

Bericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“
zum kommunalen Steueraufkommen nach geltendem Recht,
zu den interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells
und
zu den finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	6
1. Generelle Vorbemerkungen	7
2. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.....	9
3. Struktur und Stabilität der kommunalen Steuereinnahmen nach geltendem Recht ..	12
3.1 Gewerbesteuer	12
3.1.1 Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens im Vorjahresvergleich	12
3.1.2 Verteilung des Gewerbesteuermessbetrags nach Rechtsformen	17
3.1.3 Streuung der Gewerbesteuer.....	17
3.1.3.1 Streuung des Gewerbesteueraufkommens nach Gemeindegruppen.....	17
3.1.3.2 Regionale Streuung des Gewerbesteueraufkommens	17
3.1.4 Extremfälle.....	19
3.1.5 Ergänzende Anmerkungen.....	20
3.2 Kommunaler Anteil an der Einkommensteuer	21
3.3 Grundsteuer	24
3.4 Zusammenfassung.....	24
4. Veränderung des kommunalen Steueraufkommens durch das Prüfmodell.....	29
4.1 Anpassung des ursprünglichen Prüfmodells	29
4.2 Finanzielle Auswirkungen des Prüfmodells.....	33
4.3 Kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer	34
4.3.1 Ermittlung des notwendigen Ausgleichsvolumens	34
4.3.2 Festlegung des Verteilungsschlüssels für den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer.....	35
4.4 Interkommunale Auswirkungen des Prüfmodells	38
4.4.1 Methodisches Vorgehen des Statistischen Bundesamts	38
4.4.2 Stabilität der kommunalen Steuerbasis	43
4.4.3 Beitrag der Steuerpflichtigengruppen zur kommunalen Steuerausstattung... 53	
4.4.4 Auswirkungen des Prüfmodells auf das interkommunale Steuer- und Hebesatzgefälle	57
4.4.5 Interkommunale Umverteilung	65
4.4.6 Besser-/Schlechterstellungen bei Berücksichtigung des Übergangsschlüssels 69	
4.4.7 Regionale Umverteilungseffekte	72
4.4.8 Auswirkung des Prüfmodells auf die Bürger	76

5. Kommunalmodell	78
5.1 Auftrag der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“	78
5.2 Beschreibung des Kommunalmodells.....	78
5.3 Finanzielle Auswirkungen des Kommunalmodells	80
5.3.1 Methodische Grundlagen	80
5.3.2 Gesamtauswirkungen.....	83
Anlagenverzeichnis.....	87

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Gemeinden, bei denen das Gewerbesteueraufkommen (netto) im Vorjahresvergleich rückläufig war	13
Tabelle 2	Gemeinden, bei denen das Gewerbesteueraufkommen (netto) im Vorjahresvergleich zunahm bzw. stagnierte	15
Tabelle 3	Steuerpflichtige und Steuermessbetrag nach Gewerbeertragsgruppen und Rechtsformen.....	17
Tabelle 4	Durchschnittliches Gewerbesteueraufkommen je Einwohner im Zeitraum von 2001 bis 2008	17
Tabelle 5	Gemeinden, bei denen der Einkommensteueranteil im Vorjahresvergleich rückläufig war	22
Tabelle 6	Gemeinden, bei denen die Grundsteuer im Vorjahresvergleich rückläufig war	24
Tabelle 7	Auswirkungen des Prüfmodells auf die Gemeinden	33
Tabelle 8	Rechnerische Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer..	34
Tabelle 9	Entfallende Beteiligungskosten der Gemeinden bei der Einkommensteuer durch Einführung des Prüfmodells	44
Tabelle 10	Vergleich der Struktur der kommunalen Steuerbasis nach dem geltenden Recht und dem Prüfmodell in Mrd. €	50
Tabelle 11	Vergleich der Struktur der kommunalen Steuerbasis nach dem geltenden Recht und dem Prüfmodell in %	50
Tabelle 12	Struktur der kommunalen Steuerbasis nach dem geltenden Recht und dem Prüfmodell.....	51
Tabelle 13	Tarifliche Belastung von Kapitalgesellschaften im Jahr 2008	58
Tabelle 14	Steuerbelastungsniveau von Kapitalgesellschaften in Relation zum Belastungsniveau von Kapitalgesellschaften im geltenden Recht	58
Tabelle 15	Steuergesamtbelastung der ausgeschütteten Gewinne von Kapitalgesellschaften und Zuschlag- bzw. Hebesätze	61
Tabelle 16	Übersicht zu den Verlagerungsvolumina Jahr 2008.....	64
Tabelle 17	Gemeinden mit Veränderung der kommunalen Steuerausstattung bei Einführung des Prüfmodells.....	70
Tabelle 18	Thesaurierungsbelastung der Kapitalgesellschaften.....	74
Tabelle 19	Relative Steuerbelastungsdifferenz im Vergleich zu Kernstädten	74
Tabelle 20	Einkommensteuerhöchstbelastung für Nichtgewinneinkünfte bei Anwendung eines einheitlichen Zuschlagsatzes.....	77
Tabelle 21	Entwicklung der Finanzierungsaufwendungen in den Jahren 2008 bis 2014	82
Tabelle 22	Auswirkungen des Kommunalmodells auf die Gemeinden	83

Tabelle 23	Veränderung der tariflichen Steuerbelastung von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften durch das Kommunalmodell	84
------------	---	-----------

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Regionalisiertes Wachstum der Gewerbesteuer	19
Abbildung 2	Steuerbelastungsniveau von Kapitalgesellschaften in Relation zum Belastungsniveau von Kapitalgesellschaften im geltenden Recht	59
Abbildung 3	Steuereinnahmen je Einwohner aller Gemeinden	67
Abbildung 4	Steuereinnahmen je Einwohner der Kernstädte	68
Abbildung 5	Kommunale Steuereinnahmen je Einwohner nach Ländern	73

1. Generelle Vorbemerkungen

Der Arbeitskreis „Quantifizierung“ wurde von der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ in der Sitzung am 17. Juni 2010 beauftragt, die mit dem Zwischenbericht vom 15. Juni 2010 vorgelegten Berechnungen der finanziellen Auswirkungen des erörterten Prüfmodells hinsichtlich der Modifikation des Prüfmodells zu aktualisieren und um eine Darstellung der interkommunalen Effekte zu ergänzen. Das untersuchte Prüfmodell sollte gesamtstaatlich möglichst aufkommensneutral gestaltet werden. Weiterhin bat die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ um Ermittlung der finanziellen Auswirkungen des von den kommunalen Spitzenverbänden vorgelegten Vorschlags eines „Kommunalmodells zur Reform der Gewerbesteuer“. Zudem sollten auch Möglichkeiten für eine Einbeziehung von Elementen des Vorschlags der Stiftung Marktwirtschaft geprüft werden. Außerdem wurde von Seiten der Kommunen darum gebeten, die strukturelle Entwicklung der Gewerbesteuer nach geltendem Recht zu untersuchen. Eine entsprechende Untersuchung ist zudem eine notwendige Voraussetzung für die Bewertung des Prüfmodells.

Der Arbeitskreis „Quantifizierung“ tagte am 18. und 19. November 2010 sowie am 13. und 14. Januar 2011. Unter dem Vorsitz des Bundesministeriums der Finanzen nahmen Vertreter der Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände teil. Von Seiten des Bundes waren die Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie und des Innern sowie das Statistische Bundesamt vertreten.

Der hiermit vorgelegte Bericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“ ergänzt den Zwischenbericht vom 15. Juni 2010, dessen Ergebnisse weiterhin gelten.

Der vorgelegte Bericht gliedert sich im Wesentlichen in drei Teile. Der erste Teil enthält eine Analyse der Struktur und der Stabilität der kommunalen Steuerbasis auf der Grundlage des (jeweils) geltenden Rechts als Ausgangspunkt für eine vergleichende Bewertung der Struktur und Stabilität der kommunalen Steuereinnahmen auf der Grundlage des (modifizierten) Prüfmodells. Der zweite Teil enthält die Darstellung der wesentlichen interkommunalen Auswirkungen des untersuchten Prüfmodells. Im dritten Teil werden die finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells zur Reform der Gewerbesteuer behandelt.

Elemente des Vorschlags der Stiftung Marktwirtschaft hat der Arbeitskreis „Quantifizierung“ aus Zeitgründen nicht mehr behandelt. Eine Untersuchung einzelner Elemente kann nicht isoliert von den übrigen Modellannahmen erfolgen, sondern ist im Rahmen eines geschlossenen Modellkonzepts durchzuführen. Dies bedeutet aber auch, dass zur Ermittlung der finanziellen Auswirkungen, insbesondere zu den entscheidenden interkommunalen Effekten, zusätzliche, sehr aufwändige Datenerhebungen und Berechnungen hätten erfolgen müssen.

Die vom Arbeitskreis „Quantifizierung“ vorgelegten Berechnungen wurden im Wesentlichen auf der Grundlage der Steuerstatistiken des Statistischen Bundesamtes für den Veranlagungszeitraum 2004, der Kassenstatistiken zum Steueraufkommen bis zum Jahr 2008, sowie der mittelfristigen Steuerschätzung vom Mai 2010 unter maßgeblicher Beteiligung des Statistischen Bundesamts erstellt. Das Statistische Bundesamt hat die für den Bericht entscheidenden Grunddaten und tabellarischen Auswertungen erarbeitet. Um Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des Prüfmodells und des Kommunalmodells bis zum Veranlagungszeitraum 2014 treffen zu können, wurden die vorliegenden Daten der Veranlagungsstatistik 2004 in den neuen Rechtsstand ab Unternehmensteuerreform 2008 transformiert und anhand von pauschalen Annahmen zur mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung fortgeschrieben, wie sie der mittelfristigen Steuerschätzung vom Mai 2010 zugrunde gelegt wurden. Die auf die Entwicklung gesamtstaatlicher Steueraufkommensbeträge ausgerichtete Methodik erlaubt bei den vorgelegten Berechnungen zu den interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells grundsätzlich keine aussagefähige einzelgemeindliche Prognose. Auf die Wiedergabe von einzelgemeindlichen Ergebnissen wird daher grundsätzlich verzichtet (Ausnahme: Stadtstaaten). Die Analyse beschränkt sich auf Gemeindegruppen in verschiedener Abgrenzung:

- Gemeinden nach 9 Gemeindetypenklassen: Kernstädte, Umlandgemeinden, Gemeinden im ländlichen Raum jeweils differenziert nach Steuerstärke (steuerschwach, mittlere Steuerkraft, steuerstark)
- Gemeinden nach Ländern.

Der Bericht wird in verschiedenen Punkten von den kommunalen Spitzenverbänden und einigen Ländern nicht mitgetragen. Die entsprechenden Sondervoten stellen nicht die fachliche Richtigkeit der dem Bericht zugrunde liegenden Berechnungen selbst in Frage, sondern beziehen sich insbesondere auf deren Interpretation, Kommentierung und Bewertung. Auf die Sondervoten wird jeweils zu Beginn eines Abschnitts mit knappen Erläuterungen hingewiesen, die Sondervoten selbst sind am Ende des jeweiligen Abschnitts wiedergegeben.

2. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchungen werden nachfolgend zusammengefasst:

- Im geltenden Recht beruhen die kommunalen Steuereinnahmen zu 45 % auf der volatilen Gewerbesteuer. In den Jahren 2000 bis 2008 waren bei durchschnittlich 41 % aller Gemeinden die Gewerbesteuereinnahmen eines Jahres um durchschnittlich knapp ein Viertel niedriger als im jeweiligen Vorjahr. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich: sowohl Aufkommensverluste aufgrund von sinkenden Unternehmensgewinnen oder Betriebs-schließungen kommen in Betracht, als auch „Normalisierungen“ nach Jahren mit überproportional hohem Aufkommen (z. B. Gewerbesteuernachzahlungen aufgrund von Betriebsprüfungen). Entwicklungschancen und Rückgangsrisiken sind bei der gewinnbezogenen Gewerbesteuer zwei Seiten derselben Medaille.
- Im geltenden Recht entfallen insgesamt rd. 57 % der kommunalen Steuereinnahmen auf volatile Komponenten (Gewerbesteuer 45,4 %, auf Gewinneinkünfte entfallender kommunaler Einkommensteueranteil 11,4 %) und dementsprechend rechnen im geltenden Recht rd. 43 % der kommunalen Steuereinnahmen zur stabilen Einnahmekategorie (Grundsteuer, Umsatzsteueranteil, auf Überschusseinkünfte entfallender kommunaler Einkommensteueranteil). Im Prüfmodell beruhen 20 % auf dem volatilen Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer und auf dem Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer, soweit er auf Gewinneinkünfte entfällt. 80 % der kommunalen Steuereinnahmen entfallen beim Prüfmodell auf die grundsätzlich stabilen Einnahmen aus der Grundsteuer, aus dem kommunalen Umsatzsteueranteil und aus dem kommunalen Einkommensteuerzuschlag auf Überschusseinkünfte. Jedoch sind auch die stabileren Elemente im Prüfmodell vor jährlichen Aufkommensschwankungen nicht gänzlich gefeit. So bestimmt sich der kommunale Umsatzsteueranteil, der im Prüfmodell gut ein Drittel der Steuerbasis ausmacht, für jede Gemeinde nach der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte der dort angesiedelten Arbeitgeber. Diese Lohnsumme kann sich z. B. durch Betriebseröffnungen oder -schließungen, durch Zuzug oder Wegzug von Unternehmen, durch Schaffung oder Abbau von Arbeitsplätzen oder auch die Änderung der Beitragsbemessungsgrenze zur Sozialversicherung (unterschiedliche Beträge in den alten und in den neuen Ländern) positiv oder negativ entwickeln.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im vorliegenden Bericht aus dem größeren Gewicht der relativ stabilen Einnahmen im Prüfmodell nicht der Schluss gezogen wird, dass die gemeindeindividuellen Einnahmen im Prüfmodell insgesamt stabiler würden. **Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände** ist zu beachten, dass die relativ stabilen Einnahmen beim Übergang zum Prüfmodell zwar immer noch relativ stabil wären, aber im Vergleich zum geltenden Recht an Stabilität verlieren würden.

- Die steuerliche Standortanalyse geht von der Ermittlung der im Prüfmodell erforderlichen Anspannung der Zuschlagsätze auf Gewinneinkünfte aus, welche das bisherige gemeindliche Steueraufkommen sichert (Szenario 1). Auf dieser Grundlage kommt es zu einer erheblichen Annäherung im Steuerbelastungsniveau zwischen den Kernstädten einerseits und den übrigen Gemeindegruppen andererseits. Hiernach führt das Prüfmodell tendenziell zu einer Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen der Kernstädte, während bisherige steuerliche Standortvorteile der übrigen Gemeindegruppen (Umlandgemeinden, Gemeinden im ländlichen Raum) in entsprechendem Maße abgebaut werden.
- Die vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Berechnungen zum Prüfmodell mit Anwendung eines gespaltenen Hebesatzes – fester Kommunalzuschlag in Höhe von 17,65 % auf Überschusseinkünfte (insbesondere Lohneinkünfte) entsprechend der bisherigen Belastung; variable Zuschlagsätze auf Gewinneinkünfte, die genauso um den Durchschnittswert schwanken wie heute die Gewerbesteuerhebesätze von ihrem Durchschnittswert abweichen (Szenario 2) – zeigen Folgendes:

Zur Ermittlung der Besser-/Schlechterstellungen der Steuerausstattung von Gemeinden bei Einführung des Prüfmodells wurde der Übergangsschlüssel unterstellt. In der Primärwirkung, also ohne Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs und ohne Einbeziehung eventueller Verhaltensanpassungen, werden durch interkommunale Umverteilungen der Finanzmasse 4.292 Gemeinden, die durchschnittlich 61 € je Einwohner mehr einnehmen, besser gestellt. Bei 7.114 Gemeinden treten Mindereinnahmen von durchschnittlich 52 € je Einwohner ein. 58 % der insgesamt 12.227 Gemeinden werden finanziell schlechter gestellt. Die Schwerpunkte liegen dabei auf den Umlandgemeinden (62 % Verlierer) und den Gemeinden im ländlichen Raum (57 % Verlierer). Die Verliererquoten können je nach Land deutlich höher liegen, vor allem in den westdeutschen

Flächenländern mit wirtschaftsstarken Ballungsräumen.

Hinsichtlich der interkommunalen Umverteilungen wurde der endgültige Schlüssel zugrunde gelegt. Es zeigt sich, dass sich bei den Gemeinden im ländlichen Raum die Steuereinnahmen je Einwohner insgesamt nur geringfügig von bisher durchschnittlich 681 € je Einwohner um 3 € auf durchschnittlich 678 € je Einwohner (Verringerung um weniger als 0,5 %) verringern.

Die Gruppe der Kernstädte wird begünstigt: Die Einnahmen je Einwohner erhöhen sich in den Kernstädten von durchschnittlich 1.149 € je Einwohner um 25 € auf durchschnittlich 1.174 € je Einwohner (Zuwachs um 2,2 %).

Bei Gemeinden mit mittlerer und schwacher Steuerkraft verbessern sich die Steuereinnahmen je Einwohner, bei steuerstarken Gemeinden verringert sich das Steueraufkommen je Einwohner.

- Die Steuereinnahmen der Gemeinden in den neuen Ländern werden isoliert betrachtet durch das Prüfmodell erhöht.
- Das Prüfmodell führt zu jährlichen Mindereinnahmen für Bund und Länder in Höhe von 4 bis 4,5 Mrd. €. Diese sind im Wesentlichen im Zusammenhang mit der Administrierbarkeit des Prüfmodells zu sehen und müssten zur Einhaltung der Schuldenbremse dauerhaft gegenfinanziert werden.
- Das Kommunalmodell führt mit einer Senkung der Gewerbesteuermesszahl von 3,5 % auf 2,5 % sowie einer Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes von 15 % auf 17 % zu gesamtsstaatlichen Steuermehreinnahmen von 2,1 bis 2,8 Mrd. € und bedeutet eine entsprechende Steuererhöhung für die Unternehmen. Untersuchungen der interkommunalen Verteilungswirkungen des Kommunalmodells waren aus Zeitgründen nicht möglich.

