeld einer solchen Reform außer Acht lassen. Das aktuelle Verprobungskonzept sieht vor, dass der Vorschlag im Vergleich zum aktuellen Ist-Zustand bewertet werden soll. Die großen Fortschritte im Bereich der E-Bilanz / Taxonomie lassen jedoch erwarten, dass bereits auf mittlere Sicht nicht nur der Automationsgrad in der Finanzverwaltung weiter deutlich zunehmen wird, sondern dass auch bundesweit einheitlich eine Umstellung auf ein Selbstveranlagungsverfahren im Unternehmensteuerbereich erfolgen wird. Entsprechende Planungen und Verprobungen laufen bereits auf Bundesebene.

Vor diesem Hintergrund erscheinen zum einen die vorstehend diskutierten Friktionskosten in einem neuen Licht. Es würde eine kostenintensive Reform angeschoben werden, obwohl mit hoher Wahrscheinlichkeit nur wenige Jahre später ein neuerlicher – dann bundeseinheitlicher – Totalumbau der gesamten Finanzverwaltung im Bereich der Unternehmensbesteuerung erfolgen wird.

Zum anderen kann aber auch der für die Finanzamtslösung unterstellte Personalabbau niemals wirksam werden, wenn mitten in einer solchen Reform der Übergang zum Selbstveranlagungsverfahren erfolgt, mit welchem völlig neuartige Verwaltungsstrukturen erforderlich werden. Zudem könnte das Selbstveranlagungsverfahren – wenn auch um den Preis entsprechender Kostensteigerungen bei den

Steuerzahlern – einen Personalabbau bei den Finanzämtern und Kommunen ermöglichen, der weit über die Potenziale jeder Reformvariante des klassischen Veranlagungsverfahrens hinausgeht.

Ein Übergang zum Selbstveranlagungsverfahren bedeutet allerdings auch, dass die Finanzämter zukünftig nur noch eine untergeordnete Rolle bei der Verwaltung der Gewerbesteuer spielen werden. Ein solcher Bedeutungsverlust trifft bei Behörden nur selten auf Gegenliebe. Daher darf auch der Versuch der rheinland-pfälzischen Finanzverwaltung nicht überraschen, die im Selbstveranlagungsverfahren an relativer Bedeutung gewinnenden Aufgabenbereiche der Erhebung (Kasse, Vollstreckung, Stundungs- und Erlass- bzw. Billigkeitsentscheidungen) an sich zu ziehen. Hinter den Reformplänen steht damit auch das Kalkül, den geplanten Personalabbau bei den Finanzämtern dadurch abzufangen, dass neue Aufgaben und Stellen geschaffen werden, die von den Kommunen finanziert werden müssen und nicht den Landeshaushalt belasten. Die Finanzverwaltung verfolgt mit ihrem Vorstoß also offenkundig auch eigennützige Interessen.