

Postfach 12 03 15
10593 Berlin

Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

24.06.2010/

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-700
Telefax +49 30 37711-709

E-Mail

Stefan.anton@staedtetag.de

Bearbeitet von
Stefan Anton

Aktenzeichen

20.06.63 D

Umdruck-Nr.

H 2098

An die

a) unmittelbaren Mitgliedstädte

b) Mitgliedsverbände

**Gemeindefinanzkommission des Bundes, hier:
AG Kommunalsteuern, Auswirkungen des sog. Prüfmodells zum Ersatz der Gewerbesteuer**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie mit Rundschreiben H 2097 vom 18.6.2010 zugesagt übersenden wir Ihnen anbei ausführliche Informationen zur Sitzung der AG Kommunalsteuern, die am 17.6.2010 stattfand, sowie den bis zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Zwischenberichten der Arbeitskreise Administrierbarkeit, Quantifizierung und Strukturanalyse. Der von der AG zu verabschiedende Zwischenbericht wurde als Entwurf in der AG-Sitzung besprochen, liegt allerdings noch nicht in abgestimmter Fassung vor. Zu den in der Sitzung der AG Kommunalsteuern vereinbarten Prüfaufträgen sind erste Einschätzungen wiedergegeben.

Aufgrund der Fülle an Informationen ist an den Beginn des Rundschreibens eine Kurzfassung samt Bewertung des Prüfmodells gestellt worden. Die Gliederung der weiteren Darstellungen orientiert sich an den jeweiligen Zwischenberichten.

Wie der Betreff des Schreibens zum Ausdruck bringt, sind die weiteren von der AG Kommunalsteuern, insbesondere ihrem AK Strukturanalyse, zu bearbeitenden Fragestellungen (Bestandsaufnahme des derzeitigen kommunalen Finanzsystems sowie die Bedeutung der Gewerbesteuer in diesem System) nicht Gegenstand des Rundschreibens. Ursache hierfür ist der nahezu skandalöse Umstand, dass eine derartige Bestandsaufnahme innerhalb der AG bislang noch nicht erfolgt ist.

Inhalt:

Kurzfassung und Bewertung	3
Langfassung	4
Beschreibung Prüfmodell	4
Quantitative Ergebnisse	6
Ergebnisse des AK Administrierbarkeit	8
Weitere Ergebnisse des AK Quantifizierung.....	8
Berücksichtigung der befristeten Gewerbesteuerumlagen im Prüfmodell	8
Nicht quantifizierte bzw. quantifizierbare Aufkommensrisiken.....	9
Ergänzungen der Beispielberechnungen.....	9
Interkommunale Verschiebungen	9
Änderungen bei der Struktur der Kommunalfinanzierung	11
Umverteilungswirkungen zwischen den Ländern.....	11
Ergebnisse des AK Strukturanalyse.....	12
Prüfaufträge	13
Prüfung des Kommunalmodells.....	14
Prüfung von Modulen des Vorschlags der Stiftung Marktwirtschaft	14
Sicherstellung der gesamtsstaatlichen Aufkommensneutralität	15
Prüfung Betriebsstättenprinzip bei Personengesellschaften	16
Gespaltenes Hebesatzrecht für Gewinneinkünfte und übrige Einkünfte	17
Verteilungsschlüssel Umsatzsteueranteil.....	17

Kurzfassung und Bewertung

Das sogenannte Prüfmodell wurde auf Basis eines FDP-Konzeptes (welches wiederum auf dem bereits 2003 abgelehnten Konzept des BDI/VCI basiert) von Vertretern des Bundes und verschiedener Länder konkretisiert. Hierbei wurde im Zweifel der Administrierbarkeit vor anderen Kriterien der Vorrang eingeräumt. Es sieht die Abschaffung der Gewerbesteuer und somit auch der Gewerbesteuerumlagen sowie der entsprechenden Anrechnungsmöglichkeit der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer vor. Den Kommunen soll ein Zuschlagsrecht auf die um den bisherigen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer reduzierte Einkommensteuer eingeräumt werden, das Aufkommen steht auch bei Personengesellschaften den Wohnsitzgemeinden zu. Auch soll ein mit gleichem Zuschlagsatz ausgestalteter Kommunalzuschlag auf die erhöhte Körperschaftsteuer geschaffen werden. Aus den Maßnahmen resultierende Mindereinnahmen der Kommunen sollen durch eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils – je nach zugrunde gelegtem Referenzjahr – um ca. 15 bis 20 Mrd. Euro ausgeglichen werden. Die gesamtstaatlich verbleibenden Mindereinnahmen von mehr als 5 Mrd. Euro wären von Bund und Ländern zu tragen.

Ein derartiges Modell wäre – mit erheblichem Aufwand – grundsätzlich administrierbar, der Zeitpunkt der frühestmöglichen Einführung liegt nach dem Jahr 2014, vermutlich im Jahr 2016.

An dem Modell sind viele Aspekte kritikwürdig. Neben den quantifizierten Einnahmeausfällen sind für die Kommunen, aber auch für Bund und Länder weitere Steuermindereinnahmen zu befürchten, weil zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet werden. Wegen des Wegfalls der Hinzurechnungen würde die Gewinnverlagerung ins Ausland wieder attraktiver. Zwischen den Kommunen wäre ein ruinöser Steuerwettbewerb zu befürchten, die Zentrifugalkräfte, die bereits jetzt Städte in wirtschaftsschwachen Regionen in eine Abwärtsspirale stürzen können, würden verstärkt. Bereits jetzt einkommensteuerstarke Kommunen würden zusätzlich zugunsten von einkommensteuerschwachen Kommunen durch den Wegfall des Sockelbetrages bei der Einkommensteuer profitieren. Die interkommunalen Verschiebungen würden nicht nur zu einer deutlichen Benachteiligung der Betriebsstättenkommunen führen, das Band zwischen Wirtschaft und Kommunen würde massiv geschwächt. Das kommunale Interesse an Gewerbeansiedlungen würde deutlich abnehmen, die Schaffung von Wohngebieten für gut und sehr gut verdienende Bürger würde aus fiskalischer Sicht zur besten Standortpolitik. Aufgrund der höheren notwendigen Zuschlagsätze in Kommunen mit bislang hohem Gewerbesteueraufkommen und / oder hohen Hebesätzen würden die dort lebenden Bürger höher belastet als vor der Reform; gerade die wohlhabenderen Bürger würden einem verstärkten Wanderungsdruck in Niedrigzuschlagkommunen unterliegen. Die Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen und ihren jeweiligen Ländern wie auch zwischen den Ländern selbst würden starken Verwerfungen ausgesetzt. So würden z.B. die Belastungswirkungen der Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit sowie die Solidarpakt, für die spätestens ab 2019 auch dem Grunde nach jegliche Rechtfertigung fehlt, festgeschrieben. Auch würden die ostdeutschen Kommunen an ihrer Finanzierung beteiligt. Auch aus rein fiskalischer Sicht ist ein Ersatz der Gewerbesteuer durch Umsatzsteuer abzulehnen, weil sich letztere systembedingt weniger dynamisch entwickelt als die Gewerbesteuer.