3. Struktur und Stabilität der kommunalen Steuereinnahmen nach geltendem Recht

Bevor die Stabilität und die Umverteilungswirkungen beim Übergang auf das Prüfmodell genauer untersucht werden, ist es von Interesse, die im Rahmen des geltenden Rechts von Jahr zu Jahr eintretenden Schwankungen beim kommunalen Steueraufkommen genauer zu betrachten. Im Mittelpunkt der Analyse steht dabei die Gewerbesteuer.

Wegen mehrerer Änderungen des Verteilungsschlüssels der Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden und auch im Hinblick auf das vergleichsweise geringe finanzielle Gewicht des bisherigen Anteils der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen waren entsprechende Untersuchungen zum Umsatzsteueranteil nach geltendem Recht nicht sinnvoll.

Die kommunalen Spitzenverbände sowie einige Länder legen in einem Sondervotum am Ende des Abschnitts 3 ihre Zweifel an den Analysemethoden bzw. -ergebnissen zur Instabilität und großen Streuung der Gewerbesteuereinnahmen sowie zur Stabilität des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer dar.

3.1 Gewerbesteuer

3.1.1 Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens im Vorjahresvergleich

Die globale Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens schwankt bei einem direkten Vorjahresvergleich erheblich stärker als die übrigen kommunalen Steuereinnahmen. Hierzu und zur Frage der Aufkommensdynamik enthält der Bericht des Arbeitskreises „Strukturanalyse“ Ausführungen auf der Grundlage einer Betrachtung der Entwicklung des *gesamtstaatlichen* Gewerbesteueraufkommens (Makro-Betrachtung). Aus einzelgemeindlicher Sicht kommt es aber primär auf die Entwicklung der gemeindeindividuellen Gewerbesteuereinnahmen an (Mikro-Betrachtung). Hier gibt es erhebliche Unterschiede, die bei einer auf die gesamtstaatliche Aufkommensentwicklung begrenzten Analyse nicht erkennbar sind. Beispielsweise zeigen Auswertungen des Statistischen Bundesamtes, dass bei zahlreichen Gemeinden im Vorjahresvergleich ein Rückgang bis hin zum vollständigen Ausfall ihrer Gewerbesteuereinnahmen auch dann eintritt, wenn das gesamtstaatliche Gewerbesteueraufkommen kräftig ansteigt.

Anlage 1 enthält vom Statistischen Bundesamt zusammengestellte Tabellen über Gemeinden mit Rückgang ihrer Gewerbesteuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr. Die Übersichten beziehen sich auf den Zeitraum von 2000 bis 2008 und sind getrennt aufgestellt für Kernstädte, Umlandgemeinden, Gemeinden im ländlichen Raum sowie für alle Gemeinden.

Die nachstehende, vom Statistischen Bundesamt erstellte Tabelle enthält die Durchschnittswerte der Gemeinden für die Jahre 2000 bis 2008, bei denen das Gewerbesteueraufkommen (netto) im Vorjahresvergleich um mindestens 2 % rückläufig war.

Tabelle 1 Gemeinden, bei denen das Gewerbesteueraufkommen (netto) im Vorjahresvergleich rückläufig war
- Jahresdurchschnitt 2000 bis 2008 -

	Alle Gemeinden	Kernstädte	Umlandgemeinden	Gemeinden im ländlichen Raum
nachrichtlich: Gemeinden mit positivem Aufkommen insgesamt ¹⁾	11.463	151	3.151	8.161
1. Gemeinden Anzahl	4.754	57	1.292	3.405
2. Anteil an allen Gemeinden %	41	38	41	42
3. Anzahl Einwohner Mio.	32	12	10	11
4 Anteil an allen Einwohnern der Gruppe %	40	39	41	41
5. Gewerbesteuer 2000 bis 2008 ²⁾ Mio. €	8.194	4.611	1.980	1.603
6. Anteil an der gesamten Gewerbesteuer...%	33	34	32	31
7. Gewerbesteuer aller Gemeinden Mio. €	25.069	13.639	6.240	5.190
8. Rückgang der Gewerbesteuer Mio. €	2.579	1.026	847	706
9. Rückgang der Gewerbesteuer in % von 5.	24	18	30	31
10. Gemeinden mit Rückgang der Gewerbesteuer um mehr als...				
10 % Anzahl	4.080	40	1.076	2.965
50 % Anzahl	1.380	3	297	1.080
11. Gemeinden mit negativem Aufkommen Anzahl	392	0	55	337
12. Gesamtvolumen des negativen Aufkommens Mio. €	-19	0	-7	-13

¹⁾ Differenz zur Gesamtzahl der Gemeinden von 12.227 entsteht durch das Fehlen von Zahlen für Mecklenburg-Vorpommern für die Jahre 1999-2002

²⁾ der Gemeinden, deren Gewerbesteueraufkommen rückläufig war

Bei durchschnittlich 4.754 Gemeinden pro Jahr (entspricht rd. 41 % aller Gemeinden) ergibt sich ein Rückgang des Gewerbesteueraufkommens. Die durchschnittliche Einwohnerzahl aller Gemeinden mit Rückgang der Gewerbesteuer im Vergleich zum Vorjahr beträgt 32 Mio. Einwohner (entspricht durchschnittlich 40 % aller Einwohner).

Bei den betroffenen Gemeinden verringert sich das Gewerbesteueraufkommen durchschnittlich um knapp ein Viertel (- 24 % bzw. rd. - 2,6 Mrd. €). In diesem Zeitraum hatten durchschnittlich 392 Gemeinden sogar ein negatives Gewerbesteueraufkommen zu verzeichnen.

Den vergleichsweise geringsten Rückgang verzeichnen dabei die betroffenen Kernstädte (durchschnittlich - 18 % des Gewerbesteueraufkommens). Ein stärkerer Rückgang ergibt sich bei den betroffenen Gemeinden des ländlichen Raums und den betroffenen Umlandgemeinden mit jeweils durchschnittlich rund 30 % Verringerung des Gewerbesteueraufkommens. Naturgemäß ist das gemeindliche Gewerbesteueraufkommen bei – tendenziell kleineren – Gemeinden mit nur wenigen Gewerbebetrieben instabiler als bei großen Städten mit deutlich mehr Gewerbebetrieben verschiedener Branchen. Hier sind die Chancen für einen Ausgleich der Schwankungen der Gewerbesteuerzahlungen einzelner Unternehmen besser.

Zur Frage der Aufkommensrückgänge bei der Gewerbesteuer hat das Statistische Bundesamt noch eine ergänzende Analyse mit folgendem Ergebnis durchgeführt:

Bei denjenigen Gemeinden, bei denen das Gewerbesteueraufkommen nicht nur gegenüber dem Vorjahr (t-1) sondern zusätzlich auch gegenüber dem Vorvorjahr (t-2) zurückgegangen ist, handelt sich um durchschnittlich rd. 24 % der Gemeinden (2.752 Gemeinden). Bei diesen Gemeinden ergibt sich bezogen auf t-1 ein durchschnittlicher jährlicher Rückgang des Gewerbesteueraufkommens um 29 %. Die durchschnittliche Einwohnerzahl aller Gemeinden mit einem Rückgang der Gewerbesteuer im Vergleich zum Vorjahr und zusätzlich auch zum Vorvorjahr beträgt rd. 19 Mio. Einwohner (entspricht durchschnittlich 24 % aller Einwohner).

Die nachstehende, auf Auswertungen des Statistischen Bundesamts beruhende Tabelle enthält die Durchschnittswerte der Gemeinden für die Jahre 2000 bis 2008, bei denen das Gewerbesteueraufkommen (netto) im Vorjahresvergleich zunahm bzw. stagnierte.

Tabelle 2 Gemeinden, bei denen das Gewerbesteueraufkommen (netto) im Vorjahresvergleich zunahm bzw. stagnierte
- Jahresdurchschnitt 2000 bis 2008 -

	Zuwachs				Stagnation			
	Alle Gemeinden	Kernstädte	Umlandgemeinden	Gemeinden im ländlichen Raum	Alle Gemeinden	Kernstädte	Umlandgemeinden	Gemeinden im ländlichen Raum
nachrichtlich: Gemeinden mit positivem Aufkommen insgesamt ¹⁾	11.463	151	3.151	8.161	11.463	151	3.151	8.161
1. Gemeinden Anzahl	6.362	83	1.751	4.528	347	11	108	228
2. Anteil an allen Gemeinden %	56	55	56	55	3	7	3	3
3. Anzahl Einwohner Mio.	44	16	14	14	4	2	1	1
4 Anteil an allen Einwohnern der Gruppe %	55	53	55	56	6	8	4	4
5. Gewerbesteuer 2000 bis 2008 ²⁾ Mio. €	15.438	8.062	4.005	3.371	1.437	966	255	216
6. Anteil an der gesamten Gewerbesteuer %	62	59	64	65	6	7	4	4
7. Gewerbesteuer aller Gemeinden Mio. €	25.069	13.639	6.240	5.190	25.069	13.639	6.240	5.190
8. Zuwachs der Gewerbesteuer Mio. €	3.253	1.800	778	675	-	-	-	-
9. Zuwachs der Gewerbesteuer in % von 5.	28	28	28	30	-	-	-	-
10. Gemeinden mit Zuwachs der Gewerbesteuer um mehr als...								
10 % Anzahl	5.410	65	1.501	3.844	-	-	-	-
50 % Anzahl	3.139	17	776	2.346	-	-	-	-

¹⁾ Differenz zur Gesamtzahl der Gemeinden von 12.227 entsteht durch das Fehlen von Zahlen für Mecklenburg-Vorpommern für die Jahre 1999-2002

²⁾ der Gemeinden, deren Gewerbesteueraufkommen ansteigend bzw. stagnierend war

Bei der Mehrheit der Gemeinden (durchschnittlich 56 %) stieg im untersuchten Zeitraum die Gewerbesteuer gegenüber dem Vorjahr an, wobei dieser Anteil bei allen Gemeindegruppen annähernd gleich war. Die durchschnittliche Einwohnerzahl aller Gemeinden mit Zuwachs der Gewerbesteuer im Vergleich zum Vorjahr beträgt 44 Mio. Einwohner (entspricht durchschnittlich 55 % aller Einwohner). Der Zuwachs an Gewerbesteueraufkommen liegt dabei mit 28 % (bzw. rd. + 3,3 Mrd. €) deutlich höher als die Aufkommensminderungen im Vergleichszeitraum. Bei durchschnittlich 3 % der Gemeinden schwankte das jährliche Gewerbesteueraufkommen um weniger als 2 % gegenüber dem Vorjahresaufkommen. In der Gemeindegruppe der Kernstädte ist dieser Anteil mit 7 % etwas höher.

Das Ergebnis, dass das Gewerbesteueraufkommen im direkten Vorjahresvergleich stark schwankt, wird somit auch bei der Betrachtung der Gemeinden mit Zuwachs bzw. Stagnation des Gewerbesteueraufkommens deutlich.

Die Instabilität des Gewerbesteueraufkommens im direkten Vorjahresvergleich aus einzel-gemeindlicher Perspektive drückt sich auch darin aus, dass im Betrachtungszeitraum bei durchschnittlich mehr als 10 % der Gemeinden im ländlichen Raum dieser Rückgang über 50 % beträgt und im gleichen Zeitraum mehr als doppelt so viele Gemeinden (26,7 %) im ländlichen Raum einen Zuwachs von mehr als 50 % verzeichnen konnten. Im gleichen Zeitraum tritt bei den Kernstädten ein Rückgang von über 50 % nur in durchschnittlich 2 % und ein Zuwachs von über 50 % in durchschnittlich 11 % der Fälle ein. Auch in guten Gewerbesteuerjahren mit einem kräftigen globalen Aufkommensanstieg müssen zahlreiche Gemeinden gleichwohl eine zum Teil drastische Verringerung ihres Gewerbesteueraufkommens hinnehmen. Ein ähnlich heterogenes Bild bietet sich allerdings auch in den beiden Jahren mit einem pro Kopf rückläufigen Gewerbesteueraufkommen, in denen 44 % (2002) bzw. 73 % (2004) der Gemeinden Aufkommenszuwächse zu verzeichnen hatten.

Das in dieser Hinsicht größte Problem ist der für viele, vor allem kleinere Gemeinden mit wenigen Gewerbebetrieben, unsichere und vielfach unberechenbare Verlauf der Gewerbesteuer-einnahmen. Er führt dazu, dass die Gewerbesteuer-einnahmen für zahlreiche Gemeinden auch bei einer insgesamt positiven Gewerbesteuerentwicklung unbefriedigend ausfallen und sich negativ auf die kommunale Finanz- und Projektplanung auswirken können. Die schwankende Gewerbesteueraufkommensentwicklung einzelner Gemeinden entsteht aber nicht nur aus dem allgemeinen konjunkturellen Verlauf, sondern ist vielfach auch auf Einzelfaktoren zurückzuführen. Zu nennen sind beispielsweise Betriebsprüfungsergebnisse, Insolvenzen, Urteile der Finanzgerichtsbarkeit, Unternehmensverlagerungen sowie Unternehmensumwandlungen.

Die vorliegenden Ergebnisse betreffen einen Zeitraum im Wesentlichen vor Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform 2008. Die Unternehmensteuerreform 2008 war im Hinblick auf die Gewerbesteuer mit aufkommensstabilisierenden Elementen verbunden. Über die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform 2008 auf die Gewerbesteuer liegen nur Ist-Ergebnisse und mittelfristige Steuerschätzungen zum Kassenaufkommen, aber noch keine Ergebnisse der Veranlagungsstatistik vor.

3.1.2 Verteilung des Gewerbesteuermessbetrags nach Rechtsformen

Die folgende Übersicht enthält die Verteilung des Gewerbesteuermessbetrags nach Rechtsformen und Gewerbeertragsgruppen im Veranlagungsjahr 2004.

Tabelle 3 Steuerpflichtige und Steuermessbetrag nach Gewerbeertragsgruppen und Rechtsformen

	positiver Messbetrag				Messbetrag = 0		Alle Gewerbesteuerpflichtigen			
	Steuerpflichtige		Messbetrag		Steuerpflichtige		Steuerpflichtige		Messbetrag	
	Tsd.	%	Mio. €	%	Tsd.	%	Tsd.	%	Mio. €	%
Kapitalgesellschaften und übrige juristische Personen	270,6	26,2	4.375,7	59,7	568,9	41,2	839,6	31,5	4.375,7	59,7
Personenunternehmen	762,2	73,8	2.956,4	40,3	1.061,5	58,8	1.823,7	68,5	2.956,4	40,3
davon										
Personengesellschaften	135,1	13,1	2.295,0	31,3	186,0	13,5	321,1	12,1	2.295,0	31,3
Einzelunternehmen	627,0	60,7	661,3	9,0	875,5	45,4	1.502,6	56,4	661,3	9,0
insgesamt	1.032,8	100,0	7.332,0	100,0	1.630,4	100,0	2.663,2	100,0	7.332,0	100,0

Quelle: Gewerbesteuerstatistik 2004 Tabellen 2.1.1 bis 2.1.4

3.1.3 Streuung der Gewerbesteuer

3.1.3.1 Streuung des Gewerbesteueraufkommens nach Gemeindegruppen

Die große Bandbreite der finanziellen Bedeutung der Gewerbesteuer für die verschiedenen Gemeindegruppen wird in der nachstehenden Übersicht deutlich. Bei allen Gemeindegruppen entwickelt sich das Pro-Kopf-Aufkommen in die gleiche Richtung.