Aus diesen und weiteren Gründen ist das Prüfmodell nicht geeignet, einen adäquaten Ersatz für die Gewerbesteuer zu liefern. Es wird daher entschieden abgelehnt. Auch verschiedene Modifikationen, die derzeit angedacht sind, scheinen nicht geeignet, die aufgezeigten Probleme zu lösen. Es ist an der Zeit, das von den kommunalen Spitzenverbänden aktualisierte „Kommunalmodell“ einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Wir gehen davon aus, dass diese Prüfungen zeigen werden, dass die Umsetzung des Kommunalmodells eine sinnvolle und praktikable Maßnahme zur Verbesserung des kommunalen Finanzsystems darstellt.

Langfassung

Hinweise zur Darstellung

Seitens des Bundes ist teilweise gegen die Faktenlage argumentiert worden. Vor diesem Hintergrund bieten die Zwischenberichte der einzelnen Arbeitsgruppen sowohl in ihren konsensual getroffenen Aussagen als auch in den von den kommunalen Spitzenverbänden und verschiedenen Ländern als Sondervoten eingebrachten Passagen eine gesicherte Diskussionsgrundlage. Daher wird im vorliegenden Rundschreiben so oft wie möglich aus den jeweiligen Zwischenberichten zitiert. Um die Orientierung zu vereinfachen sind **sämtliche Zitate kursiv** gesetzt.

Beschreibung Prüfmodell

Das sogenannte Prüfmodell wurde auf Basis eines FDP-Konzeptes (welches wiederum auf dem bereits 2003 abgelehnten Konzept des BDI/VCI basiert) von Vertretern des Bundes und verschiedener Länder konkretisiert. Hierbei wurde im Zweifel der Administrierbarkeit vor anderen Kriterien der Vorrang eingeräumt. Diese Prioritätensetzung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass das BDI/VCI-Modell aufgrund seiner schlichtweg nicht gegebenen Administrierbarkeit selbst von den ursprünglichen Befürwortern nicht mehr ernsthaft vorgeschlagen werden konnte.

(Quelle der nachfolgenden Passagen: Zwischenbericht des AK Quantifizierung)

Das „Prüfmodell“ sieht vor, dass das Gewerbesteuergesetz aufgehoben wird und somit die Gewerbesteuer wie auch die Gewerbesteueranrechnung auf die Einkommensteuer entfallen. Für Körperschaftsteuerpflichtige wird zur Kompensation der Körperschaftsteuersatz angehoben. Die Gemeinden erhalten einen Zuschlag zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer. Im Einzelnen lauten die Eckpunkte des Prüfmodells wie folgt:

Gewerbesteuer:

Die Gewerbesteuer wird abgeschafft. Damit fallen auch die Bund und Ländern zustehenden, teilweise bis 2019 befristeten Gewerbesteuer-Umlagen weg. Die gewerbesteuerlichen Verlustvorträge fallen mit der Abschaffung der Gewerbesteuer ebenfalls weg. Die Anrechnung der von Personenunternehmen entrichteten Gewerbesteuer auf die zu zahlende Einkommensteuer ihrer Inhaber/Gesellschafter nach § 35 EStG entfällt.

Die von den einzelnen Unternehmen im geltenden Recht gezahlte Gewerbesteuer fließt an diejenige Gemeinde, in der die Betriebsstätte liegt (Betriebsstättenprinzip). Bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten wird der maßgebliche Gewerbeertrag nach dem Verhältnis der in den einzelnen Betriebsstätten gezahlten Löhne auf die jeweiligen Betriebsstädtengemeinden zerlegt, woraufhin die einzelnen Gemeinden ihren jeweiligen Hebesatz anwenden.

Einkommensteuer:

- Einkommensteuertarif:

Der Einkommensteuertarif wird in seinem gesamten Tarifverlauf um 15 % abgesenkt und somit linear auf den „Bund-Länder-Anteil“ reduziert (85 % der bisherigen Eckwerte):

- *Eingangssteuersatz 14 % reduziert sich auf 11,9 %,*
 - *Einstiegssteuersatz in Progressionszone II 23,97 % reduziert sich auf 20,37 %*
 - *Höchststeuersatz 42 % reduziert sich auf 35,7 %,*
 - *Spitzensteuersatz 45 % reduziert sich auf 38,25 %.*
- *Kommunaler Zuschlag auf die Einkommensteuer:*

Auf den abgesenkten (Bund-Länder-)Einkommensteuertarif wird ein mit Hebesatzrecht ausgestatteter kommunaler Zuschlag erhoben. Für die Berechnungen wird ein durchschnittlicher Kommunalzuschlagssatz von 17,65 % als Annexsteuer unterstellt. Dieser entspricht dem Zuschlagsatz, der erforderlich ist, um eine im Durchschnitt gegenüber dem geltenden Recht unveränderte Einkommensteuerbelastung der Steuerpflichtigen herzustellen und der Gesamtheit der Städte und Gemeinden den bisherigen Aufkommensanteil von 15 % an der Einkommensteuer zu sichern.

Hebeberechtigt ist – unabhängig von der Art der erzielten Einkünfte – ausschließlich die Wohnsitzkommune, d. h. bei Personengesellschaften die Wohnsitzkommune der Gesellschafter. (Siehe hierzu auch „interkommunale Verschiebungen“, „Aufkommensrisiken“ sowie „Prüfaufträge“)

Bei beschränkt Steuerpflichtigen soll kein Kommunalzuschlag erhoben werden, da, so die Begründung, bei diesem Personenkreis mangels Wohnsitz in Deutschland der kommunale Bezug fehlt.

Im Prüfmodell ist die tarifliche Einkommensteuer die Bemessungsgrundlage für den Kommunalzuschlag. Das Kindergeld und die anderen Zulagen (Altersvorsorgezulage, Eigenheimzulage, Investitionszulage), die im geltenden Recht aus dem Lohn- und Einkommensteueraufkommen entnommen werden, schmälern nicht mehr den kommunalen Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer.

***Nach geltendem Recht** erfolgt die Zerlegung des kommunalen Einkommensteueranteils auf die einzelnen Kommunen nach einem mehrstufigen Verfahren, der sogenannten „Sockelbetragsregelung“. Im Endeffekt findet in den einzelnen Bundesländern durch dieses Verfahren zwischen den Kommunen mit einkommensteuerstarken und einkommensteuerschwachen Einwohnern eine Aufkommensnivellierung im Vergleich zu einer Aufteilung nach dem örtlichen Aufkommen statt. Hintergrund für diesen Effekt ist die Regelung, dass die über dem Sockelbetrag liegenden zu versteuernden Einkommen der Gemeindegewohner nicht zur Bestimmung des Anteils einer Gemeinde am gesamten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer innerhalb eines Landes berücksichtigt werden. Der Kommunalzuschlag ist mit einer derartigen Sockelbetragsregelung nicht vereinbar. (Siehe hierzu auch „interkommunale Verschiebungen“)*

Körperschaftsteuer

*Der tarifliche Körperschaftsteuersatz wird von 15 % auf 24,29 % erhöht. Zusammen mit dem durchschnittlichen Kommunalzuschlag von 17,65 %, der **in einheitlicher Höhe** sowohl auf die tarifliche Einkommensteuer als auch auf die Körperschaftsteuer angewendet wird, und dem unveränderten Solidaritätszuschlag von 5,5 % ergibt sich eine ertragsteuerliche Gesamtbelastung von thesaurierten Gewinnen bei Kapitalgesellschaften von 29,91 %. Sie liegt um 0,08 %-Punkte höher als im geltenden Recht (29,83 %).*

Zusätzliche kommunale Umsatzsteuerbeteiligung:

Nach dem Prüfmodell würden die Kommunen einen höheren Anteil aus dem Umsatzsteueraufkommen erhalten. Die zusätzliche kommunale Umsatzsteuerbeteiligung wird für Zwecke der Berechnungen nach dem Prüfmodell so bemessen, dass unter der Voraussetzung eines durchschnittlichen Zuschlag-niveaus von 17,65 % die aus der Systemumstellung resultierenden Mindereinnahmen der Gemeinden zumindest rechnerisch vollständig ausgeglichen werden.