Tabelle 4 Durchschnittliches Gewerbesteueraufkommen je Einwohner im Zeitraum von 2001 bis 2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in €							
Gemeinden insgesamt	255	225	297	278	316	383	404	419
Kernstädte	362	343	413	408	469	580	584	597
Umlandgemeinden	222	174	254	225	249	298	332	345
Gemeinden im ländlichen Raum	163	139	205	180	205	239	264	283

Quelle: Statistisches Bundesamt

3.1.3.2 Regionale Streuung des Gewerbesteueraufkommens

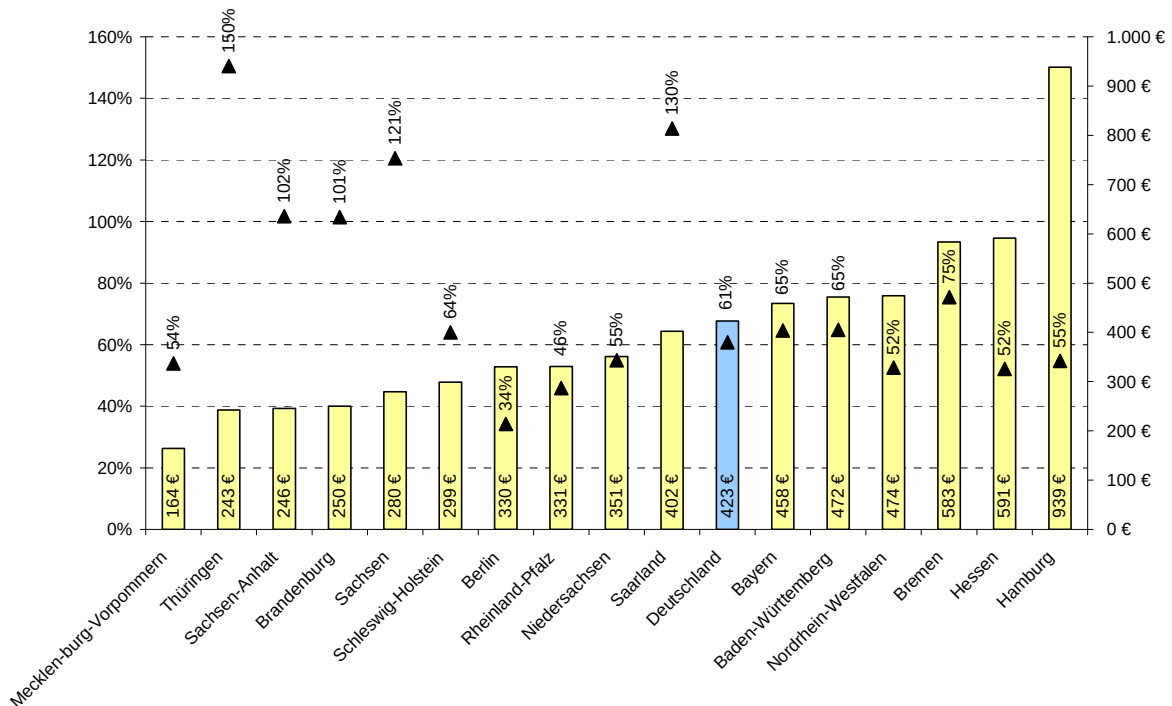
Für den Zeitraum 2000 bis 2008 zeigt sich, dass die Dynamik und die Höhe der Gewerbesteuer äußerst heterogen über die Länder verteilt sind, auch wenn in dem untersuchten Zeitraum alle Länder einen Zuwachs bei der Gewerbesteuer zu verzeichnen hatten. Wie die folgende Abbildung zeigt, verzeichnete Berlin dabei den geringsten Zuwachs an Gewerbesteuer-

einnahmen (+ 34 %) und Thüringen den größten (+ 150 %). In Ländern mit im Jahr 2008 recht hohen Gewerbesteureinnahmen pro Einwohner schwankt der Zuwachs des Gewerbesteueraufkommens zwischen 52 % (Nordrhein-Westfalen, Hessen) und 75 % (Bremen). Die ostdeutschen Flächenländer hatten dagegen im gleichen Zeitraum einen Zuwachs des Gewerbesteueraufkommens zwischen 150 % (Thüringen) und 101 % (Brandenburg). Die Ausnahme bei den ostdeutschen Ländern ist Mecklenburg-Vorpommern mit einem unterdurchschnittlichen Zuwachs des Gewerbesteueraufkommens im Betrachtungszeitraum von 54 %. Er lag leicht unter dem Zuwachs von Hamburg, dessen Zuwachs des Gewerbesteueraufkommens in diesem Zeitraum 55 % betrug. Damit hat sich der Abstand zwischen dem kleinsten und dem größten Pro-Kopf-Gewerbesteueraufkommen noch etwas vergrößert. Allerdings haben sich die relativen Abstände zwischen den anderen Ländern in der Tendenz verringert.

Mit 939 € Gewerbesteueraufkommen je Einwohner hatte Hamburg im Jahr 2008 mit großem Abstand vor dem Land Hessen (591 € pro Einwohner) den höchsten Gewerbesteueraufkommensbetrag pro Einwohner. Die geringsten Gewerbesteureinnahmen hatte Mecklenburg-Vorpommern mit 164 € pro Einwohner. Bei den übrigen ostdeutschen Flächenländern betragen die Pro-Kopf-Gewerbesteureinnahmen zwischen 243 € (Thüringen) und 280 € (Sachsen) und liegen damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (419 € je Einwohner).

Abbildung 1 Regionalisiertes Wachstum der Gewerbesteuer

Nominales Wachstum im Zeitraum 2000 bis 2008 und
Pro-Kopf-Aufkommen¹ der Gewerbesteuer im Jahr 2008



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

3.1.4 Extremfälle

Beispielhaft für die extreme Streuung der Gewerbesteuer ist die als Anlage 2 beigefügte „Liste der 40 Gemeinden mit dem höchsten Gewerbesteueraufkommen je Einwohner 2008“, die vom Statistischen Bundesamt aus Ergebnissen des Realsteuervergleichs 2008 zusammengestellt wurde. In einem Extremfall betrug bei einer Gemeinde mit 44 Einwohnern und einem Hebesatz von 200 % das Gewerbesteueraufkommen (netto) von 26,3 Mio. € bzw. rund 600 Tsd. € je Einwohner. Auf die „Top 40“ der Gemeinden mit dem höchsten Gewerbesteueraufkommen je Einwohner entfällt ein Gewerbesteuervolumen (netto) von 953 Mio. € bzw. 6.259 € pro Kopf. In diesen Gemeinden leben 152 Tsd. Einwohner. Dies bedeutet, dass etwa $2\frac{3}{4}$ % des Gewerbesteuer-Aufkommens auf Gemeinden entfällt, in denen weniger als 0,2 % der Bevölkerung Deutschlands wohnt. Bei der Betrachtung der Übersicht fällt zudem auf, dass in fast allen aufgeführten Gemeinden sowohl der Gewerbe- als auch der Grundsteuerhebesatz einen unterdurchschnittlichen Wert aufweist.

¹ Verwendet sind die „Netto-Zahlen“, d.h. ohne die Gewerbesteuerumlage. Da die Gemeinden in den neuen Ländern bis 2019 bei der Berechnung der Umlage begünstigt sind, ist ein Vergleich des Pro-Kopf-Aufkommens mit den alten Ländern ein wenig verzerrt. Der Unterschied ist daher wirtschaftlich betrachtet größer.

3.1.5 Ergänzende Anmerkungen

Ein besonderes Problem der Gewerbesteuer, welches Ungewissheiten und das Risiko von Aufkommensschwankungen beinhaltet, liegt in dem sehr großen Bestand an Verlustvorträgen von 569 Mrd. € (Stand 31.12.2004), die die Dynamik des künftigen Gewerbesteueraufkommens auch bei allgemein guter Gewinnentwicklung erheblich abbremsen könnten. Von dem genannten Gesamtvolumen der gewerbesteuerlichen Verlustvorträge von 569 Mrd. € entfallen rund 406 Mrd. € allein auf gewerbesteuerpflichtige Kapitalgesellschaften und übrige juristische Personen. Auf Personengesellschaften, an denen auch Kapitalgesellschaften beteiligt sein können, entfallen 145 Mrd. € und auf Einzelgewerbetreibende 18 Mrd. €.

Nach der aktuell vorliegenden Körperschaftsteuerstatistik 2006 gab es Ende 2006 bei unbeschränkt Körperschaftsteuerpflichtigen Verlustvorträge in Höhe von 576,3 Mrd. €. Dies bedeutet gegenüber Ende 2004 (Bestand 473,4 Mrd. €) bei unbeschränkt Körperschaftsteuerpflichtigen einen Zuwachs in Höhe von rd. 103 Mrd. € bis Ende 2006. Da die Gewerbesteuer neben den körperschaftsteuerpflichtigen Kapitalgesellschaften auch die Personenunternehmen erfasst, dürfte der Zuwachs im Bestand der Verlustvorträge bei der Gewerbesteuer noch über den Zuwachs bei der Körperschaftsteuer hinausgehen und dementsprechend der Bestand an Verlustvorträgen bei der Gewerbesteuer Ende 2006 deutlich über 670 Mrd. € (569 Mrd. € + Zuwachs des Bestands an körperschaftsteuerlichen Verlustvorträgen) liegen. Ein Grund für den starken Anstieg zwischen 2004 und 2006 könnte die Einführung der Mindestgewinnbesteuerung sein.

Verlustvorträge mindern das Gewerbesteueraufkommen, soweit sie von den Betrieben mit laufenden Gewinnen verrechnet werden können. Im Jahr 2004 wurden rund 27 Mrd. € Verlustvorträge mit laufenden Gewinnen verrechnet, also knapp 5 % des Verlustvortragsbestandes Ende 2004. Von den 569 Mrd. € Gesamtvolumen der gewerbesteuerlichen Verlustvorträge Ende 2004 entfallen rund 362 Mrd. € bzw. 63 % auf Betriebe mit negativem Gewerbeertrag im Jahr 2004. In diesem Umfang waren im Jahr 2004 die hohen Verlustvorträge mangels Verrechnungsmöglichkeit mit Gewinnen nicht nutzbar und werden in die Folgejahre fortgeschrieben. Für die gewerbesteuerlichen Auswirkungen der Verlustvorträge kommt es daher wesentlich darauf an, welcher Bestand der Verlustvorträge auf Betriebe mit längeren oder dauerhaften Verlustperioden entfällt. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Auswirkungen der Finanzkrise (Erhöhung des Verlustbestands) und der derzeitigen Verbesserung der wirt-

schaftlichen Lage (Erhöhung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten) hierin nicht berücksichtigt sind.

Anzumerken ist, dass sich die aktuelle Rechtsprechung des BFH einerseits – anders als bisher allgemein angenommen – für erweiterte Verrechnungsmöglichkeiten mit ausländischen Verlusten auch bei der Gewerbesteuer ausgesprochen hat. Der BFH sieht andererseits zunehmend in bestimmten Fällen verfassungsrechtliche Probleme bei der geltenden Mindestgewinnbesteuerung nach § 10d Abs. 2 EStG, die nach § 10a GewStG auch für die Gewerbesteuer ein wichtiges Stabilisierungselement darstellt. Der BFH bestätigt zwar die Regelung, sieht aber in Sonderfällen (insbesondere in Umwandlungsfällen, Fällen der Beteiligungsveräußerung (§ 8c KStG) und Fällen der Liquidation) Bedarf für eine verfassungskonforme Auslegung der Normen mit dem Ziel, dann eine volle Verlustverrechnung zuzulassen, um einen endgültigen Wegfall von Verlustverrechnungsmöglichkeiten zu verhindern. Das sich hieraus ergebende Gestaltungspotential kann die Mindestgewinnbesteuerung weitgehend leer laufen lassen, so dass hieraus eine erhebliche Gefahr für eine Minderung des Steueraufkommens erwächst. Zu prüfen ist allerdings, inwieweit sich aus dem Beschluss des BVerfG 2 BvL 59/06 Schlüsse ziehen lassen, die für den Fortbestand der aktuellen Regelung der Mindestgewinnbesteuerung ins Feld geführt werden können.

3.2 Kommunalen Anteil an der Einkommensteuer

Die nachfolgende, vom Statistischen Bundesamt aufgestellte Tabelle ist aufgebaut wie die Übersicht zur Gewerbesteuer und enthält somit die Durchschnittswerte der Gemeinden für die Jahre 2000 bis 2008, bei denen das Einkommensteueraufkommen (netto) im Vorjahresvergleich um mindestens 2 % rückläufig war.

Tabelle 5 Gemeinden, bei denen der Einkommensteueranteil im Vorjahresvergleich rückläufig war
- Jahresdurchschnitt 2000 bis 2008 -

	Alle Gemeinden	Kernstädte	Umland- gemeinden	Gemeinden im ländlichen Raum
nachrichtlich: Gemeinden mit positivem Aufkommen insgesamt ¹⁾	11.850	151	3.204	8.495
1. Gemeinden Anzahl	3.934	56	945	2.933
2. Anteil an allen Gemeinden %	33	37	29	35
3. Anzahl Einwohner Mio.	29	12	8	9
4 Anteil an allen Einwohnern der Gruppe %	35	38	31	35
5. Einkommensteuer 2000 bis 2008 ²⁾ Mio. €	7.266	3.196	2.267	1.803
6. Anteil an der gesamten Einkommensteuer %	32	36	29	32
7. Einkommensteuer aller Gemeinden Mio. €	22.600	8.996	7.919	5.685
8. Rückgang der Einkommensteuer Mio. €	496	199	152	144
9. Rückgang der Einkommensteuer in % von 5.	6	6	6	7
10. Gemeinden mit Rückgang der Einkommensteuer um mehr als...				
10 % Anzahl	1.041	7	169	865
50 % Anzahl	10	0	4	7
11. Gemeinden mit negativem Aufkommen Anzahl	0	0	0	0
12. Gesamtvolumen des negativen Aufkommens Mio. €	0	0	0	0

¹⁾ Differenz zur Gesamtzahl der Gemeinden von 12.227 entsteht durch das Fehlen von Zahlen für Mecklenburg-Vorpommern für die Jahre 1999-2002

²⁾ der Gemeinden mit Rückgang des Anteils an der Einkommensteuer im Vorjahresvergleich

Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2008 ergibt sich bei 3.934 Gemeinden (rd. 1/3 aller Gemeinden), in denen rd. 29 Mio. Einwohner leben (rund 35 % aller Einwohner) ein Rückgang des kommunalen Einkommensteueranteils.

Der kommunale Einkommensteueranteil hat sich in den betroffenen Gemeinden um durchschnittlich rund 6 % (- 496 Mio. €) verringert. Der geringste durchschnittliche Rückgang ist in den betroffenen Kernstädten (- 5,9 %), der höchste in den betroffenen Gemeinden im ländlichen Raum (- 7,4 %) zu verzeichnen. Bei den betroffenen Umlandgemeinden beträgt der durchschnittliche Rückgang des Einkommensteueranteils 6,3 %.

Bei der Wertung dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass es im Betrachtungszeitraum bei der Einkommensteuer umfangreiche Steuerrechtsänderungen gegeben hat; so wurde beispielsweise der Einkommensteuertarif fast jährlich gesenkt. Insbesondere sind hier die erheblichen Tarifsenkungen des Steuerentlastungsgesetzes 1999, 2000 und 2002 und Haushaltsbegleitgesetzes 2004 zu nennen, deren finanzielle Auswirkungen wesentlich höher waren, als die im betrachteten Zeitraum beschlossenen Gesetze mit Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer. Es ist zu berücksichtigen, dass der gemeindliche Einkommensteueranteil nicht nach dem ak-

tuellen Aufkommen in der einzelnen Gemeinde sondern auf der Grundlage von in dreijährigem Abstand neu festzusetzenden Schlüsselzahlen – die das zu versteuernde Einkommen bis zu einer Kappungsgrenze (derzeit: 30.000/60.000) nach der letzten verfügbaren Einkommensteuerstatistik zugrunde legen – verteilt wird. Der Rückgang des Einkommensteueranteils einer Gemeinde kann somit nur auf einer Änderung der Schlüsselzahlen oder aber auf ein in dem betreffenden Land insgesamt rückläufigen Einkommensteueraufkommen beruhen. Die Änderung der Steuerschuld eines in der Gemeinde ansässigen Steuerpflichtigen wirkt sich nur marginal auf die Einnahmen der Wohnsitzgemeinde aus dem Einkommensteueranteil aus. Individuell zurechenbar ist er nur zeitlich verzögert und nur bei unterhalb der Kappungsgrenze liegendem zu versteuernden Einkommen.

Verglichen mit der durchschnittlichen Zahl der Gemeinden, deren Gewerbesteueraufkommen rückläufig ist, sind vom Rückgang des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer durchschnittlich 820 Gemeinden weniger betroffen, dies sind insbesondere Umlandgemeinden und Gemeinden im ländlichen Raum. Bei allen Gemeinden ist jedoch der durchschnittliche prozentuale Rückgang des kommunalen Einkommensteueranteils im Vergleich zum Rückgang des Gewerbesteueraufkommens wesentlich schwächer ausgeprägt. Er beträgt bei Kernstädten nur ein Drittel, bei den übrigen Gemeinden sogar nur 20 % des durchschnittlichen prozentualen Rückgangs des Gewerbesteueraufkommens. Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer erweist sich daher – selbst bei erheblichen Steuersenkungen – insbesondere wegen des derzeitigen Verteilungsmechanismus des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer als eine vergleichsweise stabile Einnahmebasis.

3.3 Grundsteuer

Tabelle 6 **Gemeinden, bei denen die Grundsteuer im Vorjahresvergleich rückläufig war**
- Jahresdurchschnitt 2000 bis 2008 -

	Alle Gemeinden	Kernstädte	Umland- gemeinden	Gemeinden im ländlichen Raum
Nachrichtlich: Gemeinden mit positivem Aufkommen insgesamt ¹⁾	11.849	151	3.204	8.494
1. Gemeinden Anzahl	2.137	19	451	1.667
2. Anteil an allen Gemeinden %	18	12	14	20
3. Anzahl Einwohner Mio.	10	3	3	4
4 Anteil an allen Einwohnern der Gruppe %	13	11	12	15
5. Grundsteuer 2000 bis 2008 ²⁾ Mio. €	1.133	515	279	340
6. Anteil an der gesamten Grundsteuer %	12	11	11	14
7. Grundsteuer aller Gemeinden Mio. €	9.818	4.764	2.559	2.495
8. Rückgang der Grundsteuer Mio. €	82	29	23	29
9. Rückgang der Grundsteuer in % von 5.	7	5	8	8
10. Gemeinden mit Rückgang der Grundsteuer um mehr als...				
10 % Anzahl	505	2	92	411
50 % Anzahl	16	0	4	12
11. Gemeinden mit negativem Aufkommen Anzahl	2	0	0	1
12. Gesamtvolumen des negativen Aufkommens Mio. €	0	0	0	0

¹⁾ Differenz zur Gesamtzahl der Gemeinden von 12.227 entsteht durch das Fehlen von Zahlen für Mecklenburg-Vorpommern für die Jahre 1999-2002

²⁾ der Gemeinden mit Rückgang der Grundsteuer im Vorjahresvergleich

Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2008 ergibt sich ein jährlicher Rückgang des Grundsteueraufkommens um mindestens 2 % gegenüber dem Vorjahr bei 2.137 Gemeinden (rd. 18 % aller Gemeinden), in denen rund 10 Mio. Einwohner leben (rund 13 % aller Einwohner). Gründe für dieses Ergebnis könnten zum Beispiel in Senkungen des Grundsteuerhebesatzes, Insolvenzen, Nutzungsänderungen oder Fällen des Erlasses der Grundsteuer liegen. Das Ausmaß des Aufkommensrückgangs beträgt bei den betroffenen Gemeinden durchschnittlich nur 7 %. Mit rd. 5 % verzeichnen die betroffenen Kernstädte den geringsten Rückgang. Bei den betroffenen Gemeinden im ländlichen Raum und Umlandgemeinden beträgt der Rückgang des Grundsteueraufkommens rund 8 %.

Insgesamt erweist sich die Grundsteuer als die stabilste kommunale Steuerquelle.

3.4 Zusammenfassung

Das Gewerbesteueraufkommen schwankt stark im Konjunkturverlauf und ist auch sehr ungleichmäßig über die Gemeinden verteilt. Beim Gewerbesteueraufkommen je Einwohner bestehen zwischen den Gemeinden erhebliche Unterschiede wie sich auch anhand der Tabelle

4, der Abbildung 1 und der in Anlage 2 zusammengestellten Beispiele aus dem Realsteuervergleich 2008 zeigt. Zudem wird das Gewerbesteueraufkommen im Einzelfall in erheblichem Ausmaß von nicht kalkulierbaren einmaligen Ereignissen beeinflusst.

Die Auswertungen des Statistischen Bundesamts belegen, dass es im geltenden Recht eine erhebliche Anzahl von Gemeinden (durchschnittlich über 40 %) gibt, die im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr einen teilweise beachtlichen Rückgang ihres Gewerbesteueraufkommens hinnehmen müssen. In ihnen leben mehr als 40 % aller Einwohner Deutschlands.

Das Ausmaß des Aufkommensrückgangs bei den betroffenen Gemeinden ist bei der Gewerbesteuer mit durchschnittlich 24 % mehr als 3 ½- bis 4-mal so hoch wie bei dem derzeitigen kommunalen Einkommensteueranteil bzw. bei der Grundsteuer. Damit ist die Gewerbesteuer zwar die ergiebigste aber auch die instabilste kommunale Steuerquelle. Es sind immer wieder – insbesondere bei Gemeinden mit wenigen Gewerbesteuerpflichtigen – nicht vorhersehbare erhebliche Aufkommenseinbrüche bis hin zum Totalausfall zu verzeichnen, die u. a. auch durch die Verpflichtung entstehen, die in Vorjahren als Vorauszahlung vereinnahmte Gewerbesteuer zu erstatten. Andererseits ergeben sich im Vergleichszeitraum für durchschnittlich 56 % der Gemeinden auch erhebliche Steigerungen des Gewerbesteueraufkommens. Das Gesamtaufkommen der Gewerbesteuer hat sich im Untersuchungszeitraum – bei Schwankungen in einzelnen Jahren – deutlich gesteigert.

Bei der Wertung der vorstehenden Ergebnisse ist zu beachten, dass die Aufkommenswirkungen der stabilisierenden Elemente der Gewerbesteuer, die durch die Unternehmenssteuerreform 2008 eingeführt wurden, bisher nur anhand von Kassenzahlen aber noch nicht auf der Grundlage von aussagefähigen Veranlagungsstatistiken berücksichtigt werden konnten.

Die Fortsetzung des bisherigen Trends des Gewerbesteueraufkommens ist zunehmend durch steigende Verlustvorträge gefährdet, die bereits zum 31.12.2004 ein Volumen von über 569 Mrd. € erreicht hatten und bis Ende 2006 auf mindestens 670 Mrd. € gestiegen sein dürften, auch wenn nur ein relativ geringer Anteil des Verlustvortragsbestandes im jeweiligen Jahr verrechnet werden kann. Die für eine Stabilisierung der Steuereinnahmen besonders wichtige sog. Mindestgewinnbesteuerung, welche oberhalb eines Freibetrags von 1 Mio. € die Inanspruchnahme von Verlustvorträgen auf 60 % des Gewinns beschränkt, begegnet seitens

der Rechtsprechung zunehmend verfassungsrechtlichen Zweifeln, zuletzt in einem BFH-Beschluss vom 26. August 2010 (I B 49/10). Zu prüfen ist allerdings, inwieweit sich aus dem Beschluss des BVerfG 2 BvL 59/06 Schlüsse ziehen lassen, die für den Fortbestand der aktuellen Regelung der Mindestgewinnbesteuerung ins Feld geführt werden können. Hinzu kommt, dass die Rechtsprechung zunehmend auf eine Erweiterung der Verrechnungsmöglichkeiten mit im Ausland entstandenen endgültigen Verlusten auch zulasten der Gewerbesteuer hinwirkt.

Die kommunalen Spitzenverbände sowie die Länder Berlin, Brandenburg und Sachsen problematisieren, dass die vorliegende Analyse nur isoliert und außerhalb des Gesamtkontextes des kommunalen Einnahmen- und Ausgabegefüges durchgeführt wurde. Eine Einbettung in den Bericht des Arbeitskreises „Strukturanalyse“, der sich nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände keineswegs allein auf eine „Makro-Betrachtung“ beschränkt, wäre demgegenüber sachgerecht gewesen. Ungeachtet dessen bezweifeln **die kommunalen Spitzenverbände und die Länder Berlin, Brandenburg und Sachsen** im vorliegenden Kontext grundsätzlich die Aussagekraft, die ein nur zum direkten Vorjahr gezogener Vergleich bietet. Sie stellen dem nachfolgende Überlegungen gegenüber:

Ein hoher Aufkommensrückgang (bzw. -plus) kann – wie zutreffend im Bericht vermerkt wurde – auch lediglich ein Reflex auf ein außergewöhnliches Aufkommensplus (bzw. -rückgang) im Vorjahr sein und ist dann in einer Mehrjahresbetrachtung als Rückkehr zur „Normallinie“ zu bewerten. Insbesondere einmalig über den bundesweiten Anstieg hinausgehende Steigerungen werden zudem in den Gemeinden keinesfalls als dauerhaft fortzuschreibende Niveauverschiebung interpretiert. Daher ist die vermeintliche Problematik der gemeindeindividuellen Schwankungen **aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände und Sachsens** höchstens dann gegeben, wenn ein Rückgang nicht nur in Bezug auf das direkte Vorjahr, sondern auch in Bezug auf das Vorvorjahr auftritt. Für die Zwecke der Analyse des Prüfmodells ist die Beantwortung der Frage, inwiefern sich die Schwankungen bei Übergang auf das Prüfmodell vergrößern oder verkleinern würden, von größerer Bedeutung als die Darstellung der Schwankungen selbst. Schwankungen können daher nicht isoliert bewertet werden. Die Auswertungen, die im Sinne des oben skizzierten Zwei-Jahres-Vergleichs vorgenommen wurden, zeigen, dass die relevanten kommunalindividuellen Schwankungen einen weitaus geringeren Umfang haben als der direkte Vorjahresvergleich suggeriert. Daher kann

nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände und Sachsens nicht generell von einer problematischen gemeindeindividuellen Instabilität gesprochen werden kann.

Die kommunalen Spitzenverbände und die Länder Berlin, Brandenburg und Sachsen stufen die Auflistung von Gemeinden mit besonders hohem Gewerbesteueraufkommen pro Kopf nicht als zutreffenden Beleg für die Instabilität der Gewerbesteuer ein, zumal das BMF auf diese Zahlen bei der Darstellung der unterstellten Schwankungsanfälligkeiten im Prüfmodell nicht mehr zurückkommt und auf einen Vergleich mit Spitzenwerten beim Prüfmodell verzichtet. Zunächst sagt ein hohes Gewerbesteueraufkommen pro Kopf nichts über die Stabilität dieser Einnahme aus. Rückschlüsse könnten höchstens auf die interkommunale Verteilung der Gewerbesteuereinnahmen gezogen werden. Bei vielen der aufgelisteten Gemeinden mit sehr hohen Pro-Kopf-Gewerbesteuer-Aufkommen ist zudem davon auszugehen, dass diese bei einem Einkommensteuerzuschlagsystem ähnlich hohe Einnahmen erzielen würden. Diese Gemeinden sind Sitz von Familien-Unternehmen bzw. Inhabergeführten Unternehmen oder aber Wohnsitzgemeinde sehr vieler Höchstverdiener.

Bei den aufgelisteten Gemeinden handelt es sich weitgehend um Einzelfälle, die zudem statistisch durch extrem kleine Gemeinden hervorgehoben werden. So besetzen in der Liste Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern die ersten 7 Plätze und machen insgesamt die Hälfte aller Fälle aus. Die kleinteilige Gemeindestruktur insbesondere in den ostdeutschen Ländern erklärt auch, warum hier der Großteil der aufgelisteten Gemeinden der TOP-40-Liste liegt.

Die Auflistung kann allerdings als Hinweis auf die Bedeutung von innerdeutschen Steuerverlagerungen verstanden werden, die durch die Einführung von Zuschlägen auf die Einkommensteuer oder die Abschaffung der Hinzurechnungen noch verschärft würden.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen zudem darauf hin, dass die im Bericht dargestellten Ergebnisse einen Zeitraum im Wesentlichen vor Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform 2008 betreffen. Nach ihrer Auffassung sind die aufkommensstabilisierenden Elemente der Unternehmensteuerreform 2008 nicht allein in einer veränderten Hinzurechnungsbesteuerung zu sehen, sondern auch in einer Zurückdrängung der Betriebsaufspaltungen, die bislang regelmäßig zu einer Erhöhung der Schwankung beigetragen haben. Daher ist durch

die Unternehmensteuerreform 2008 gerade auf einzelgemeindlicher Ebene von einer Stabilisierung auszugehen.

In der Diskussion um die Stabilität des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sehen **die kommunalen Spitzenverbände und Sachsen** nur unzureichend berücksichtigt, dass der ausgewiesene niedrige Durchschnittswert der Schwankungen v.a. mit dem Verteilungsmechanismus anhand der lediglich alle drei Jahre unter Beachtung von dämpfenden Sockelgrenzen neu festzusetzenden Schlüsselzahlen zusammenhängt. **Die kommunalen Spitzenverbände und Sachsen** bedauern, dass die Werte für die jahresindividuellen Schwankungen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer – anders als bei der Gewerbesteuer (siehe Anlage 1) – im Bericht nicht als Anlage zur Verfügung gestellt werden. Sie gehen davon aus, dass in den Jahren mit einer Neufestsetzung der Schlüsselzahlen die Anzahl der Einwohner in den negativ betroffenen Gemeinden im direkten Vorjahresvergleich ähnlich hoch ausfällt wie bei der Gewerbesteuer.

Zum Problem der Verlustvorträge weisen **die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Länder Berlin, Brandenburg und Sachsen** darauf hin, dass deren Existenz und Höhe bei den aktuellen Steuerschätzungen bereits berücksichtigt sind. Das Problem ist zwar nicht gering, wird aber doch im Bericht überzeichnet, da ein großer Teil der Verlustvorträge bei Betrieben liegt, die ohnehin in absehbarer Zukunft keine Steuern zahlen. Auch gehen die kommunalen Spitzenverbände und Sachsen davon aus, dass die Gewerbesteuer bzw. ihre Stabilität allein aus systematischen Gründen (Hinzurechnungen, Territorialprinzip, kein Verlustrücktrag) zu einem geringeren Maß als die Körperschaftsteuer von der Verlustvortragsproblematik betroffen ist. Zudem hat das BMF aktuell eine Facharbeitsgruppe „Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung“ eingesetzt, die unter Wahrung der Aufkommensneutralität Ansatzpunkte für eine Neustrukturierung der Regelungen zur Verlustverrechnung entwickeln soll.

4. Veränderung des kommunalen Steueraufkommens durch das Prüfmodell

Auch im Abschnitt 4. des Berichts sind an einzelnen Stellen Sondervoten der kommunalen Spitzenverbände und einiger Länder aufgenommen worden. Diese betreffen – neben Problemen, die sich nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände aus der Spezifikation des Prüfmodells ergeben – insbesondere eine unterschiedliche Bewertung der beim Prüfmodell zu erwartenden Stabilität der gemeindeindividuellen Steuereinnahmen.

4.1 Anpassung des ursprünglichen Prüfmodells

Die im Zwischenbericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“ vom 15. Juni 2010 untersuchte Version des Prüfmodells führte zu jährlichen gesamtstaatlichen Mindereinnahmen in einer Größenordnung zwischen rund 5,5 Mrd. € (Jahr 2008) und 6,1 Mrd. € (Jahr 2014), die allein von Bund und Ländern zu tragen wären.

Die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ beschloss in der Sitzung am 17. Juni 2010 Modifikationen des Prüfmodells mit der Zielsetzung, die gesamtstaatlichen Mindereinnahmen zu beseitigen und interkommunalen Verschiebungen zulasten der Betriebsstättengemeinden dadurch entgegenzuwirken, dass der anteilige Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte der Betriebsstättengemeinde zugerechnet wird.

Im Arbeitskreis „Administrierbarkeit“ wurden zu einzelnen Aspekten isoliert voneinander verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten aufgelistet und ihre Administrierbarkeit geprüft. Da nicht alle Vorschläge aufgrund des engen Zeitrahmens bezifferbar sind, hat BMF als Grundlage für die durchzuführenden Berechnungen Eckwerte eines Prüfmodells festgelegt. Wie bisher sieht auch dieses modifizierte Prüfmodell den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Kommunalzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht sowie einen die kommunalen Steuermindereinnahmen ausgleichenden erhöhten kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer vor. Für die hier vorgenommenen Berechnungen werden folgende weitere Eckpunkte eines modifizierten Prüfmodells (nachfolgend nur „Prüfmodell“) angenommen, die bereits, soweit sie im ursprünglichen Prüfmodell enthalten waren, ausführlich im Zwischenbericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“ vom 15. Juni 2010 beschrieben wurden:

- Gewerbsteuer

Die Gewerbsteuer wird abgeschafft. Folgerichtig entfällt auch die Anrechnung der Gewerbesteuer der Personenunternehmen auf die Einkommensteuer.

- Einkommensteuer

Der Einkommensteuertarif wird in seinem gesamten Tarifverlauf um 15 % abgesenkt. Auf den abgesenkten Einkommensteuertarif wird ein mit Hebesatzrecht ausgestatteter Kommunalzuschlag mit einem durchschnittlichen Satz von 17,65 % in der rechtlichen Ausgestaltung einer kommunalen Annexsteuer erhoben. Der bisherige kommunale Einkommensteueranteil, der nach Schlüsselzahlen verteilt wird, entfällt.

In Abweichung von dem im Zwischenbericht beschriebenen Prüfmodell wird der auf Gewinneinkünfte (Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständige Tätigkeit) entfallende Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer den Betriebsstättengemeinden zugeordnet, der auf die übrigen Einkünfte entfallende Zuschlag fließt der Wohnsitzgemeinde des Einkommensteuerpflichtigen zu. Für die Ermittlung der interkommunalen Verschiebungswirkungen erfolgt die Zuordnung zur Betriebsstättengemeinde nach dem sog. „Aufteilungsmodell“, welches vom BMF als Grundlage für die Berechnungen bestimmt worden ist. Wegen der damit verbundenen administrativen Probleme wird auf den Bericht des Arbeitskreises „Administrierbarkeit“ verwiesen. Die Auswirkungen des vom Arbeitskreis „Administrierbarkeit“ ebenfalls untersuchten Anrechnungsmodells wurden aus Zeitgründen nicht ermittelt. Ein weiteres Element des hier untersuchten Prüfmodells ist die Möglichkeit, dass eine Gemeinde unterschiedliche Hebesätze für Gewinn- und Überschusseinkünfte („gespaltener Hebesatz“) festsetzen kann. Zu den damit verbundenen Problemen vgl. Ergänzungsbericht des Arbeitskreises „Administrierbarkeit“ vom 07.10.2010 (Seite 33).

Ebenfalls wird im Unterschied zum ursprünglichen Prüfmodell bei beschränkt Steuerpflichtigen ein einheitlicher pauschaler Kommunalzuschlag von 17,65 % erhoben, dessen Aufkommen nach dem Verteilungsschlüssel des erhöhten Anteils der Gemeinden an der Umsatzsteuer verteilt wird.

Nach Ergebnissen des Arbeitskreises „Administrierbarkeit“ wäre eine Einbeziehung des Kommunalzuschlags in die Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag in Verbindung mit dem Aufteilungsmodell nur mit sehr hohem Verwaltungsaufwand umsetzbar. An der generellen Berücksichtigung des Kinderfreibetrags beim Kommunalzuschlag wurde daher festgehalten.

- Körperschaftsteuer

Im ursprünglichen Prüfmodell war vorgesehen, dass der Körperschaftsteuersatz von 15 % auf 24,29 % erhöht werden sollte. Damit wurde eine weitgehende Annäherung der Gesamtbelastung von thesaurierten Gewinnen bei Kapitalgesellschaften an das geltende Recht mit einem Gesamtbelastungswert von unter 30 % erreicht. Zum partiellen Ausgleich der Mindereinnahmen des ursprünglichen Prüfmodells wird nunmehr von einem Körperschaftsteuersatz von 25 % ausgegangen.

- Abgeltungsteuer/Kapitalertragsteuer

Wie im ursprünglichen Prüfmodell vorgesehen wird der derzeitige Steuersatz von 25 % in einen Bund-Länder-Anteil von 21,25 % und einen pauschalen Kommunalanteil von 3,75 % (entspricht 15 % von 25 %) aufgeteilt.

- Solidaritätszuschlag

Der Solidaritätszuschlag mit dem unveränderten Satz von 5,5 % wird, wie im ursprünglichen Prüfmodell vorgesehen, bei der Einkommensteuer auf die reduzierte Bemessungsgrundlage (abgesenkte Einkommensteuer) bzw. auf die tarifliche Körperschaftsteuer erhoben, nicht aber auf den Kommunalzuschlag. Dies gilt analog auch für die Abgeltungsteuer/Kapitalertragsteuer.