Der kommunale Umsatzsteueranteil soll nach der bisherigen Festlegung im Prüfmodell nach Arbeitslöhnen verteilt werden. Für die Berechnungen im AK Quantifizierung wird eine Verteilung nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne) zugrunde gelegt. (Siehe hierzu auch „interkommunale Verschiebungen“)

Quantitative Ergebnisse

Das Prüfmodell führt zu jährlichen Steuerausfällen in Höhe von 5,35 bis 6,1 Mrd. € für den Gesamtstaat. Davon entfallen etwa 3 Mrd. € auf die administrative Durchführbarkeit des Familienleistungsausgleichs beim Kommunalzuschlag. Die restlichen Mindereinnahmen entstehen im Wesentlichen durch den Wegfall der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen und der Anrechnungsüberhänge bei Personenunternehmen. (Es existiert eine Reihe weiterer erheblicher Aufkommensrisiken, siehe hierzu „Aufkommensrisiken“.)

Die wesentlichen quantitativen Auswirkungen des Prüfmodells auf Kommunen sowie auf Bund und Länder ohne Berücksichtigung der gestaltungs- und anpassungsbedingten Mindereinnahmen sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt. Das Prüfmodell wirkt sich auf die Haushalte von Bund und Ländern belastend aus. Die sich aus dem Prüfmodell ergebenden Aufkommensänderungen für die Gesamtheit der Kommunen werden bezogen auf ein noch festzulegendes Referenzjahr annahmegemäß vollständig zulasten von Bund und Ländern kompensiert. Die nachfolgende Tabelle zeigt anhand von kassenbasierten Werten auf, wie hoch der USt-Anteil in den jeweiligen Jahren ausfallen müsste, um in dem jeweiligen Jahr eine Kompensation zu erreichen.

Auswirkungen des Prüfmodells auf Kommunen
- Beträge in Mrd. € („-“: Steuermindereinnahmen, „+“: Steuermehreinnahmen) -

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Abschaffung GewSt (nach Umlagen)	- 33,99	- 26,38	- 25,92	- 28,53	- 30,29	- 31,61	- 32,84
Wegfall des heutigen ESt-Anteils	- 25,19	- 22,85	- 20,95	- 22,30	- 23,76	- 25,29	- 26,82
Neuer Kommunalzuschlag	+ 39,66	+ 34,97	+ 32,83	+ 34,72	+ 36,49	+ 38,36	+ 40,20
davon:							
zur Einkommensteuer/ Kapitalertragsteuer	32,38	29,26	27,11	28,37	29,80	31,41	33,01
zur Körperschaftsteuer	7,28	5,71	5,72	6,35	6,69	6,95	7,19
Saldo Kommunen = Zusätzlicher USt-Anteil der Kommunen	- 19,52	- 14,27	- 14,05	- 16,11	- 17,56	- 18,55	- 19,46
nachrichtlich:							
Saldo Bund/Länder vor Erhöhung des USt-Ausgleichs zugunsten der Kommunen	+ 13,98	+ 8,81	+ 8,70	+ 10,55	+ 11,79	+ 12,66	+ 13,36
Gesamtdefizit Bund/Länder (nach USt-Ausgleich ist das Gesamtdefizit der Kommunen = 0)	- 5,55	- 5,45	- 5,35	- 5,56	- 5,76	- 5,89	- 6,10

Die in der Tabelle wiedergegebenen Umsatzsteueranteile haben einen Umfang von 7,7 % bis 11 % des gesamten Umsatzsteueraufkommens. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Ausgleich für die Kommunen nur für das zugrunde gelegte Referenzjahr gilt. In den Folgejahren ist (sofern nicht wie von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert das Referenzjahr 2008 zugrunde gelegt wird) mit deutlichen kommunalen Mindereinnahmen zu rechnen. Wenn z.B. der Prozentsatz des Jahres 2010 zugrunde gelegt würde, wären bereits unter Verwendung der vorliegenden Berechnungen im Jahr 2014 kommunale Mindereinnahmen von mehr als 4 Milliarden Euro im Vergleich zum Fortbestand der Gewerbesteuer zu beklagen!

Beim Vergleich des Prüfmodells mit dem geltenden Recht ergeben sich letztlich nur vergleichsweise geringe Belastungsverschiebungen bei den Beiträgen [gemeint sind die Steuerzahlungen insgesamt] der einzelnen Steuerzahlergruppen. Bei den Körperschaftsteuerpflichtigen verringert sich allerdings der von ihnen direkt an die Kommunen gezahlte Steuerbeitrag um rd. 50 %, weil die entfallende Gewerbesteuer durch die aufkommensmäßig etwa nur halb so hohen Kommunalzuschläge zur Körperschaftsteuer und zur Abgeltungssteuer/ Kapitalertragsteuer ersetzt wird. In Höhe der verbleibenden Differenz fließt den Kommunen künftig ein indirekter Beitrag über den erhöhten Umsatzsteueranteil zu.

Durch das Prüfmodell sind deutliche interkommunale Verschiebungen zu Lasten von Betriebsstätten-gemeinden (wegfallende Gewerbesteuereinnahmen) und zugunsten von Wohnsitzgemeinden (höhere Einkommensteueranteile) zu erwarten, deren Auswirkungen im Unterarbeitskreis „Gemeindescharfe Berechnungen“ noch näher zu untersuchen sind. Dies gilt auch für befürchtete besondere Belastungen finanzschwacher Kommunen in finanzschwachen Ländern. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich festhalten, dass ein Volumen von weit mehr als 30 Mrd. €, d. h. nahezu die Hälfte der kommunalen Steuerbasis, nach anderen Kriterien als nach geltendem Recht zerlegt bzw. aufgeteilt wird.

Neben den vorgenannten interkommunalen Verschiebungen innerhalb der einzelnen Länder berührt das Prüfmodell darüber hinaus auch unmittelbar die Steuereinnahmen der Länder. Dies hat weitrei-

chende Wirkungen auf die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer sowie die Zahlungsströme beim Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Siehe hierzu auch den nachfolgenden Abschnitt „weitere Ergebnisse des AK Quantifizierung“.

Ergebnisse des AK Administrierbarkeit

Die genaue Spezifikation des Prüfmodells ist vornehmlich unter dem Gesichtspunkt der Administrierbarkeit gestaltet worden (s.o.). Hierdurch wird die Administrierbarkeit trotz nicht zu verschweigender Herausforderungen möglich, allerdings voraussichtlich frühestens 2016.

Mit der grundsätzlichen, wenn auch keinesfalls leicht zu bewerkstelligen Administrierbarkeit gehen allerdings zwangsläufig grundlegende Modellmängel einher: Dies betrifft die Mindereinnahmen bei den Einkommensteuerzahlern (keine Günstigerprüfung beim Kommunalzuschlag, weil die Günstigerprüfung Zuschlagsatzabhängig ist) sowie die massiven Umverteilungen sowie Gestaltungsanreize durch das alleinige Zuschlagsrecht der Wohnsitzkommune.

Weitere Ergebnisse des AK Quantifizierung

Wesentliche Kritikpunkte am Prüfmodell mussten von den kommunalen Spitzenverbänden formuliert werden, damit sie – wenn auch teilweise lediglich als Sondervotum – Eingang in den Zwischenbericht des AK Quantifizierung fanden.

Bei den quantitativ erfassbaren Kritikpunkten handelt es sich insbesondere, aber nicht ausschließlich, um

- Berücksichtigung der befristeten Gewerbesteuerumlagen im Prüfmodell
- Nicht quantifizierte bzw. quantifizierbare Aufkommensrisiken
- Ergänzungen der Beispielberechnungen
- Interkommunale Verschiebungen
- Änderungen bei der Struktur der Kommunalfinanzierung,
- Umverteilungswirkungen zwischen den Ländern, Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich

wobei die Reihung keine Gewichtung darstellt, sondern sich aus der Anordnung im Berichtsentwurf ergibt. Es existieren weitere Kritikpunkte, zu denen sich unter dem Punkt „Ergebnisse des AK Strukturanalyse“ weitere Ausführungen finden.

Zu den Punkten im Einzelnen:

Berücksichtigung der befristeten Gewerbesteuerumlagen im Prüfmodell

(Im Bericht als Sondervotum aufgenommen) Bei der Bemessung der zusätzlichen kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung ist zu berücksichtigen, dass die auf die westdeutschen Kommunen beschränkten und mit dem Prüfmodell nun entfallenden Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit sowie die sog. Solidarpaktumlage bis 2019 befristet sind. Sie können aufgrund ihrer zeitlichen Befristung sowie ihrer Beschränkung auf die westdeutschen Kommunen (und westdeutschen Länder) nicht das Volumen der zusätzlichen kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung mindernd berücksichtigt werden, da sie ansonsten dauerhaft über das Jahr 2019 hinaus festgeschrieben werden würden. Zudem würden die bislang auf die westdeutschen Länder und Kommunen beschränkten Umlagen mit Sonderfinanzierungsaufgaben in ein bundesweites Umverteilungsverfahren übergeleitet werden.

Die Auswirkungen auf den Bund, die ost- bzw. westdeutschen Länder sowie deren jeweilige Kommunen wären derart, dass z.B. die alten Länder ebenso wie die Kommunen in den neuen Ländern Aufkommensverluste hinnehmen müssten.

Nicht quantifizierte bzw. quantifizierbare Aufkommensrisiken

(Im Bericht sowie in der Anlage 6 zum Bericht als Sondervotum aufgenommen) Es existiert eine Reihe von erheblichen Aufkommensrisiken, die nicht oder nur ausgesprochen grob quantifiziert werden können. Bei einer Bewertung der fiskalischen Auswirkungen des Modells sind diese Aufkommensrisiken von ganz erheblicher Bedeutung, auch wenn sie sich nicht in einem Finanztableau darstellen lassen. Die Risiken lassen sich in verschiedene Gruppen einteilen, z.B. in legale steuerliche Gestaltungen, nicht oder nur kaum aufdeckbare illegale Gestaltungen (Steuerhinterziehung) und Verhaltensanpassungen. Viele der denkbaren Gestaltungsmodelle involvieren Auslandssachverhalte (oft in Verbindung mit den unterschiedlichen Besteuerungsregimen für Personen- und Kapitalgesellschaften), die aufgrund enger EU-rechtlicher Rahmenbedingungen nicht oder nur ansatzweise durch eine entsprechende nationale Gesetzgebung unterbunden werden können. Andere Gestaltungsmodelle nutzen die zu erwartenden innerdeutschen Zuschlagsatzdifferenzen in Verbindung mit einem Rechtsformwechsel oder der nur sehr eingeschränkt möglichen Feststellung des Wohnsitzes durch die Finanz- bzw. Meldeämter. Nach Einschätzung der Vertreter verschiedener Länder sowie der kommunalen Spitzenverbände sind hier erhebliche Steuerverkürzungsreaktionen zu erwarten. Diese führen zu einer deutlichen Verringerung der kommunalen und auch gesamtstaatlichen Finanzbasis.

Ebenfalls vertreten verschiedene Ländervertreter sowie die Kommunalvertreter die Auffassung, dass selbst bei einer Verhinderung des gestalterischen Wohnortwechsels der hervorgerufene Steuerwettbewerb unter den gegebenen Rahmenbedingungen einen sog. schädlichen Steuerwettbewerb darstellt. In der Folge würde das Steueraufkommen weiter sinken. Die Zentrifugalkräfte, die das Auseinanderklaffen zwischen reichen und armen Kommunen befördern, würden gestärkt.

Ergänzungen der Beispielberechnungen

(In der Anlage 3 des Berichts teilweise mit Berechnungen dargestellt sowie in der Bewertung als Sondervotum aufgenommen) Aufgrund der Relevanz des Kommunalzuschlagsatzes im Wohnort der Anteilseigner einer Personengesellschaft kann auch bei gleicher Betriebsstättengemeinde der Zuschlagsatz für Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften differieren. Die Rechtsformneutralität innerhalb einer Kommune ist nicht mehr gewährleistet.

Die von BMF aufgrund dieser Kritik nachgereichten Berechnungen zeigen auf: Durch die zu erwartenden unterschiedlichen Hebesätze sind erhebliche Belastungsänderungen zwischen den verschiedenen Kommunen zu erwarten. Bereits bei einem Zuschlagsatz von zu 21,65 % ergibt sich für einen Single mit 150.000 Euro zu versteuerndem Einkommen im Vergleich zur durchschnittlichen Belastung eine Mehrbelastung von 1.400 Euro im Jahr; die Belastungsdifferenz zu einer Niedrigsteuernkommune mit einem Zuschlagsatz von 13,65 % beträgt sogar 3.700 Euro.

Interkommunale Verschiebungen

(Im Bericht aufgenommen - keine Kennzeichnung als Sondervotum)

Gewerbesteuer:

Das Verteilungskriterium „Betriebsstätte“ wird weitgehend aufgegeben. Es wird lediglich bei dem Zuschlag zur Körperschaftsteuer, der weniger als einem Fünftel des Volumens der Gewerbesteuer entspricht, beibehalten. Die Erhöhung der Einkommensteuer der Personengesellschafter (Wegfall der Anrechnung) führt zu einem kommunalen Mehraufkommen beim Einkommensteuerzuschlag von lediglich ca. 2 bis 2,5 Mrd. Euro (15 % von 16 Mrd. Euro), das nach dem Wohnsitz der Gesellschafter zugeordnet wird. Die Kompensation für das restliche Gewerbesteueraufkommen besteht aus dem Mehraufkommen aufgrund der Nichtberücksichtigung der Annexsteuern (Aufteilung analog zu den Annexsteuern bzw. Kinderfreibetrag/Kindergeld) sowie aus dem erhöhten Umsatzsteueranteil. Letzterer wird analog zu den sozialversicherungspflichtigen Entgelten der Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst) verteilt.

Es erfolgt nach der Festlegung im Prüfmodell eine gravierende Umschichtung zu Lasten der Betriebsstättengemeinden und zu Gunsten der Wohnsitzgemeinden. Aufgrund der heutigen Gewerbesteuer ist sichergestellt, dass die Gewerbesteuer der Personenunternehmen den Betriebsstättengemeinden zufließt und zu Lasten der Wohnsitzgemeinden bei der Einkommensteuer angerechnet wird. Künftig fällt die Gewerbesteuer der Betriebsstättengemeinden ersatzlos weg und es erfolgt dementsprechend auch keine Einkommensteueranrechnung mehr bei den Wohnsitzgemeinden. Die Volumina der Aufkommensverschiebung betreffen rd. 40 % des heutigen Gewerbesteueraufkommens und können dementsprechend eine Größenordnung von bis zu 15 Mrd. € erreichen. Durch den erhöhten Umsatzsteuerausgleich ist allenfalls eine gewisse Teilkompensation zu erwarten.