- Kommunale Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer

Wie bisher sieht das Prüfmodell vor, dass die Gemeinden einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer erhalten, der so bemessen wird, dass sich für die Gemeinden insgesamt keine Mindereinnahmen ergeben. Der für den vollständigen Ausgleich notwendige zu-

sätzliche kommunale Anteil an der Umsatzsteuer wird unter der Voraussetzung eines durchschnittlichen Zuschlagsniveaus von 17,65 % ermittelt.

Nach den Festlegungen des Prüfmodells soll der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten verteilt werden. Für die Berechnungen im Arbeitskreis „Quantifizierung“ wird eine Verteilung nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne (endgültiger Schlüssel) zugrunde gelegt. Die Prüfung einer Schlüsselvariante mit Einbeziehung der sozialversicherungspflichtigen Entgelte von öffentlichen Arbeitgebern ist mangels geeigneter Daten nicht möglich. Zur Vermeidung überhöhter Änderungen bei den kommunalen Steuereinnahmen soll bei Einführung des Prüfmodells der zusätzliche Umsatzsteueranteil zunächst in enger Anlehnung an das bestehende kommunale Gewerbesteueraufkommen verteilt werden (Übergangsschlüssel) und erst nach einer ausreichend bemessenen Übergangszeit auf den endgültigen Schlüssel übergeleitet werden.

Nach Auffassung des Landes Berlin ist der gewählte Umsatzsteuerschlüssel problematisch. Für die bisherigen Berechnungen im Arbeitskreis Quantifizierung wurde der Verteilungsschlüssel für den kommunalen Umsatzsteueranteil und die kommunalen Anteile an der Abgeltungssteuer/Kapitalertragsteuer auf die sozialversicherungspflichtigen Entgelte abzüglich der sozialversicherungspflichtigen Entgelte des öffentlichen Dienstes im engeren Sinne beschränkt. Dies erfolgte vor dem Hintergrund der kurzfristigen Datenverfügbarkeit. Bei einem gegebenenfalls weiterzuentwickelnden Prüfmodell dürfen die sozialversicherungspflichtigen Entgelte des öffentlichen Dienstes jedoch nicht pauschal ausgeklammert werden. Ein derartiges Verfahren hat insbesondere im Hinblick auf den kommunalen Anteil an der Abgeltungssteuer/Kapitalertragsteuer keinerlei Berechtigung. Gemeinden mit einem hohen Anteil an öffentlicher Verwaltung oder universitärer Forschung und damit insbesondere Verwaltungszentren sowie Wissenschaftsstandorte würden benachteiligt.

Auf die ausführlichen Hinweise der kommunalen Spitzenverbände im Zwischenbericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“ vom 15. Juni 2010 bezüglich der Problematik der befristeten Gewerbesteuer-Umlagen wird hingewiesen (siehe Seite 6 des Zwischenberichts). Sie sind bei einer Umsetzung des Prüfmodells zu beachten.

4.2 Finanzielle Auswirkungen des Prüfmodells

Die neu ermittelten wesentlichen finanziellen Auswirkungen des Prüfmodells in der unter 4.1 beschriebenen Version auf die Haushalte der Gemeinden sind in der nachstehenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 7 **Auswirkungen des Prüfmodells auf die Gemeinden**
- Beträge in Mrd. € („-“: Steuermindereinnahmen; „+“: Steuermehreinnahmen) -

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Abschaffung Gewerbesteuer netto (nach Umlagen)	- 33,99	- 26,38	- 25,92	- 28,53	- 30,29	- 31,61	- 32,84
Wegfall des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer nach geltendem Recht	- 25,19	- 22,85	- 20,95	- 22,30	- 23,76	- 25,29	- 26,82
Neuer Kommunalzuschlag	+ 40,00	+ 35,25	+ 33,10	+ 35,03	+ 36,81	+ 38,69	+ 40,55
davon:							
zur Einkommensteuer/ Kapitalertragsteuer	32,51	29,37	27,21	28,49	29,92	31,54	33,15
zur Körperschaftsteuer	7,49	5,88	5,89	6,54	6,89	7,15	7,40
Saldo Gemeinden = rechnerischer zusätzlicher kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer	- 19,19	- 13,98	- 13,77	- 15,81	- 17,23	- 18,21	- 19,11
nachrichtlich: Saldo Bund/Länder vor Erhöhung des Umsatzsteuerausgleichs zugunsten der Gemeinden	+ 15,25	+ 9,81	+ 9,70	+ 11,66	+ 12,96	+ 13,87	+ 14,61
Gesamtdefizit Bund/Länder (nach Umsatzsteuerausgleich ist das Gesamtdefizit der Gemeinden = 0)	- 3,94	- 4,17	- 4,07	- 4,15	- 4,27	- 4,34	- 4,50

Das jährliche Gesamtdefizit beträgt zwischen knapp 4 Mrd. € im Jahr 2008 und 4,5 Mrd. € für das Jahr 2014 und ist gegenüber der ursprünglichen Version des Prüfmodells um rund 1 ½ Mrd. € geringer. Der Prüfauftrag zur Reduzierung des durch das ursprüngliche Prüfmodell ausgelösten gesamtstaatlichen Defizits ist bei dem gerechneten Prüfmodell somit nicht in vollem Umfang umgesetzt (Defizit ursprünglich zwischen 5,35 und 6,1 Mrd. €). Es entstehen erhebliche dauerhafte Mindereinnahmen in den Haushalten von Bund und Ländern, die im Hinblick auf die Anforderungen zur Einhaltung der Schuldenbremse ebenfalls dauerhaft tragfähig gegenfinanziert werden müssten. Die verbleibenden Mindereinnahmen (nur Bund und Länder) resultieren im Wesentlichen aus dem durchgängigen Ansatz der Kinderfreibeträge beim Kommunalzuschlag. Ein Einbezug des Kommunalzuschlags zur Einkommensteuer in die Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag wäre nach Feststellung des Arbeitskreises "Administrierbarkeit" nur mit enormem, nicht zumutbarem Ver-

waltungsaufwand umsetzbar. Die finanziellen Gesamtauswirkungen des modifizierten Prüfmodells sind in der Anlage 3 ausführlich dargestellt.

Bei der obigen Darstellung der finanziellen Auswirkungen ist die besondere fiskalische Problematik in den ersten Jahren des Übergangs auf das Prüfmodell nicht berücksichtigt. Zur Vermeidung von anfänglichen hohen Kassenausfällen bzw. erheblicher Verzögerung bei der Vereinnahmung der betroffenen Steuern sind gezielte Maßnahmen zu prüfen, die insbesondere eine rechtzeitige Festsetzung und Vereinnahmung der neuen Kommunalzuschläge gewährleisten müssen. Andernfalls droht der verzögerte Eingang von Steuereinnahmen in beträchtlicher Höhe.

4.3 Kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer

4.3.1 Ermittlung des notwendigen Ausgleichsvolumens

Die in diesem Bericht dargestellten Berechnungsergebnisse stellen die Auswirkungen des Prüfmodells im Wesentlichen auf der Grundlage eines überdurchschnittlich guten Gewerbesteuerjahrs 2008 (Kassenaufkommen) dar. Die kommunalen Mindereinnahmen des Prüfmodells vor Umsatzsteuerausgleich betragen für dieses Jahr 19,19 Mrd. €. Dies wird durch eine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte in vollem Umfang kompensiert. Wie die folgende Tabelle zeigt, würde unter Zugrundelegung der Daten der Mai-Steuerschätzung 2010 zum Ausgleich der Mindereinnahmen in den übrigen berechneten Jahren die Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer – gerechnet in % des Umsatzsteueraufkommens – rechnerisch geringer ausfallen.

Tabelle 8 Rechnerische Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer

Jahr	Zusätzlich notwendiger kommunaler Umsatzsteueranteil im Prüfmodell ^{*)}	
	Mrd. €	%
2008	19,19	12,02
2009	13,98	8,71
2010	13,77	8,44
2011	15,81	9,57
2012	17,23	10,15
2013	18,21	10,52
2014	19,11	10,78

^{*)} Unter Berücksichtigung folgender Kassenaufkommen der Umsatzsteuer: 2008, 2009: Ist-Ergebnisse; 2010 bis 2014: Mittelfristige Steuerschätzung vom Mai 2010.

Würde bei einer gesetzgeberischen Umsetzung des zusätzlichen Kommunalanteils an der Umsatzsteuer ein fest definierter %-Punktwert gewählt und richtete sich dieser nach dem guten Gewerbesteuerjahr 2008 (12,02 %-Punkte), ergäbe sich bezogen auf Jahre mit einem schwächeren Gewerbesteueraufkommen ein zusätzliches Kompensationsvolumen über den Ausgleich der Mindereinnahmen hinaus. Würde der zusätzliche kommunale Anteil an der Umsatzsteuer nicht nach den aus kommunaler Sicht überproportional guten Verhältnissen des Jahres 2008, sondern nach einem Durchschnittswert bemessen, ergäbe sich als Durchschnittswert für den Zeitraum 2008 bis 2014 ein rechnerischer Ansatz für den zusätzlichen Anteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 10,03 %-Punkten. Bezogen auf das Jahr 2008 würde dies eine rechnerische Verringerung des Umsatzsteuerausgleichsvolumens um rd. 3,2 Mrd. € bedeuten. Selbstverständlich ändern sich diese Ergebnisse bei Änderung der Steuerschätzung. In jedem Fall wären sie bei einer gesetzgeberischen Umsetzung neu zu ermitteln.

4.3.2 Festlegung des Verteilungsschlüssels für den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer

Aufgrund des hohen Gewichts des erhöhten kommunalen Umsatzsteueranteils im Kontext des Prüfmodells (Anteil 2008: 42,7 %) werden auch die interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells wesentlich durch die Gestaltung des Verteilungsschlüssels für den erhöhten kommunalen Umsatzsteueranteil beeinflusst.

Nach den Modellvorgaben des Prüfmodells soll die Verteilung des gesamten kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer in der endgültigen Ausgestaltung nach Maßgabe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (endgültiger Schlüssel) erfolgen.

Bei Einführung des Prüfmodells mit einer sofortigen Verteilung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer nach dem endgültigen Schlüssel kann es gegenüber der vorjährigen Steuerausstattung bei einzelnen Gemeinden zu erheblichen Brüchen kommen. Um dies zu vermeiden, soll bei Einführung des Prüfmodells ein Übergangsschlüssel (für die Berechnungen in diesem Bericht ein vom BMF entwickeltes Rechenmodell) zur Anwendung kommen, der in seiner Anfangsstufe den zusätzlichen kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer so verteilen soll, dass sich bei der kommunalen Steuerausstattung eine möglichst geringe Verschiebungswirkung ergibt. Hierzu wurden vier verschiedene Varianten eines Übergangsschlüssels im Einführungsjahr untersucht.

- Übergangsschlüssel 1
(vgl. Anlage 4, Bericht des Statistischen Bundesamts, Abschnitt 3.3, Variante I)
 - bisheriger kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer:
zu 75 % nach den Bestimmungen des Gemeindefinanzreformgesetzes
(Für die Zwecke der Berechnung wurde die Verteilung für das Jahr 2016 angenommen.)
zu 25 % wie der erhöhte kommunale Anteil an der Umsatzsteuer
 - erhöhter kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer
zu 75 % nach dem Gewerbesteueraufkommen (brutto) der Jahre 2003 bis 2008
zu 25 % nach den sozialversicherungspflichtigen Entgelten 2003 bis 2005 (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne)
- Übergangsschlüssel 2
(vgl. Anlage 4, Bericht des Statistischen Bundesamts, Abschnitt 3.3, Variante IV)
 - bisheriger kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer
zu 100 % nach den Bestimmungen des Gemeindefinanzreformgesetzes
(Für die Zwecke der Berechnung wurde die Verteilung für das Jahr 2016 angenommen.)
 - erhöhter kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer
zu 100 % nach dem Gewerbesteueraufkommen (brutto) der Jahre 2003 bis 2008
- Übergangsschlüssel 3
(vgl. Anlage 4, Bericht des Statistischen Bundesamts, Abschnitt 3.3, Variante VII)
 - bisheriger kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer
zu 100 % nach den Bestimmungen des Gemeindefinanzreformgesetzes
(Für die Zwecke der Berechnung wurde die Verteilung für das Jahr 2016 angenommen.)
 - erhöhter kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer
zu 100 % nach dem Gewerbesteueraufkommen (brutto) des Jahres 2008
- Übergangsschlüssel 4
(vgl. Anlage 4, Bericht des Statistischen Bundesamts, Abschnitt 3.3, Variante VIII)
 - bisheriger kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer
zu 100 % nach den Bestimmungen des Gemeindefinanzreformgesetzes
(Für die Zwecke der Berechnung wurde die Verteilung für das Jahr 2016 angenommen.)

- erhöhter kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer zu 100 % nach dem Maximum aus dem durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen (brutto) der Jahre 2003 bis 2008 und dem Gewerbesteueraufkommen (brutto) des Jahres 2008

Die vergleichende Vorabprüfung der Berechnungsergebnisse der verschiedenen Übergangsschlüssel durch das Bundesministerium der Finanzen zeigte, dass Übergangsschlüssel 4 die geringsten Umverteilungswirkungen hat und im Vergleich mit den übrigen geprüften Schlüsseln zum besten Glättungsergebnis führt. Daher wird dieser Übergangsschlüssel für die Berechnungen dieses Berichts verwendet.

Durch eine ausreichend bemessene Übergangszeit soll in verträglichen Stufen allmählich auf den endgültigen Schlüssel übergeleitet werden. Mit der Einführung eines Übergangsschlüssels können Grundprobleme in der Verteilungsstruktur jedoch nicht gelöst, sondern allenfalls die unmittelbaren Folgen temporär abgefedert werden. Ein hinreichend lang festgelegter Übergangszeitraum schafft verbesserte Möglichkeiten für geeignete Anpassungsmaßnahmen.

Der Verteilungsschlüssel für den (erhöhten) kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer soll auch maßgeblich für die Verteilung des Kommunalzuschlags von beschränkt Steuerpflichtigen sowie für den pauschalen Kommunalzuschlag zur Abgeltungsteuer/Kapitalertragsteuer sein.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen zur Spezifikation des Prüfmodells darauf hin, dass im Arbeitskreis „Administrierbarkeit“ zu einzelnen Aspekten isoliert voneinander verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten aufgelistet und ihre Administrierbarkeit geprüft wurden. Das BMF hat aus diesen Modifikationsmöglichkeiten das sog. „modifizierte Prüfmodell“ entwickelt. Inwiefern auch die Kombination der verschiedenen Umsetzungsmöglichkeiten administrierbar ist, wurde nicht geprüft.

Bei der Wahl eines Umsatzsteueranteils von 10,03 % ergäbe sich bereits für die Jahre 2012 bis 2014 eine Unterkompensation der Gemeinden. Diese Unterkompensation würde selbst dann, wenn sich ab dem Jahr 2014 die Gewerbesteuer lediglich im Umfang der Steigerungen der Umsatzsteuer fortentwickeln würde, auch für die Folgejahre dauerhaft fortgeschrieben. Zudem ist der ermittelte Durchschnittswert von 10,03 % aufgrund der letzten Steuerschätzung

vom November 2010 überholt, nach der die Gewerbesteuereinnahmen bereits 2012 wieder das Niveau des Jahres 2008 erreichen sollen.

Als problematisch wird – unabhängig von den konkreten Verteilungswirkungen – **von den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land Berlin** die Wahl des Schlüssels nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne für einen Großteil der zukünftigen kommunalen Einnahmen erachtet. Die unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen führen dazu, dass ostdeutsche Gemeinden für einen sozialversicherungspflichtig Angestellten mit einem Gehalt von mehr als 55.800 € (Beitragsbemessungsgrenze 2011 in den neuen Ländern, Beitragsbemessungsgrenze in den alten Ländern 2011: 66.000 €) ohne sachliche Begründung bzw. Rechtfertigung einen geringeren Umsatzsteueranteil erhalten als westdeutsche Gemeinden. Zudem heben die kommunalen Spitzenverbände hervor, dass die automatische Anpassung der Beitragsbemessungsgrenzen Jahr für Jahr zu interkommunalen Umverteilungen führt.

4.4 Interkommunale Auswirkungen des Prüfmodells

4.4.1 Methodisches Vorgehen des Statistischen Bundesamts

Die interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells werden durch Berechnungen des Statistischen Bundesamtes simuliert. Technische Einzelheiten sind dem Bericht des Statistischen Bundesamtes in Anlage 4 zu entnehmen. Die Berechnungen gehen von den in Anlage 3 dieses Berichtes beigefügten aktualisierten Finanzübersichten zum Prüfmodell aus.

Bei den vom Statistischen Bundesamt durchgeführten Berechnungen wird für drei Gemeindegruppen (Kernstädte, Umlandgemeinden und ländlicher Raum) jeweils differenziert nach Steuerstärke (steuerstark, steuerschwach, durchschnittliche Steuerkraft; Einzelheiten vgl. Anlage 5), also insgesamt 9 Gemeindetypenklassen, dem kommunalen Steueraufkommen nach geltendem Recht das kommunale Steueraufkommen bei Einführung des Prüfmodells gegenübergestellt. Dazu werden die Bestandteile des kommunalen Steueraufkommens nach geltendem Recht und nach dem Prüfmodell für alle mehr als 12.200 deutschen Gemeinden getrennt ermittelt und anschließend zu den Gemeindetypenklassen zusammengefasst.