Einkommensteuer:

Die bislang gültige Sockelbetragsregelung wird aufgegeben. Nach Berechnungen, die zur Bestimmung des Sockelbetrages beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durchgeführt wurden, bedeutet dies, dass innerhalb der jeweiligen Länder durchschnittlich ca. 40 % des bisherigen ESt-Anteils nach anderen Kriterien als bislang verteilt werden. Hierbei findet eine Aufkommensverschiebung von einkommensteuerschwachen in einkommensteuerstarke Kommunen statt. Der bisherige 15 %-Einkommensteueranteil wird nach Umwandlung in einen grundsätzlich äquivalenten Kommunalzuschlag von 17,65 % unter dem Strich infolge der Verbreiterung der Zuschlagsbasis zudem ein geringfügig höheres Gewicht bekommen.

Umsatzsteueranteil:

Die Verteilung des Umsatzsteueranteils erfolgt nach dem Kriterium der sozialversicherungspflichtigen Entgelte der Beschäftigten (ohne öffentlichen Dienst). Dieser neue Schlüssel betrifft auch den bisherigen Umsatzsteueranteil der Kommunen.

Gesamte Umverteilungswirkungen:

Die Umverteilungswirkungen auf die einzelnen Gemeindetypen sind Gegenstand der Arbeiten des UAK Quantifizierung. Die Berechnungen konnten noch nicht abgeschlossen werden. Bereits bislang lässt sich aber festhalten, dass ein Volumen von weit mehr als 30 Mrd. Euro nach anderen Kriterien als bislang zerlegt bzw. aufgeteilt wird. Dies bedeutet, dass nahezu die Hälfte der kommunalen Steuerbasis nach anderen Kriterien als in der Vergangenheit zerlegt bzw. aufgeteilt wird.¹

¹ Nach aktualisierten Berechnungen ist sogar mit einem noch höheren Anteil zu rechnen. In die erste Berechnung wurde die Neuerlegung der Abgeltungssteuer / Kapitalertragsteuer nicht mit einbezogen.

Änderungen bei der Struktur der Kommunalfinanzierung

(Erster Absatz im Bericht als Sondervotum aufgenommen, nachfolgende Absätze ohne Einschränkungen) *Grundsätzlich verringert sich der Anteil der steuerlichen Kommunalfinanzierung, der von den örtlichen Steuerpflichtigen aufgebracht wird, an der gesamten steuerlichen Kommunalfinanzierung um ca. 20 Mrd. Euro bzw. den Umsatzsteueranteil. Daher kommt es durch das Prüfmodell aus steuersystematischer Sicht bei der steuerlichen Kommunalfinanzierung im Ergebnis zu einer wesentlichen Lastenverschiebung zwischen den örtlichen Steuerzahlern sowie den nicht lokal verortbaren Steuerzahlern. Auch ist eine deutliche Verschiebung zwischen den jeweiligen Beiträgen der örtlichen Steuerzahler zu erkennen. Der Beitrag der örtlichen Unternehmen sinkt, während der Beitrag der Bürger steigt.*

Bei den Kapitalgesellschaften entfällt die Gewerbesteuerbelastung (19,4 Mrd. € in 2010), die Kapitalgesellschaften werden aber zusätzlich durch die Anhebung des Körperschaftsteuersatzes (13,1 Mrd. € - einschließlich Solidaritätszuschlag - im Jahr 2010) und den kommunalen Zuschlag auf die Körperschaftsteuer (5,7 Mrd. € im Jahr 2010) belastet. Ihre Beteiligung am gesamtstaatlichen Steueraufkommen sinkt geringfügig, ihre Beteiligung am kommunalen Steueraufkommen sinkt allerdings um ca. 60 %.

Die wirtschaftskraftbezogene Beteiligung der Personengesellschaften (nicht der Personengesellschafter) an der direkten Kommunalfinanzierung wird durch den Wegfall der Gewerbesteuer abgeschafft. Diese Abschaffung wird bei den Kommunen zum Teil durch die erhöhte Einkommensteuer der Personengesellschafter, die jedoch ggf. einer anderen Kommune zugeordnet wird, ersetzt. Rechnet man die Beiträge der Personengesellschaften und ihrer Gesellschafter zur Kommunalfinanzierung zusammen, sinkt deren gesamter Beitrag mit ca. 50 % deutlich (Ursachen: Umfang der Steuerentlastungen [Anrechnungsüberhang] sowie Unterschiede in der Aufteilung zwischen Gewerbesteuer und Einkommensteuer).

Die Einkommensteuerpflichtigen werden insgesamt entlastet. Bei den Einkommensteuerpflichtigen, die nicht Personengesellschafter sind, ergeben sich Entlastungen insbesondere durch die Berücksichtigung des Kinderfreibetrags bei der Ermittlung des Kommunalzuschlags auf die Einkommensteuer. Die Höhe ihres Beitrags zur direkten Kommunalfinanzierung sinkt geringfügig, ihr Anteil hingegen wird sich deutlich erhöhen.

Die indirekte Kommunalfinanzierung durch die Steuerpflichtigen, bei der kein Zusammenhang zwischen Wohn- oder Arbeitsstätte der Steuerpflichtigen und der von ihnen jeweils gezahlten Steuer besteht, wird im Prüfmodell durch die Erhöhung des Umsatzsteueranteils massiv ausgeweitet.

Umverteilungswirkungen zwischen den Ländern

(Auszüge aus einem durch die Länder Berlin, Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen vorgelegten Beitrag, Anlage x des Zwischenberichts)

Das Prüfmodell berührt [darüber hinaus] auch unmittelbar die Steuereinnahmen der Länder. Dies hat - neben interkommunalen Verschiebungen der Steuereinnahmen innerhalb der einzelnen Länder - weitreichende Wirkungen auf die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer sowie die Zahlungsströme beim Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

Mit dem Prüfmodell wird der auf der Einwohnerzahl beruhenden horizontalen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ein größerer Milliardenbetrag entzogen und ersetzt durch den ge-

nannten entgeltbezogenen Schlüssel. Hinzu kommt, dass der Länderanteil an der Umsatzsteuer vollständig im Länderfinanzausgleich berücksichtigt wird, der kommunale Umsatzsteueranteil jedoch nur zu 64 v.H.. Auch hieraus werden sich finanzielle Verschiebungen auf allen Stufen des Finanzausgleichssystems ergeben.

Ergebnisse des AK Strukturanalyse

Innerhalb des AK Strukturanalyse wurden nach anfänglich sehr sachorientierten Diskussionen deutliche Abweichungen zwischen den politischen Vorgaben seitens des BMFs einerseits und den von verschiedenen Arbeitskreismitgliedern erstellten Beiträgen für einen Zwischenbericht andererseits offensichtlich. Bis zur Sitzung der AG Kommunalsteuern konnte daher kein einvernehmlicher Zwischenbericht des AK Strukturanalyse erstellt werden. Im folgenden wird die gemeinsam von den kommunalen Spitzenverbänden sowie den Ländern Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen vertretene Auffassung zu verschiedenen Aspekten auszugsweise wiedergegeben. Von den im Arbeitskreis vertretenen Ländern hat sich lediglich Bayern nicht diesen Ausführungen angeschlossen.

Für die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen ist ein hohes Mismatch zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben verantwortlich. Ein wesentlicher Grund dafür ist das stetige Wachstum der Sozialausgaben, die sich allein im Zeitraum von 1992 bis 2009 verdoppelt haben. Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Hilfe zur Erziehung, Hilfe zur Pflege oder die Grundsicherung im Alter weisen ungebrochen hohe einstellige oder sogar zweistellige jährliche Zuwachsraten auf. Soweit es nicht gelingt, diese Dynamik dauerhaft einzudämmen, werden alle Bemühungen zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation allenfalls kurzfristige Erfolge zeitigen.

Das BMF überhöht die Möglichkeiten, durch effizientere Verwaltungsstrukturen, eine Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit oder durch Gebührenerhöhungen einen Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation zu leisten. Die Überlegungen der Arbeitsgruppe haben zwar ergeben, dass eine Ausweitung der Äquivalenzfinanzierung – also insbesondere auch eine Anpassung von Gebühren, Beiträgen und Eintrittspreisen – und eine Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns sinnvolle und zu forcierende Maßnahmen sind. Wie immer sich die Kommunen künftig aber um eine verstärkte Durchsetzung des Äquivalenzprinzips bemühen werden, dies und auch die Änderung von Standards werden das Problem der kommunalen Unterfinanzierung nicht lösen.

Insbesondere aber beschönigt das BMF die Möglichkeiten zur Einführung des sog. Prüfmodells. Im Einzelnen:

- *Das Prüfmodell hat das Ziel, steuerliche Einnahmen zu verstetigen. Die Analyse der kommunalen Einnahmen zeigt jedoch, dass sich das Aufkommen der Gewerbesteuer in den zurückliegenden fünfzehn Jahren annähernd verdoppelt hat, während das Aufkommen der übrigen lohn- und ertragsabhängigen Steuern um lediglich ein Viertel gewachsen ist. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Schwankungen des Gewerbesteueraufkommens um einen langfristigen Trend nicht wesentlich höher waren als die Schwankungen des Aufkommens der übrigen lohn- und ertragsabhängigen Steuern. Die Gewerbesteuer ist somit zwar konjunkturreegibel, aber auch ausgesprochen wachstumsdynamisch. Ein Systemwechsel bei der Gewerbesteuer würde den Kommunen voraussehbar künftige Einnahmenezuwächse vorenthalten, andererseits aber, anders als beabsichtigt, die kommunalen Einnahmen im Konjunkturzyklus kaum stabilisieren. Das Ziel der Gemeindefinanzkommission könnte damit nicht nur verfehlt werden, sondern sich in sein Gegenteil verkehren.*
- *Das vorgesehene Zuschlagssystem zur Einkommen- und Körperschaftsteuer enthält schwerwiegende Fehlanreize. So lockert sich das Band zwischen Kommunen und den angesiedelten Unternehmen durch den weitaus geringeren Beitrag der unternehmensbezogenen Steuern zur*

kommunalen Steuerbasis deutlich. Gleichzeitig schafft das System erhebliche Verwerfungen sowohl zwischen Betriebsstätten- und Wohnsitzgemeinden, als auch zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen. Der Vorschlag des BMF, über eine Veränderung der steuerlichen Zuordnung zwischen Betriebsstätten- und Wohnsitzgemeinden innerhalb des Modells nachzudenken, wirft nur weitere Probleme im administrativen Bereich auf.

- *In Folge des Prüfmodells kommt es zu maßgeblichen finanziellen Verlagerungen auf allen Stufen der Steuerverteilung, der Steuererlegung und des Finanzausgleiches, für die keine Lösungen absehbar sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Ersatz der Gewerbesteuer durch das Prüfmodell Konsequenzen für das deutsche Steuersubstrat hätte. Zum einen würden Sitzverlagerungen ins Ausland attraktiver, zum anderen würde der Anreiz wieder verstärkt, ausländische Verluste nach Deutschland zu verlagern.*
- *Neben interkommunalen Verschiebungen innerhalb der einzelnen Länder hat das Prüfmodell weitreichende Wirkungen auf die horizontale Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer sowie die Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich und bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Nicht ausgeschlossen ist, dass die finanziellen Auswirkungen der seinerzeitigen Verhandlungen zum geltenden Länderfinanzausgleich – politische Festlegung: kein Land darf mehr als 6 Euro je Einwohner gewinnen oder verlieren – für einzelne Länder übertroffen wird.*

Die bisherigen Arbeiten lassen erhebliche Zweifel entstehen, ob eine Ersetzung der heutigen Gewerbesteuer durch ein Zuschlagsmodell geeignet ist, den Finanzierungsproblemen der Gemeinden abzuhelpen; es bestehen durchaus Anzeichen dafür, dass das Prüfmodell die Probleme im Gegenteil verschärfen könnte. (Hervorhebung hinzugefügt) Hierüber und über die Frage, wie auf der Ausgabenseite der Dynamik der Sozialausgaben Einhalt geboten werden kann, müssen die Arbeiten in den Arbeitsgruppen der Gemeindefinanzkommission nach der Sommerpause fortgesetzt werden. Darüber hinaus wird der Kommission empfohlen, das Modell der Kommunalen Spitzenverbände prüfen zu lassen.

Prüfaufträge

Im Rahmen der Sitzung der AG Kommunalsteuern wurden verschiedene Prüfaufträge beschlossen. Ziel der Prüfaufträge ist festzustellen, ob sich die absehbaren negativen Effekte abmildern oder verhindern lassen. **Nach einer ersten Einschätzung ist aus Sicht der HGSt festzuhalten, dass das „Prüfmodell“ grundlegende Konstruktionsmängel aufweist, die sich auch durch einzelne oder mehrere Modifikationen nicht auffangen lassen können.**

Die „AG Kommunalsteuern“ hat für die weitere Arbeit u. a. folgende Punkte festgelegt:

- Prüfung des Kommunalmodells
- Prüfung von Modulen des Vorschlags der Stiftung Marktwirtschaft
- Sicherstellung der gesamtstaatlichen Aufkommensneutralität
- Prüfung Betriebsstättenprinzip bei Personengesellschaften

- Gespaltenes Hebesatzrecht für Gewinneinkünfte und übrige Einkünfte / Einkommensteuerzuschläge und Zentrifugalkräfte
- Verteilungsschlüssel Umsatzsteueranteil.

Prüfung des Kommunalmodells

Dass eine Prüfung des Kommunalmodells nunmehr erfolgen soll, ist zu begrüßen.

Prüfung von Modulen des Vorschlags der Stiftung Marktwirtschaft

Das Modell der Stiftung Marktwirtschaft umfasst in der letzten uns bekannten Aktualisierung **drei Komponenten**:

1. **Beteiligung am Lohnsteueraufkommen**: Die Betriebsstättenkommunen (auch öffentlicher Einrichtungen) erhalten einen Anteil am Lohnsteueraufkommen i. H. v. 2% der Bruttolohnsumme. Es handelt sich jedoch um keine Lohnsummensteuer, sondern um ein reines Finanzausgleichselement ohne Hebesatzberechtigung der Kommunen.