Die Gesamtsummen der einzelnen Komponenten der kommunalen Steuersumme des geltenden Rechts und des Prüfmodells ergeben sich aus den angepassten Finanzübersichten (Anlage 3). Die der jeweiligen Gemeinde zuzurechnenden Werte des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer bzw. die gemeindescharken Werte des Kommunalzuschlags zur Einkommensteuer wurden nach einem besonderen Verfahren vom Statistischen Bundesamt im Zusammenwirken mit dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT) ermittelt. FIT hat fortgeschriebene Stichproben für die Jahre 2008 bis 2014 aufgestellt, die auf der Grundlage der amtlichen 10 %-Stichprobe der Einkommensteuerstatistik 2004 mit Berücksichtigung der Weiterentwicklung des Steuerrechts nach 2004 sowie des neuen Steuerrechts gemäß Prüfmodell und der eingetretenen bzw. geschätzten Entwicklung der Einkommensteuerbemessungsgrundlage abgeleitet wurden. Diese Stichproben wurden dem Statistischen Bundesamt vom FIT zur Verfügung gestellt. Das Statistische Bundesamt hat mit Hilfe statistischer Methoden die gelieferten Stichprobendaten auf die Gesamtdatengrundlage der Einkommensteuerstatistik mit allen Datensätzen übertragen. Dabei wurden die entsprechenden Anpassungen des Rechtsstands und der wirtschaftlichen Entwicklung vorgenommen und anschließend bezüglich der auf die Einkommensteuer bezogenen Werte die gemeindeindividuellen Werte abgeleitet (geltendes Recht) bzw. die gemeindescharken Summen gebildet (Prüfmodell). Für die Betriebsstättenzuordnung des Kommunalzuschlags zur Einkommensteuer von Selbständigen wurde mangels besserer Daten hilfsweise als Aufteilungsmaßstab auf die aktuelle Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in freien Berufen zurückgegriffen. Die Daten wurden von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt.

Die zu den einzelnen Gemeinden gehörigen Werte der übrigen Komponenten der gemeindlichen Steuereinnahmen – z.B. Gewerbesteuer, Umsatzsteueranteil, Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer – wurden mit Hilfe des Realsteuervergleichs 2008, vorliegender Ist-Daten zum Steueraufkommen und der Finanzübersichten zum Prüfmodell errechnet.

Weiteres kann dem bereits angesprochenen Bericht des Statistischen Bundesamts über die technischen Einzelheiten (Anlage 4) entnommen werden.

Dem Bericht liegen folgende, vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Berechnungen zugrunde.

Szenarien²

Szenario 1:

Ermittlung der notwendigen Anspannung der Zuschlagsätze auf die Einkommen-/Körperschaftsteuer unter der Prämisse der Beibehaltung der bisherigen kommunalen Steuerausstattung

Der Zuschlagsatz auf Überschusseinkünfte wird auf 17,65 % festgelegt. Der Zuschlagsatz auf Gewinneinkünfte ist variabel und wird rechnerisch so festgelegt, dass die bisherige kommunale Steuerausstattung gewahrt wird. Dieses Szenario dient in erster Linie der Untersuchung, ob die Gemeinden auch im Prüfmodell mit realistischen Zuschlagsätzen ihre heutige Steuerausstattung sichern können und ob im Vergleich der Gemeindegruppen mit Verschiebungen zugunsten oder zulasten bestimmter Gemeindegruppen zu rechnen ist.

Szenario 2:

Szenario 2 liegt den Analysen zu Besser-/Schlechterstellungen zugrunde und beruht auf der Annahme, dass die kommunalen Zuschlagsätze auf Gewinneinkünfte (Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) um den Durchschnittswert genauso schwanken wie die heutigen Gewerbesteuerhebesätze. Mit der Ausrichtung an der bisherigen Schwankung der Gewerbesteuerhebesätze wird hier also von einer gegenüber den Bürgern und Unternehmen durchsetzbaren Festlegung der Höhe der Zuschläge ausgegangen. Dieses Szenario ist daher für eine Analyse der tatsächlich zu erwartenden Auswirkungen des Prüfmodells hinsichtlich Besser-/Schlechterstellungen sowie Strukturänderungen der kommunalen Steuerausstattung gut geeignet. Die Schwankungshypothese gilt dabei nur für die Gewinneinkünfte; beim Zuschlag auf die Überschusseinkünfte wird von einem der bisherigen Belastung entsprechenden festen Zuschlagsatz in Höhe von 17,65 % ausgegangen.

Szenario 3:

Ermittlung der Besser-/Schlechterstellung der Gemeinden unter der Annahme, dass ein einheitlicher Zuschlagsatz von 17,65 % gilt

² Fragen der Verfassungsmäßigkeit der Szenarien sind nicht Gegenstand des Berichts.

Szenario 4:

Ermittlung der notwendigen Anspannung eines einheitlichen Zuschlagsatzes auf alle Einkünfte unter der Prämisse der Beibehaltung der bisherigen kommunalen Steuerausstattung (keine Anwendung eines gespaltenen Hebesatzes)

Szenario 5:

Ermittlung der Besser-/Schlechterstellung der Gemeinden unter der Annahme, dass die bisherige Schwankungsbreite der Gewerbesteuerhebesätze auf die einheitlichen Zuschläge des Kommunalzuschlags übertragen wird (keine Anwendung eines gespaltenen Hebesatzes)

Jahre

Für die vorgelegten Berechnungen wurden die Verhältnisse der Jahre 2008 und 2014 zugrunde gelegt. 2008 wurde als ein Jahr mit überdurchschnittlich hohem Gewerbesteueraufkommen ausgewählt. 2014 bildet das letzte Jahr des betrachteten Finanzplanungszeitraums und liegt damit näher an dem frühest möglichen Einführungstermin.

Verteilungsschlüssel**Endgültiger Schlüssel:**

sozialversicherungspflichtige Entgelte bis zur Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung (die in den neuen Ländern niedriger ist als in den alten Ländern) und ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinne (gilt für den gesamten Umsatzsteueranteil, also auch für den bisherigen kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer). Beschäftigungsverhältnisse auf 400-Euro-Basis sind nur enthalten, soweit ein weiteres sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt.

Übergangsschlüssel:

Grundlage für den Übergangsschlüssel ist ein – fiktives – Gewerbesteueraufkommen, welches jeder Gemeinde den höheren Wert, der sich aus dem Vergleich zwischen dem Gewerbesteueraufkommen 2008 und dem durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommen 2003 bis 2008 ergibt, zurechnet. Für den bisherigen kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer werden beim Übergangsschlüssel unverändert die gültigen Rege-

lungen des Gemeindefinanzreformgesetzes angewandt.

Umsatzsteueranteilsvolumina

Hinsichtlich des zusätzlichen Umsatzsteueranteils wurden zwei Varianten untersucht:

- 12,02 %-Punkte des Umsatzsteueraufkommens, errechnet auf der Grundlage eines vollständigen Ausgleichs der kommunalen Steuermindereinnahmen im Jahr 2008 bzw.
- 10,03 %-Punkte des Umsatzsteueraufkommens als Durchschnitt des notwendigen Umsatzsteuerausgleichs für die Jahre 2008 bis 2014.

Das Statistische Bundesamt hat die Berechnungen für jede einzelne der über 12.200 deutschen Gemeinden durchgeführt. Es bestand von Anfang an Einvernehmen, dass die Berechnungsergebnisse für einzelne Gemeinden keinen hinreichenden eigenen Aussagewert besitzen und daher grundsätzlich keine einzelgemeindlichen Ergebnisse veröffentlicht werden (bis auf Stadtstaaten).

Im Rahmen dieses Berichts werden insbesondere die Ergebnisse der Szenarien 1 und 2 – jeweils für das Jahr 2008 mit einem zusätzlichen kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer von 12,02 % und das Jahr 2014 mit einem zusätzlichen Umsatzsteueranteil von 10,03 % – vertieft untersucht. Diese Szenarien haben den größten Aussagewert. Ein einheitlicher Zuschlagsatz (Szenarien 4 bis 5) dürfte hingegen den zu stellenden Anforderungen hinsichtlich Flexibilität und ausreichendem kommunalen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Hebesätze nicht gerecht werden. Gleichwohl sind auch die Ergebnisse der Szenarien 4 und 5 (einheitlicher Zuschlagsatz) in den Anlagen enthalten. Auf eine Darstellung der Ergebnisse des Szenarios 3 (einheitlicher Zuschlagsatz von 17,65 %) wurde im Bericht verzichtet, da eine solche Grundannahme zu theoretisch erscheint.

Für das Jahr 2010 wurden ebenfalls Berechnungen vorgenommen. Die zugrunde liegenden Schätzergebnisse beruhen auf der Steuerschätzung vom Mai 2010 und sind angesichts der Ergebnisse der neuen Steuerschätzung vom November 2010 überholt. Eine weitere Betrachtung im Bericht unterbleibt daher.

Die Berechnungsergebnisse der Szenarien 1, 2 und 4, 5 sind in Form von Auswertungstabellen ohne Differenzierung nach Steuerkraft der Anlage 6 zu entnehmen, Anlage 7 enthält die Ergebnisse mit Differenzierung nach Steuerkraft.

Die Berechnungsergebnisse zu Szenarien 1 und 4 zeigen, in welchem Umfang die Gemeinden die Zuschlagsätze anspannen müssen, um die bisherige Steuerausstattung zu wahren. Szenario 1 geht von einem gespaltenen Zuschlagsatz aus; Szenario 4 setzt einen einheitlichen Zuschlagsatz voraus. Aus den Zuschlagsätzen folgt dabei auch die Höhe der Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen. Szenario 1 ist Grundlage für die Untersuchung, welchen Einfluss das Prüfmodell auf das Steuersatzgefälle zwischen Kernstädten, Umlandgemeinden und den Gemeinden im ländlichen Raum hat.

Die Berechnungsergebnisse zu den Szenarien 2 (gespaltenen Zuschlagsatz) und 5 (einheitlicher Zuschlagsatz) sollen verdeutlichen, in welchem Umfang bei den kommunalen Steuereinnahmen Verbesserungen oder Verschlechterungen und regionale Verschiebungen eintreten, wenn die Zuschlagsätze entsprechend der bisherigen Schwankung der Gewerbesteuerhebesätze variieren. Die Berechnungen zu Szenario 2 sind auch Grundlage für die Analyse der Verschiebung von Finanzmassen zwischen den verschiedenen Gemeindegruppen – auch in regionaler Betrachtung.

Die Untervarianten mit dem endgültigen und mit dem Übergangsschlüssel sollen Antworten auf folgende Fragen geben:

- Welche Gemeindegruppen haben unter Zugrundelegung des endgültigen Schlüssels besondere Probleme, ihre Steuerausstattung mit gegenüber den Bürgern und Steuerpflichtigen durchsetzbaren Zuschlagsätzen zu sichern?
- Werden mit dem Übergangsschlüssel diese Probleme zumindest temporär abgefedert?
- Wie viele Bürger wären durch eine Erhöhung ihrer Steuerlast oder einer geringeren Steuerausstattung ihrer Gemeinde negativ betroffen?

4.4.2 Stabilität der kommunalen Steuerbasis

Da sich die Elemente der kommunalen Steuerbasis im Prüfmodell von denen im geltenden Recht unterscheiden und seitens der Bundesregierung insbesondere eine Stabilisierung der

Steuereinnahmen als Reformziel formuliert wurde, ist zunächst eine Einschätzung der Stabilität dieser neuen Elemente vorzunehmen.

Kommunaler Zuschlag zur Einkommensteuer

Das Kassenaufkommen der Einkommensteuer ist derzeit gegenüber der festgesetzten Einkommensteuer u. a. durch Kindergeld, Altersvorsorge-, Eigenheim- und Investitionszulagen reduziert. Dies führt dazu, dass die Gemeinden in ihrer Gesamtheit an den entsprechenden Einnahmeausfällen/Kosten mit 15 % – ihrem Anteil am Einkommensteueraufkommen (Verteilung nach Schlüsselzahlen) – beteiligt sind.

Das Prüfmodell sieht vor, dass die Gemeinden künftig an den Kosten für die o. g. Positionen nicht mehr beteiligt werden, weil der kommunale Zuschlag gemeindeindividuell an der festzusetzenden Einkommensteuer anknüpft. Damit tritt auch eine Erhöhung des Einkommensteueranteils für die Gemeinden dadurch ein, dass die tarifliche Einkommensteuer nicht mehr durch die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer gemindert wird. Hieraus ergeben sich für den Einkommensteueranteil der Gemeinden isoliert folgende Erhöhungen (vgl. Übersicht der gesamtstaatlichen Auswirkungen 2008 in Anlage 3):

Tabelle 9 Entfallende Beteiligungskosten der Gemeinden bei der Einkommensteuer durch Einführung des Prüfmodells
Jahr 2008

	in Mrd. €
Beteiligung der Gemeinden am	
Kindergeld	5,03
Altersvorsorgezulagen	0,20
Eigenheimzulage	0,94
Investitionszulage	0,07
<i>Zwischensumme</i>	6,24
Wegfall der Gewerbesteueranrechnung	2,17
Gesamtsumme	8,41

Im Prüfmodell werden diese Erhöhungen durch eine entsprechend geringere Bemessung des zusätzlichen kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer berücksichtigt, so dass hierdurch unter dem Strich im Volumen des Jahres der Einführung keine finanzielle Entlastung für die - Gemeinden eintritt. Ein Vorteil für die Gemeinden in der Gesamtheit i. S. einer verbesserten Einnahmestabilität besteht darin, dass sie bei künftigen Kindergelderhöhungen (in Höhe des Förderanteils), stärkerer Inanspruchnahme der Altersvorsorgezulage oder bei Einführung

neuer Zulagen nicht mehr finanziell belastet werden. Entsprechend profitieren sie auch künftig nicht mehr von Verminderungen in diesem Bereich. Auch die aus der Einkommensteueranrechnung resultierenden gegenläufigen Rückwirkungen von Gewerbesteuerschwankungen auf den kommunalen Einkommensteueranteil fallen mit Einführung des Prüfmodells weg. Diese Stabilitätsverbesserung wirkt sich zugunsten aller Gemeinden aus, weil sich die durch die Gewerbesteueranrechnung bewirkten Schwankungen des Einkommensteueraufkommens nach dem heutigen Verteilmechanismus zulasten aller Gemeinden auswirken.

Im geltenden Recht wird die Verteilung des verbleibenden Kassenaufkommens der Einkommensteuer (nach Abzug von Kindergeld, Altersvorsorgezulagen, Investitionszulagen) auf die Gemeinden nach einem Schlüssel, der für drei Jahre gleich bleibend ist, vorgenommen. Bei der alle drei Jahre auf der Grundlage der Bundesstatistik zur Einkommensteuer durchgeführten Neuberechnung des Schlüssels werden Steuerzahlungen nur berücksichtigt, soweit sie auf zu versteuernde Einkommen bis zu einem Höchstbetrag von 30.000/60.000 € (Ledige/Verheiratete) entfallen. Gleichwohl wird nach diesem Schlüssel der volle 15 %-Anteil am Einkommensteueraufkommen einschließlich der Einkommensteueranteile, die auf zu versteuernde Einkommen oberhalb von 30.000/60.000 € entfallen, an die Gemeinden verteilt. Nach dem System des geltenden Rechts schlagen somit individuelle Änderungen der Einkommensteuerzahlungen zunächst nur über die Veränderung des Gesamtaufkommens und nur zeitverzögert über die Veränderung der Schlüsselzahlen auf die Wohnsitzgemeinde des Steuerpflichtigen durch.

Nach dem im Prüfmodell vorgesehenen Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer entsprechend dem Modell der sog. „Annexsteuer“ entsteht hingegen eine exakte individuelle Zurechnung zwischen der persönlichen Einkommensteuer und dem korrespondierenden - Kommunalzuschlag der Wohnsitz- oder auch der Betriebsstättengemeinde. Der Zusammenhang ist für die Steuerpflichtigen transparent, weil der Steuerbescheid alle entsprechenden Angaben enthält.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass vor allem bei fehlenden sonstigen, der Wohnsitzgemeinde zuzurechnenden Einkommen zwar die mit der Einführung des Prüfmodells auch angestrebte transparente Verbindung zwischen den Leistungen der Betriebsstättengemeinde und den Steuerlasten für den Freiberufler als Unternehmer, nicht aber zwischen der Wohnsitzgemeinde und dem Freiberufler als deren

wahlberechtigten Einwohner hergestellt werden kann. Das bisherige Verfahren mit einer betriebsstättenbezogenen Gewerbesteuer und der Nicht-Berücksichtigung der Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer bei der Ermittlung der Schlüsselzahlen stellt auch bei den Personenunternehmen bzw. Personenunternehmern eine Beteiligung von Betriebsstättengemeinde und Wohnsitzgemeinde sicher.

Veränderungen bei der individuellen Einkommensteuer der Einwohner bzw. Betriebstätteninhaber wirken sich bei der Annexsteuer des Prüfmodells jährlich unmittelbar bei der Wohnsitz- bzw. Betriebsstättengemeinde aus. Die heutigen Glättungs- und Nivellierungseffekte durch die dreijährige Schlüsselfixierung und durch den Kappungsmechanismus entfallen bei Übergang auf das Prüfmodell. Dem Verstetigungseffekt der Schlüsselfestschreibung im Feststellungszeitraum steht im geltenden System aber eine korrespondierende Unstetigkeit bei Neuberechnung des Schlüssels gegenüber.

Im neuen System erfolgt die bisher nur alle drei Jahre anfallende Veränderung hingegen jährlich und somit zeitnah.