Bewertung:

- Die Beteiligung am Lohnsteueraufkommen ist keine Steuer, sondern ein Finanzausgleichselement. Anpassungen an den örtlichen Finanzbedarf über ein Hebesatzrecht sind nicht vorgesehen. Mit Blick auf die beschäftigungspolitischen Wirkungen erscheint auch eine langfristige Weiterentwicklung zu einer Lohnsummensteuer nicht wahrscheinlich.
 - Zur Aufkommensverteilung (insb. im Stadt-Umland-Verhältnis) lassen sich noch keine verlässlichen Aussagen treffen.
2. **Wirtschaftsteuer**: Alle Gewinneinkunftsarten sollen einer hebesatzbewährten Gemeindewirtschaftssteuer unterworfen werden. Die heutige Gewerbesteuer würde also auf Freiberufler, Land- und Forstwirtschaft sowie ggf. die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung ausgeweitet werden und dafür insb. die Hinzurechnungsbesteuerung entfallen.

Das aktuelle Hebesatzniveau der Gewerbesteuer würde halbiert, so dass die Kommunen die Gewinneinkünfte „im Durchschnitt“ mit 8 % statt bisher 15% belasten würden.

Es soll einen Hebesatzkorridor geben, also eine Unter- und eine *Obergrenze* für den Hebesatz bestimmt werden.

Die Wirtschaftsteuer soll auf die Einkommensteuer angerechnet werden.

Bewertung:

- Zu begrüßen ist die Erweiterung der heutigen Gewerbesteuer um die weiteren Gewinneinkunftsarten.
- Nicht vereinbar mit dem Ziel kommunaler Finanzautonomie ist die Einführung einer Hebesatzobergrenze.
- Durch die Absenkung des Hebesatzniveaus würde die Ansiedlung gewerblicher Unternehmen tendenziell weniger attraktiv werden.
- Der Verzicht auf die Hinzurechnungsbesteuerung führt zu einer erheblichen Verlagerung von deutschem Steuersubstrat ins Ausland sowie zu einer Zunahme der Konjunkturreakibilität der gesamten staatlichen Steuereinnahmen.
- Die Halbierung des Hebesatzniveaus impliziert eine Anhebung der Bund-Länder-Einkommensteuer und der Bund-Länder-Körperschaftsteuer. Dadurch wird der Import ausländi-

scher Verluste drastisch zunehmen, so dass der Beitrag der Wirtschaft zum deutschen Steueraufkommen systematisch sinken wird.

- Kommunen würden zukünftig einen doppelten Steuerzugriff auf die Erträge aus Immobilienanlagen erhalten: Einmal über die Wirtschaftssteuer i. S. einer „Ist-Ertragsteuer“ und zum anderen über die Grundsteuer i. S. einer „Soll-Ertragsteuer“. Das wird – analog zur Vermögensteuerdebatte – unausweichlich in eine entsprechende Doppelbesteuerungsdebatte führen und kann auf Dauer die Grundsteuer politisch gefährden. Daher haben die Kommunen stets nur den Einbezug der Freien Berufe, nicht aber den Einbezug von LuF- und VuV-Einkünften in die Gewerbesteuer gefordert.
- 3. Bürgersteuer:** Die Bemessungsgrundlage der Bürgersteuer entspricht der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Das „durchschnittliche“ Belastungsniveau der Bürgersteuer soll bei 4 % des Einkommens liegen (linearer Tarif). Im Gegenzug fällt der Einkommensteueranteil der Kommunen weg.

Bewertung:

- Die Maßnahme führt zu einem unfairen Steuerwettbewerb um leistungsfähige Steuerbürger zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden, da Bürger von niedrigen Steuersätzen in den Umlandkommunen profitieren können, gleichzeitig aber die städtische Infrastruktur nahezu unverändert weiternutzen können.
- Siehe auch S. 17 dieses Rundschreibens.

Fazit:

- Das Modell ist völlig unzureichend spezifiziert, um sich damit tiefergehender auseinanderzusetzen zu können. Das beginnt bereits bei hinreichend konkreten Festlegungen, welchen Umfang die einzelnen Komponenten haben sollen, welche Einkunftsarten zukünftig in die Wirtschaftssteuer einbezogen werden sollen oder wie die Anrechnung auf die Bürgersteuer erfolgen soll.
- Der Administrierungsaufwand dürfte in jedem Falle dramatisch ansteigen. Eine Umsetzung wird letztlich allenfalls in einem System der Dualen Einkommensbesteuerung gelingen können.
- Zu erwarten ist ein deutlicher Verlust an gesamtstaatlichem Steuersubstrat im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Gleiches gilt für die Konjunkturreagibilität.
- Die beiden letztgenannten Punkte deuten darauf hin, dass es zu Lastenverschiebungen von den Unternehmen hin zu den Bürgern kommen wird.

Sicherstellung der gesamtstaatlichen Aufkommensneutralität

Für die gesamtstaatlichen Mindereinnahmen sind zwei Mechanismen verantwortlich:

Erstens entfallen aufgrund der Abschaffung der Gewerbesteuer die Hinzurechnungen, zudem sind die sog. Anrechnungsüberhänge (Hebesatz größer 380, kein ausreichendes Einkommensteuervolumen für die Anrechnung) innerhalb des Modells nicht kompensiert. Diese Entlastungen für die Unternehmen könnten im Bereich der Kapitalgesellschaften voraussichtlich nur dann verhindert werden, wenn die Steuersätze angehoben würden – aufgrund der im Zwischenbericht fixierten Zielmarke einer Belastung von 30 % erscheint dies allerdings fraglich. Wie sich die Mindereinnahmen bei den Personengesellschaften verhindern lassen können, ist nicht erkennbar.

Zweitens fallen Mindereinnahmen bei den Einkommensteuerzahlern an, weil bei dem Kommunalzuschlag die aufwändigen und letztlich kaum administrierbaren Günstigerprüfungen entfallen sollen. Weil die mit den Günstigerprüfungen insgesamt verbundene Förderung (z.B. Kindergeld, Riester-Zulagen) nicht eingeschränkt werden soll und vollständig über die verbleibende Einkommensteuer

von Bund und Ländern abgewickelt wird, führt der Verzicht auf Günstigerprüfungen beim Kommunalzuschlag zu Einnahmeausfällen. Als einzige Methode zur Verhinderung dieser Einnahmeausfälle erscheint die Abkehr vom Primat der Administrierbarkeit. Der Zwischenbericht des AK Administrierbarkeit hat vor einem derartigen Vorgehen deutlich gewarnt:

Im Prüfmodell stellt sich aus Administrierungssicht die Frage, ob die Günstigerprüfung einschließlich oder ohne Einbeziehung des Kommunalzuschlags erfolgen soll und wie die Berücksichtigung von Kindern beim Kommunalzuschlag auszugestalten ist. Als Ergebnis der Erörterungen im Arbeitskreis sollte aus Vereinfachungsgründen bei der Günstigerprüfung die Ermittlung der steuerlichen Entlastung durch die Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen anhand des abgesenkten Einkommensteuertarifs ohne Kommunalzuschlag berechnet und mit dem Kindergeld verglichen werden. Eine zusätzliche Einbeziehung des Kommunalzuschlags in die Günstigerprüfung würde allerdings zu einer Verkomplizierung der administrativen Umsetzung des Prüfmodells führen (auf die Niederschriften des Arbeitskreises Administrierung der seinerzeitigen Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2002/2003 wird ergänzend verwiesen).