Die bei Übergang auf das Prüfmodell eintretenden Wirkungen auf die Einnahmestabilität der kommunalen Beteiligung am Einkommensteueraufkommen sind im Ausmaß begrenzt und zudem gegenläufig. Insgesamt dürften daher die Einnahmen aus dem Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer nach dem Prüfmodell ähnlich stabil wie der Einkommensteueranteil nach geltendem Recht verlaufen. Das gilt einschließlich der auf die einkommensteuerpflichtigen Gewinneinkünfte entfallenden kommunalen Beteiligung an der Einkommensteuer, deren Schwankungen sich bei Übergang auf das Prüfmodell ebenfalls nicht wesentlich ändern.

Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer

Der Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer stellt wie die geltende Gewerbesteuer auf den steuerlichen Gewinn der Kapitalgesellschaften ab. Infolge der entfallenden ertragsunabhängigen Hinzurechnungen dürfte die Volatilität für diesen – im Gewicht allerdings im Vergleich zum Gewerbesteueraufkommen deutlich gesunkenen – Teil des kommunalen Steueraufkommens zunehmen. Dies gilt sowohl mit Blick auf das Gesamtaufkommen als auch verstärkt bei dem hier besonders im Blickpunkt stehenden gemeindeindividuellen Aufkommen.

Der Verlustabzug (Verlustvor- oder -rücktrag) bei der Bund-Länder-Körperschaftsteuer wirkt sich auch auf den Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer aus. Gegenüber der geltenden Gewerbesteuer ist die Möglichkeit der Verlustnutzung beim Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer tendenziell höher, weil Verlustrückträge (einzjährig und wertmäßig begrenzt) zugelassen werden und die körperschaftsteuerlichen Verlustvorträge nicht durch ertragsunabhängige Hinzurechnungen gemindert sind (zum Vergleich: die Verlustvorträge der Kapitalgesellschaften und übrigen juristischen Personen zum 31.12.2004 betragen bei der Körperschaftsteuer 473 Mrd. €, bei der Gewerbesteuer 406 Mrd. €. Diese Differenz beruht auch auf den gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen). Zu erwähnen ist aber auch, dass ein Teil der gewerbesteuerlichen Verlustvorträge der Personengesellschaften mittelbar der Körperschaftsteuer zuzurechnen sind, nämlich soweit sie auf Kapitalgesellschaften als Gesellschafter von Personengesellschaften entfallen. Durch Übergang auf das Prüfmodell wirken sich die Verlustvorträge im Falle der Inanspruchnahme wegen der Anhebung des Körperschaftsteuertarifs und infolge des Kommunalzuschlags trotz Wegfalls der Gewerbesteuer weiterhin mit einem Gesamtsteuersatz von rd. 30 % aus. Die Ausführungen unter 3.1.5 zu den Aufkommensrisiken im Zusammenhang mit der Mindestgewinnbesteuerung gelten hier ebenso. Nach Tabelle 11 trägt der Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer 8,2 % zum kommunalen Steueraufkommen bei.

Erhöhter Umsatzsteueranteil

Der nach dem Schlüssel „sozialversicherungspflichtige Entgelte“ verteilte erhöhte Umsatzsteueranteil ist das Hauptersatzelement für die wegfallende Gewerbesteuer. Die Stabilität dieser Einnahmekomponente in der einzelnen Gemeinde wird von der Entwicklung des globalen Umsatzsteueraufkommens und der Entwicklung der in der Gemeinde anfallenden sozialversicherungspflichtigen Entgelte bestimmt. Die Höhe der zu berücksichtigenden sozialversicherungspflichtigen Entgelte hängt nicht nur von der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort ab, sondern auch von der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze in der Sozialversicherung.

Während hinsichtlich der globalen Stabilität des Umsatzsteueraufkommens keine wesentlichen Probleme vorliegen, können sich aus Schwankungen der gemeindlichen Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte gewisse Unstetigkeiten bei den Einnahmen aus dem

Umsatzsteueranteil ergeben, beispielsweise bei Schließung von Betrieben oder lokalen Betriebsteilen. Dagegen spielen Jahre, in denen ein unternehmerischer Verlust entsteht, grundsätzlich keine Rolle, es sei denn, es kommt zu Entlassungen oder Lohnkürzungen in nennenswertem Umfang. Zudem hat die jährliche Neufestsetzung der Beitragsbemessungsgrenze (bisher in den alten und neuen Ländern unterschiedlich) – ähnlich wie die Sockelbetragsregelung – einen Einfluss auf die Verteilung. Eine gewisse Nivellierung der Schwankungen im Vergleich zum direkten Vorjahr könnte durch einen (möglicherweise gleitenden) Mehrjahresdurchschnitt des Umsatzsteuerverteilungsschlüssels erreicht werden.

Niveauveränderungen werden hierdurch nicht beeinflusst. Für Zwecke der Berechnung des Prüfmodells wurde daher von einem Dreijahresdurchschnitt der sozialversicherungspflichtigen Entgelte ausgegangen, der bereits auch als ein Schlüsselbestandteil des geltenden kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer berücksichtigt wird.

Der heutige kommunale Anteil an der Umsatzsteuer von 2,2 % des Aufkommens wird nach den Bestimmungen des Gemeindefinanzreformgesetzes verteilt. In diesem Verteilungsschlüssel werden u. a. hebesatzgewichtete sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Entgelte sowie ein mehrjähriges Bruttogewerbesteueraufkommen einbezogen. Der heutige kommunale Anteil an der Umsatzsteuer wird in der Endausgestaltung des Prüfmodells auch wie der erhöhte kommunale Umsatzsteueranteil rein nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten verteilt.

Der nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten verteilte kommunale Anteil an der Umsatzsteuer stellt ein Kernelement des Prüfmodells dar.

Anstelle der schwankenden Gewerbesteuereinnahmen erhalten die Gemeinden stabiler und verlässlicher fließende Einnahmen aus dem von Bund und Ländern getragenen erhöhten Umsatzsteueranteil. Bund und Länder finanzieren den an die Gemeinden gezahlten zusätzlichen Umsatzsteueranteil in wesentlichem Maße auch aus der Erhöhung des Körperschaftsteuertarifs. Damit wird von Bund und Ländern zugunsten der Gemeinden die aus der starken Schwankung der Gewinnsteuern von Kapitalgesellschaften erwachsende Belastung der Gemeinden abgefedert.

Die Verteilung des Anteils an der Umsatzsteuer führt lediglich nach Maßgabe eines klaren Regelmechanismus der Schlüsselzahlen zu Einnahmeschwankungen: Die Verteilung nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten schafft ein wirtschaftliches Eigeninteresse der Gemeinden, eine Ansiedlung von gut bezahlten Arbeitsplätzen zu fördern und umgekehrt eine Abwanderung von Unternehmen mit Arbeitsplätzen und Löhnen möglichst zu verhindern. Damit bleibt ein Interessenband zwischen Gemeinden und Unternehmen – ähnlich wie bei der Gewerbesteuer – erhalten. In Gemeinden mit ertragsstarken Unternehmen wird dieses Band durch die kommunalen Zuschläge zur Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte und zur Körperschaftsteuer zusätzlich gefestigt. Die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden sind nicht in gleicher Weise unmittelbar an die Ansiedlung von gut entlohten Arbeitsplätzen auf Gemeindegebiet gebunden. Der Übergang auf das Prüfmodell bedeutet eine gewisse Prioritätenverschiebung mit Verstärkung der Anreize bei der Ansiedlung von Unternehmen mit möglichst zahlreichen und gut bezahlten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen und Verringerung des finanziellen Interesses an der Ansiedlung vorwiegend kapitalintensiver Unternehmen. Allerdings führt bei solchen kapitalintensiven Unternehmen ggf. der neue Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer zu einer Verbesserung der kommunalen Steuereinnahmen.

Fazit:

Es lässt sich somit abschließend festhalten, dass im Prüfmodell wie bisher die Grundsteuer als stabiler und – mit erheblich verstärktem Gewicht – der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer als verhältnismäßig stabile Einnahmequellen zur kommunalen Steuerbasis beitragen. Der Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer wird – ebenfalls mit erhöhtem Gewicht – insgesamt ähnlich stabil wie der heutige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verlaufen. Der Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer wird im Vergleich zur Gewerbesteuer – allerdings bei deutlich vermindertem Gewicht – volatiler sein.

Die folgenden Tabellen stellen die Struktur der kommunalen Steuerbasis nach dem geltenden Recht und nach dem Prüfmodell im Szenario 2 dar.

Tabelle 10 Vergleich der Struktur der kommunalen Steuerbasis nach dem geltenden Recht und dem Prüfmodell in Mrd. €

- Szenario 2, Jahr 2008, zusätzlicher Umsatzsteueranteil 12,02% -

	Gemeinden insgesamt		Kernstädte		Umlandgemeinden		Gemeinden im ländlichen Raum	
	Gelten-des Recht	Prüf-modell	Gelten-des Recht	Prüf-modell	Gelten-des Recht	Prüf-modell	Gelten-des Recht	Prüf-modell
	<i>in Mrd. €</i>							
Gewerbsteuer (netto)	33,99	-	17,66	-	8,89	-	7,44	-
Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer	-	6,18	-	3,51	-	1,49	-	1,18
Einkommensteueranteil	25,19	-	9,72	-	8,97	-	6,51	-
Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer auf Überschusseinkünfte	-	22,06	-	8,88	-	7,93	-	5,25
Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte	-	8,52	-	4,22	-	2,24	-	2,06
Umsatzsteueranteil (inkl. Kapitalertragsteuer usw. *)	4,86	27,35	2,45	14,05	1,28	7,15	1,13	6,15
Grundsteuer	10,80	10,80	5,24	5,24	2,82	2,82	2,75	2,75
Summe	74,84	74,91	35,06	35,90	21,96	21,64	17,82	17,38

*) nur im Prüfmodell inkl. KapESt

Tabelle 11 Vergleich der Struktur der kommunalen Steuerbasis nach dem geltenden Recht und dem Prüfmodell in %

- Szenario 2, Jahr 2008, zusätzlicher Umsatzsteueranteil 12,02% -

	Gemeinden insgesamt		Kernstädte		Umlandgemeinden		Gemeinden im ländlichen Raum	
	Gelten-des Recht	Prüf-modell	Gelten-des Recht	Prüf-modell	Gelten-des Recht	Prüf-modell	Gelten-des Recht	Prüf-modell
	<i>in %</i>							
Gewerbsteuer (netto)	45,4	-	50,4	-	40,5	-	41,8	-
Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer	-	8,2	-	9,8	-	6,9	-	6,8
Einkommensteueranteil	33,7	-	27,7	-	40,9	-	36,5	-
Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer auf Überschusseinkünfte	-	29,4	-	24,7	-	36,7	-	30,2
Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte	-	11,4	-	11,7	-	10,4	-	11,9
Umsatzsteueranteil (inkl. Kapitalertragsteuer usw. *)	6,5	36,5	7,0	39,1	5,8	33,0	6,3	35,4
Grundsteuer	14,4	14,4	14,9	14,6	12,8	13,0	15,4	15,8
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*) nur im Prüfmodell inkl. KapESt

Bei einer grob typisierenden Betrachtung kann man die kommunalen Steuereinnahmen in eine stabilere und in eine volatilere Komponente aufteilen. Dabei würde der den Gemeinden aus

der Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte zufließende Steueraufkommensbetrag sowie im geltenden Recht die Gewerbesteuer und im Prüfmodell der Körperschaftsteuerzuschlag zur volatileren Einnahmekategorie rechnen. Die übrigen kommunalen Steuereinnahmen (Einkommensteueranteil auf Überschusseinkünfte, Grundsteuer und Umsatzsteueranteil) rechnen hier nach zur stabileren Einnahmekategorie.

Zum Prüfmodell liegen explizite Berechnungen über den auf Gewinneinkünfte entfallenden Anteil des kommunalen Zuschlags zur Einkommensteuer vor. Er beträgt 11,4 % des gesamten kommunalen Steueraufkommens.

Geht man davon aus, dass der nach geltendem Recht auf Gewinneinkünfte entfallende kommunale Einkommensteueranteil bezogen auf das gesamte kommunale Steueraufkommen nach geltendem Recht gleich hoch ist und ebenfalls 11,4 % beträgt, so ergibt sich im Vergleich geltendes Recht und Prüfmodell folgendes Ergebnis:

Tabelle 12 Struktur der kommunalen Steuerbasis nach dem geltenden Recht und dem Prüfmodell

- Szenario 2, Jahr 2008, zusätzlicher Umsatzsteueranteil 12,02%) -

Einnahmekategorie	Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen in % (Rechenstand 2008)	
	geltendes Recht	Prüfmodell
Volatil	56,8	19,6
Stabil	43,2	80,4
Insgesamt	100,0	100,0

Während im geltenden Recht die kommunalen Steuereinnahmen zu rd. 57 % auf volatile Steuereinnahmekomponenten entfallen, enthalten die kommunalen Steuereinnahmen nach Prüfmodell nur eine volatilere Komponente von rd. 20 %. Dementsprechend entfallen nach dem Prüfmodell rd. 80 % der kommunalen Steuereinnahmen auf stabilere Elemente, nach geltendem Recht sind es nur 43,2 %.

Nach dem Prüfmodell trägt der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer zu mehr als einem Drittel zur kommunalen Steuersumme bei und wird damit zum bestimmenden Element der kommunalen Steuerfinanzierung. Der Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer auf Überschusseinkünfte trägt zu knapp 30 % zum kommunalen Steueraufkommen bei. Der Anteil der Grundsteuer an der kommunalen Steuersumme bleibt unverändert. Somit entfallen auf die besonders stabilen Einnahmekomponenten „Grundsteuer“ und „kommunaler Umsatzsteueranteil“ im Prüfmodell die Hälfte der kommunalen Steuereinnahmen.

Betrachtet man die Strukturen der kommunalen Steuersumme getrennt nach Gemeindegruppen, so fällt insbesondere auf, dass der instabile Anteil des Kommunalzuschlags zur Körperschaftsteuer mit knapp 10 % in den Kernstädten am höchsten ist. Bei Umlandgemeinden und den Gemeinden im ländlichen Raum beträgt er lediglich knapp 7 %. Im Vergleich zum geltenden Recht nimmt die Bedeutung der kommunalen Beteiligung an der Einkommensteuer in den Kernstädten am deutlichsten zu. Am wenigsten nimmt das Gewicht der kommunalen Beteiligung an der Einkommensteuer in den ländlichen Gemeinden zu. Zur kommunalen Steuersumme der Umlandgemeinden dürfte der Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer in einem überproportionalen Umfang (47 %) beitragen, andererseits ist bei diesen Gemeinden der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer im Vergleich zu den übrigen Gemeindegruppen (33 %) am geringsten, bei den Kernstädten ist der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer am höchsten. Für das betrachtete Szenario mit einem ausgleichenden Anteil von 12,02 % des Umsatzsteueraufkommens übersteigt der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer der Kernstädte sogar ihren Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen darauf hin, dass aus dem in Tabelle 12 ausgewiesenen größeren Anteil an „stabilen“ Einnahmen nicht abgeleitet werden kann, dass die gemeindeindividuellen Gesamteinnahmen insgesamt stabiler werden. Auch im Bericht wird stillschweigend auf eine derartige Schlussfolgerung verzichtet. Ursache für diese Einschätzung ist, dass die „stabilen“ Einnahmen beim Prüfmodell zwar immer noch als relativ stabil bezeichnet werden können, aber merklich weniger stabil sind als im geltenden Recht. Auch die als „instabil“ bezeichneten Einnahmen verlieren beim Übergang zum Prüfmodell nochmals an Stabilität. Somit liegen zwei gegenläufige Effekte vor: Der höhere Anteil stabiler Einnahmen geht mit einer abnehmenden Stabilität dieser Einnahmen einher. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die gemeindeindividuelle Einnahmenstabilität beim Übergang zum Prüfmodell abnimmt.

„Stabile“ Einnahmen: Einkommensteueranteil im Vergleich zum Zuschlag auf Überschusseinkünfte und Umsatzsteueranteil

Die Schwankungsanfälligkeit des Zuschlags auf Überschusseinkünfte dürfte **nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände** im Vergleich zum bisherigen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer deutlich zunehmen. Hierfür gibt es drei Ursachen, die allesamt auf dem

Wegfall des Sockelbetragsverfahrens, beruhen: Die erfahrungsgemäß sehr starken Schwankungen in den Bereichen hoher Einkommen wirken sich im geltenden Recht wegen der sehr niedrigen Kappungsgrenzen auf der kommunalen Ebene kaum aus, im Prüfmodell allerdings unbeschränkt. Auch Vorauszahlungsschwankungen und Verlustverrechnungen erhöhen im Prüfmodell die Aufkommensschwankungen.

Der gemeindeindividuelle Umsatzsteueranteil durch die jährliche Neubestimmung der Beitragsbemessungsgrenze in der Sozialversicherung wird **nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände** regelmäßig Schwankungen unterliegen, die in der Größenordnung und Wirkrichtung mit den vom BMF nicht offen gelegten (s. o.) Schwankungen der Schlüsselzahlen beim bisherigen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (einkommensteuer- bzw. entgeltschwache Gemeinden als Verlierer einer Anhebung der Sockelbeträge bzw. Beitragsbemessungsgrenzen) vergleichbar sind.

„Instabile Einnahmen“: Gewerbesteuer im Vergleich mit dem Zuschlag auf Gewinneinkünfte und auf die Körperschaftsteuer

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände nimmt die Schwankungsanfälligkeit im Prüfmodell eher zu, auch wenn die Bemessungsgrundlage in weiten Bereichen die gleiche wie bei der Gewerbesteuer ist (Gewinn mit den unvermeidbaren Schwankungen). Im Prüfmodell führt lediglich die Einbeziehung der Freiberufler zu einem Stabilisierungseffekt, dieser wird jedoch durch eine Vielzahl neuer destabilisierender Effekte überkompensiert (Wegfall Hinzurechnungen, erhöhte Chance von unternehmensinternen Verlustverrechnungen auch über die Grenzen zu erreichen und Verrechnung der Verluste mehrerer Betriebe beim Kommunalzuschlag). Daher wird der Zuschlag auf die Körperschaftsteuer und die Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte **nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände und des Landes Berlin** schwankungsanfälliger sein als die Gewerbesteuer.