Noch klarer sind die Ausführungen in Bezug auf die Riesterförderung:

*Der Arbeitskreis Administrierbarkeit sieht eine Berücksichtigung der Riesterförderung beim Kommunalzuschlag als **zwingend** an, um **verfassungsrechtlichen Bedenken** hinsichtlich einer möglichen Doppelbesteuerung bei der Erhebung des Kommunalzuschlags im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung zu begegnen. (Hervorhebungen nicht im Original)*

Aufkommensneutralität wird also nur für den Preis mangelhafter Administrierbarkeit erreicht werden können; die mangelnde Administrierbarkeit war einer der wesentlichen Gründe, die zur klaren Ablehnung des BDI/VCI-Modells durch alle Beteiligten geführt haben.

Prüfung Betriebsstättenprinzip bei Personengesellschaften

Auch der in seinen Auswirkungen zurecht als katastrophal beklagte Ansatz, die aus Beteiligungsgewinnen resultierenden Einkommensteuerzuschläge von Personengesellschaften ihrer Wohnsitzgemeinde zukommen zu lassen ist den Erfordernissen der Administrierbarkeit geschuldet. Die Administrationsprobleme, die mit einer Zuordnung zur Betriebsstättengemeinde verbunden wären, wurden bereits in der Gemeindefinanzreform 2003 untersucht:

Anhand des Beispiels einer Personengesellschaft mit vielen Gesellschaftern, die jeweils ihrerseits an mehreren Gesellschaften beteiligt sind und darüber hinaus Einkünfte aus anderen Einkunftsarten beziehen, wurde insbesondere durch die zunehmende Anzahl von durchzuführenden Zerlegungsfällen mit Abhängigkeiten von Feststellungen, die von verschiedenen Finanzämtern zu treffen sind, deutlich, dass der Verwaltungsaufwand bei Steuerpflichtigen, Finanzämtern und kommunaler Steuerverwaltung durch die Einführung des BDI/VCI-Modells gegenüber den gegenwärtigen Zustand zunehmen würde. Deutlich wurde auch, dass die EDV das Problem der zunehmenden Zahl von zu bearbeitenden Fällen („Mengenproblem“) nicht ohne weiteres lösen kann, weil auch diesem Bereich Grenzen gesetzt sind.

Die hieraus zu ziehende Schlussfolgerung ist eindeutig: Keine der beiden Alternativen bei der Erhebung eines Einkommensteuerzuschlag ist umsetzbar. Das Prinzip der sogenannten „transparenten Besteuerung“ bei Personengesellschaften verhindert entweder aus Administrierungsgründen einerseits oder aus Verteilungs- und Anreizgründen andererseits ein System mit kommunalen Einkommensteuerzuschlägen.

Gespaltenes Hebesatzrecht für Gewinneinkünfte und übrige Einkünfte

Anscheinend soll mit zwei getrennten Hebesätzen für die die Gewinneinkünfte einerseits und die übrigen Einkünfte andererseits (gespaltenes Hebesatzrecht) die thematisierte Stärkung der Zentrifugalkräfte im kommunalen Finanzsystem verhindert werden. Allerdings ist bei jeder Form von kommunalen Zuschlagsrechten auf die Einkommensteuer mit einer entsprechenden Verstärkung des Auseinanderklaffens von reichen und armen Kommunen zu rechnen.

Von den Befürwortern eines Zuschlagsrecht der Kommunen auf die Einkommensteuer wird argumentiert, dass hierdurch eine stärkere Fühlbarkeit bezüglich der bereitgestellten kommunalen Leistungen erreicht werde. Hierdurch – so die Argumentation – würde ein Wettbewerb zwischen den Kommunen in Gang gesetzt, der aufgrund des damit verbundenen effektiveren und effizienteren Ressourceneinsatzes im Interesse aller Bürger sei. Die Kommunen würden sich angeblich deswegen gegen derartige Zuschlagsrechte sperren, weil „die (Kommunal-)Politik“ den Wettbewerb scheue.

Diese Argumentation ist in allen Punkten falsch. Kommunen wollen Wettbewerb untereinander. Der nachdrückliche Einsatz für die Beibehaltung der Gewerbesteuer wie auch für eine verbesserte Bemessungsgrundlage bei der ebenfalls mit Hebesatzrecht versehenen Grundsteuer belegen dies eindrücklich. **Kommunen wollen allerdings fairen Wettbewerb untereinander, jedoch – gerade im Interesse ihrer Bürger – keinen ruinösen Steuerwettbewerb nach unten.**

Fairer Wettbewerb kann mit Zuschlägen zur Einkommensteuer nicht gewährleistet werden. Unterschiedliche Höhen eines Zuschlags würden nicht lokale Unterschiede im kommunalen Leistungsangebot wiedergeben, sondern unterschiedliche Belastung aufgrund externer Vorgaben z.B. im Sozialbereich. Die Einwohner einer wirtschaftsschwachen Kommune mit hohen nicht gestaltbaren Sozialausgaben würden im Falle eines Einkommensteuerzuschlagssystems über den notwendigen hohen Zuschlagsatz für diese Ausgaben herangezogen, nicht für etwaige – in wirtschaftsschwachen Kommunen ohnehin kaum anzutreffenden – kommunalen „Sonderleistungen“. Zudem sind Bürger bei der Wohnortwahl flexibler als Unternehmen. Zuschlagsrechte würden gerade auf die Bezieher hoher Einkommen einen überproportional hohen Wanderungsdruck über die Stadtgrenze hinaus auslösen, während dies für die weniger Einkommensteuer zahlenden Bürger, die direkte und indirekte Sozialleistung in Anspruch nehmen müssen, nicht gilt. Eine Beschleunigung des Auseinanderklaffens von reichen und armen Kommunen, auch von reichen und armen Regionen wäre die Folge.

Zusätzlich ist anzumerken, dass Zuschläge zur Einkommensteuer nicht mit dem System der Sockelbeiträge bei der Einkommensteuer vereinbar sind. Ein Zuschlagssystem führt daher bereits zum Zeitpunkt seiner Einführung zu massiven Umverteilungen von einkommensteuerschwachen zu einkommensteuerstarken Kommunen.

Verteilungsschlüssel Umsatzsteueranteil

Als weiterer Prüfauftrag soll nach Alternativen zu dem bislang als Berechnungsgrundlage genutzten Verteilungsschlüssel für die Umsatzsteuer gesucht werden. Dieser Prüfauftrag bestätigt alle im Vorfeld geäußerten Befürchtungen:

Für die Verteilung der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung scheinen beim Bund keinerlei Prinzipien zur Anwendung zu kommen; er wird vielmehr als beliebig gestaltbares Element gesehen. Ebenso wie der Verteilungsschlüssel für den bisherigen Umsatzsteueranteil (für dessen Festlegung immerhin ein nahezu 10-jähriger Verhandlungsprozess notwendig war) jetzt en passant beiseite gewischt werden soll, kann dies auch für einen zukünftigen Verteilungsschlüssel gelten.

Daher gilt unabhängig davon, welche Alternativvorschläge unterbreitet werden: Anders als bei den bisherigen kommunalen Steuereinnahmen (mit Ausnahme der bereits existierenden Umsatzsteuerbeteiligung) gibt es bei der Umsatzsteuer keine aus dem Entstehungsort der Steuer ableitbaren Gründe für eine bestimmte örtliche Zuordnung der Einnahmen. Niemand wird sich sicher sein können, dass der Verteilungsschlüssel nicht binnen kurzer Frist geändert wird.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Kuban'. The script is cursive and fluid, with a large initial 'M' and a stylized 'K'.

Monika Kuban