4.4.3 Beitrag der Steuerpflichtigengruppen zur kommunalen Steuerausstattung

Bei der Analyse ist zu unterscheiden zwischen der Frage der Belastungsänderung durch das Prüfmodell einerseits und der Frage des Beitrags der Steuerpflichtigengruppen zur kommunalen Steuerbasis andererseits.

Die rechnerisch ermittelbaren zurechenbaren Veränderungen bei den finanziellen Beiträgen der einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis können keine Grundlage für realistische Schlussfolgerungen hinsichtlich der Entwicklung der Steuerbelastung sein.

Das Prüfmodell ist unter Berücksichtigung der ursprünglich zu Grunde liegenden Annahmen (einheitlicher Zuschlagsatz) so „konstruiert“, dass für die Steuerpflichtigen insgesamt bei einem Zuschlagsatz von 17,65 % die Belastung grundsätzlich unverändert bleibt.

Trotz grundsätzlich unveränderter individueller Steuergesamtbelastung lassen sich deutliche Änderungen beim Beitrag zur kommunalen Steuerbasis nicht ausschließen. Ein höherer oder geringerer Beitrag einer bestimmten Gruppe von Steuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis darf also nicht mit Steuermehrbelastungen bzw. Steuerentlastungen gleich gesetzt werden.

Im Rahmen des komplexen Übergangs vom geltenden Recht auf das Prüfmodell lassen sich nicht alle Effekte auf die verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen aufteilen bzw. zu-rechnen.

a) Kapitalgesellschaften

Die Belastung der Kapitalgesellschaften ändert sich insgesamt kaum, weil die wegfallende Gewerbesteuer durch eine entsprechende Anhebung des Körperschaftsteuertarifs in Verbindung mit dem neuen Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer grundsätzlich ausgeglichen wird. Dabei führt die Anhebung des Körperschaftsteuertarifs auf 25 % zu einer begrenzten Erhöhung der tariflichen Belastung auf durchschnittlich etwas über 30 %. Dem steht aber eine Entlastung bei der Bemessungsgrundlage durch Wegfall der Hinzurechnungsbesteuerung gegenüber.

Änderung des Beitrags der Kapitalgesellschaften zur kommunalen Steuerbasis:

Aus der Gewerbesteuer der Kapitalgesellschaften fließen den Gemeinden nach geltendem Recht rd. 20,6 Mrd. € zu.

Nach dem Prüfmodell tragen die Kapitalgesellschaften zur kommunalen Steuerbasis 6,2 Mrd. € Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer bei.

Im Arbeitskreis konnte kein Einvernehmen über die Zuordnung der rd. 18 Mrd. € Mehraufkommen aus der Erhöhung des Körperschaftsteuertarifs (einschließlich Solidaritätszuschlag) erreicht werden. **Die kommunalen Spitzenverbände und die Länder sehen darin keinen Beitrag zur kommunalen Steuerbasis**, weil das Mehraufkommen an Bund und Länder fließt. In dieser Sicht würde sich der Beitrag der Kapitalgesellschaften zur kommunalen Steuerbasis von bisher 20,6 Mrd. € um rd. 14,4 Mrd. € auf dann 6,2 Mrd. € nach dem Prüfmodell verringern. **Nach Auffassung von BMF** ist im Gesamtkontext des Prüfmodells die in Rede stehende körperschaftsteuerliche Mehrleistung der Kapitalgesellschaften, die ein zentrales Instrument zur Finanzierung des von Bund und Ländern an die Gemeinden gezahlten zusätzlichen Umsatzsteueranteils (rd. 19,2 Mrd. €) darstellt, als Beitrag der Körperschaftsteuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis einzuordnen. In dieser Sicht würde sich der Beitrag der Kapitalgesellschaften zur kommunalen Steuerbasis von bisher 20,6 Mrd. € um rd. 3,6 Mrd. € auf dann 24,2 Mrd. € nach dem Prüfmodell erhöhen.

b) Personenunternehmen

Die Belastung der Personenunternehmen ändert sich insgesamt nur geringfügig: Wegen der Einkommensteueranrechnung der Gewerbesteuer führt der Wegfall der Gewerbesteuer bei den Personenunternehmen grundsätzlich zu keiner Entlastung. Lediglich der Wegfall des Anrechnungsüberhangs führt zu einer Entlastung der Personenunternehmen von gut 1 Mrd. €. Eine Mehrbelastung ergibt sich insoweit, wie der Kommunalzuschlag auf Gewinneinkünfte zu einer gegenüber dem heutigen 15 %-Einkommensteueranteil höheren Belastung führt.

In formaler Betrachtung verringert sich der Beitrag der Personenunternehmen zur kommunalen Steuerbasis rechnerisch zwar ganz erheblich: Nach geltendem Recht erhalten die Gemeinden – nach Abzug der Umlagen – aus den Gewerbesteuerzahlungen der Personenunternehmen rd. 13,4 Mrd. € und außerdem rd. 2,9 Mrd. € aus dem Einkommensteueranteil, insgesamt somit rd. 16,3 Mrd. €. Im Umfang der Einkommensteueranrechnung der gesamten Gewerbesteuer – einschließlich Umlagen – wird der genannte rechnerische Steuerbeitrag der Personenunternehmen aber faktisch weit überwiegend von den Steuergläubigern der Einkommensteuer – Bund, Länder und Gemeinden – getragen. Der tatsächliche Beitrag der Personenunternehmen zur Kommunalfinanzierung nach geltendem Recht

ist daher entscheidend niedriger anzusetzen und auch nicht exakt errechenbar. Nach dem Prüfmodell fließen den Gemeinden seitens der Personenunternehmen rd. 5,3 Mrd. € Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer zu.

Insgesamt lässt sich daher die Änderung des Beitrags der Personenunternehmen zur kommunalen Steuerbasis nicht aussagefähig beziffern.

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände und des Landes Berlin ist der Beitrag der Personenunternehmen mit 16,3 Mrd. € richtig abgegrenzt, weil die Einkommensteueranrechnung der Gewerbesteuer bereits in dem niedrigen Einkommensteueranteil von 2,9 Mrd. € sachgerecht berücksichtigt ist. Die Änderung des Beitrags lässt sich daher mit einem Rückgang von 16,3 Mrd. € um 11 Mrd. € auf 5,3 Mrd. € korrekt beziffern.

c) Freiberufler

Eine Mehrbelastung ergibt sich ebenfalls nur insoweit, wie der Kommunalzuschlag auf Gewinneinkünfte zu einer gegenüber dem heutigen 15 %-Einkommensteueranteil höheren Belastung führt. Insgesamt dürften keine gravierenden Belastungserhöhungen eintreten. Der Beitrag der Freiberufler zur kommunalen Steuerbasis ändert sich wie folgt:

Der kommunale Einkommensteueranteil nach geltendem Recht hat ein Volumen von rd. 2,8 Mrd. €. Das Volumen an Zuschlag zur Einkommensteuer nach dem Prüfmodell beträgt rd. 3,2 Mrd. €. Damit erhöht sich der Beitrag der Freiberufler zur kommunalen Steuerbasis um rd. 0,4 Mrd. €. Der höhere Beitrag der Freiberufler dürfte außer auf einem etwas über dem Durchschnitt liegenden Zuschlagsatz insbesondere auf der verbreiterten Bemessungsgrundlage der Annexsteuer beruhen (vgl. Abschnitt 4.4.2, Tabelle 9)

d) Übrige Steuerpflichtige (einschl. Arbeitnehmer)

Im Vergleich zum geltenden Recht bleibt die individuelle Belastung unter Berücksichtigung der ursprünglich zu Grunde liegenden Annahmen (einheitlicher Zuschlagsatz von 17,65 %) grundsätzlich unverändert. Lediglich durch die Nichterhebung des Solidaritätszuschlags auf den Kommunalzuschlag ergeben sich geringe Entlastungen.

Gleichwohl erhöht sich der Beitrag der übrigen Einkommensteuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis von rd. 19,6 Mrd. € nach geltendem Recht auf rd. 22,1 Mrd. €, weil

wegen der Nichtberücksichtigung insbesondere von Kindergeld und Investitionszulagen (vgl. Abschnitt 4.4.2, Tabelle 9) ein größerer Teil der – in grundsätzlich unveränderter Höhe – geleisteten Einkommensteuer den Gemeinden zufließt. Der Beitrag der übrigen Steuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis erhöht sich somit um rd. 2,5 Mrd. €.

Fazit:

Über die Zurechnung der Beiträge zur kommunalen Steuerbasis, den die verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen erbringen, konnte im Arbeitskreis kein Einvernehmen hergestellt werden.

Über die Verwendbarkeit des Analyseansatzes, die Beiträge der Steuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis zuzurechnen, für die Aufklärung der Wirkungszusammenhänge bei der Entwicklung der Steuerbelastung oder hinsichtlich der eintretenden Änderungen hinsichtlich des „Interessenbands“ zwischen Steuerpflichtigen und Kommunen konnte im Arbeitskreis ebenfalls kein Einvernehmen erzielt werden.

4.4.4 Auswirkungen des Prüfmodells auf das interkommunale Steuer- und Hebesatzgefälle

Für die Betrachtung der unternehmensbezogenen Steuersatzunterschiede zwischen den Gemeindegruppen wird die unter der Voraussetzung von Szenario 1 resultierende tarifliche Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften herangezogen.

Nach Szenario 1 wird für jede Gemeinde derjenige Zuschlagsatz auf die Ertragsteuerbelastung (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) von Gewinneinkünften ermittelt, der bei Übergang auf das Prüfmodell notwendig ist, um das bisherige Steueraufkommen der jeweiligen Gemeinde zu erzielen. Bei den Überschusseinkünften wird dabei ein fester Zuschlagsatz entsprechend der bisherigen Belastung in Höhe von 17,65 % angenommen.

Die in den folgenden Übersichten ausgewiesenen tariflichen Steuerbelastungen für Kapitalgesellschaften sind unter Berücksichtigung folgender Annahmen errechnet worden:

- Geltendes Recht: Gewerbesteuer mit dem vom Statistischen Bundesamt für die Gemeindegruppen angegebenen gewogenen Gewerbesteuerhebesatz, Körperschaftsteuersatz 15 % zuzüglich Solidaritätszuschlag

- Prüfmodell: Körperschaftsteuersatz 25 % zuzüglich Solidaritätszuschlag und Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer mit dem vom Statistischen Bundesamt für die Gemeindegruppen ausgewiesenen gewogenen Zuschlagsatz

Untersuchung der steuerlichen Standortbedingungen anhand der Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften

Die ertragsteuerliche Tarifbelastung von Kapitalgesellschaften ist ein wichtiger Indikator für die steuerlichen Standortbedingungen. In der nachstehenden Tabelle sind hierzu die wichtigsten Ergebnisse der Modellrechnungen zusammengestellt.

Tabelle 13 Tarifliche Belastung von Kapitalgesellschaften im Jahr 2008
(geltendes Recht: Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer (15 %), Solidaritätszuschlag;
Prüfmodell: Körperschaftsteuer (25 %), Solidaritätszuschlag, Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer)

- Szenario 1, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen Anteils
an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -

	geltendes Recht	Prüfmodell	
		Übergangsschlüssel	Endgültiger Schlüssel
		Steuerbelastung in %	
Kernstädte	31,06	30,78	30,93
Umlandgemeinden	28,02	30,79	31,46
Gemeinden im ländlichen Raum	27,90	30,95	31,03
Alle Gemeinden	29,40	30,83	31,10

Tabelle 14 Steuerbelastungsniveau von Kapitalgesellschaften in Relation zum Belastungsniveau von Kapitalgesellschaften im geltenden Recht

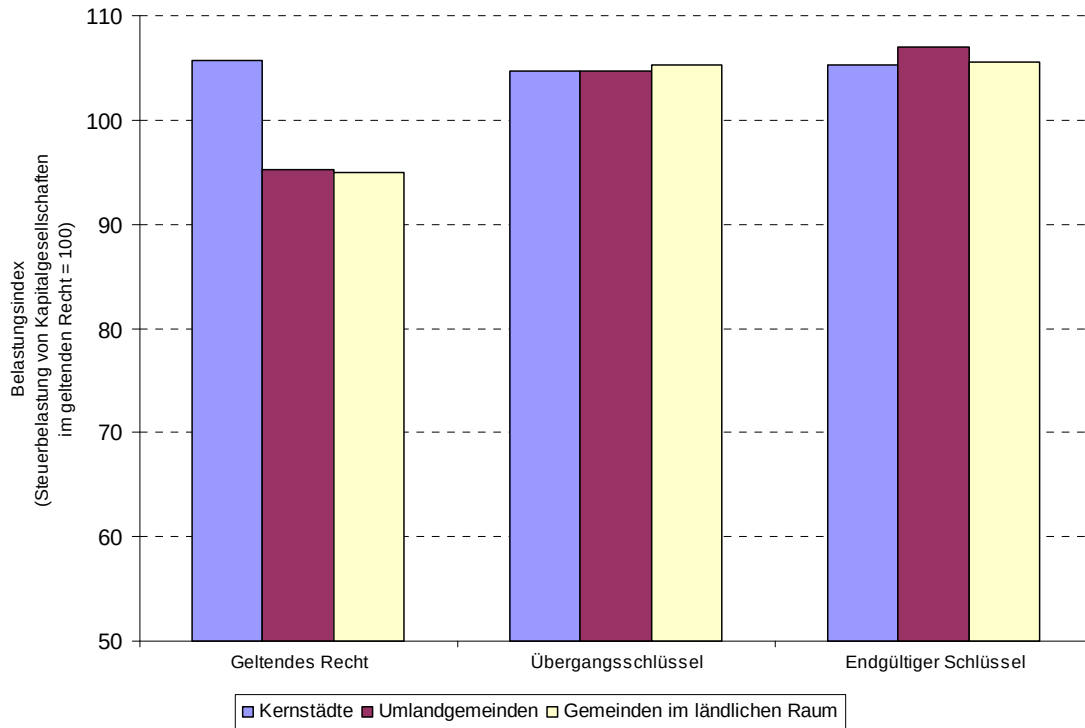
- Szenario 1, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen
Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -

	Geltendes Recht	Prüfmodell	
		Übergangsschlüssel	Endgültiger Schlüssel
		%	
Kernstädte	105,7	104,7	105,2
Umlandgemeinden	95,3	104,7	107,0
Gemeinden im ländlichen Raum	94,9	105,3	105,5
Alle Gemeinden	100,0	104,9	105,8

Die Berechnungsergebnisse werden auch in der nachfolgenden Grafik verdeutlicht:

Abbildung 2 Steuerbelastungsniveau von Kapitalgesellschaften in Relation zum Belastungsniveau von Kapitalgesellschaften im geltenden Recht

- Szenario 1, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen
Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -



Das bisherige Stadt-Umland- bzw. Stadt-Land-Belastungsgefälle wird damit – gemessen an den obigen Durchschnittswerten – zugunsten der Kernstädte weitgehend abgebaut. Dies bedeutet insbesondere, dass Gemeinden im Umland und im ländlichen Raum zur Wahrung ihres heutigen Steueraufkommens die Hebe- bzw. Zuschlagsätze entsprechend anspannen müssen. Bei den Umlandgemeinden und den Gemeinden im ländlichen Raum stehen daher allgemeinen Standortnachteilen künftig – wenn überhaupt – nur noch vernachlässigbar geringe steuerliche Standortvorteile gegenüber, was negative Folgen für die Ansiedlung von Unternehmen im Gebiet dieser Gemeinden haben könnte, während bei den Kernstädten eine entsprechende Verbesserung der Standortattraktivität eintritt.

Wesentlich für diese im Prüfmodell erreichte Angleichung der kommunalen steuerlichen Standortbedingungen ist die Zurechnung der Gewinneinkünfte – einschließlich der Einkünfte der Selbständigen – zu den Betriebsstättengemeinden.

Untersuchung der steuerlichen Standortbedingungen anhand der Gesamtbelastung (Ausschüttungsbelastung) von in Kapitalgesellschaften erwirtschafteten Gewinnen

Die Ausschüttungsbelastung betrachtet die Gesamtbelastung bei Vollausschüttung. Neben der auf der Ebene der Kapitalgesellschaft eintretenden Tarifbelastung wird zusätzlich die auf Anteilseigner-Ebene eintretende Belastung der als Dividenden ausgeschütteten Gewinne einbezogen.

Die nachstehende Tabelle stellt in diesem Sinne die Ausschüttungsbelastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften getrennt nach Gemeindegruppen und Steuerkraft dar. Die Normierung der Steuerbelastung erfolgte anhand der durchschnittlichen Ausschüttungsbelastung aller Gemeinden im geltenden Recht (48,02 %). Des Weiteren sind die zugrunde liegenden gewogenen Gewerbesteuerhebesätze und die im Szenario 1 notwendigen gewogenen Zuschlagsätze zur Wahrung der Steuerausstattung angegeben.

Tabelle 15 Steuergesamtbelastung der ausgeschütteten Gewinne von Kapitalgesellschaften und Zuschlag- bzw. Hebesätze

- Szenario 1, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -

	Geltendes Recht		Prüfmodell				Ausschüttungsbelastung normiert*)		
	Aus- schüt- tungs- belas- tung in %	Ge- werbe- steuer- hebe- satz in %	Endgültiger Schlüssel		Übergangs- schlüssel		Gelten- des Recht	Prüfmodell	
			Aus- schüt- tungs- belas- tung in %	Zu- schlag- satz in %	Aus- schüt- tungs- belas- tung in %	Zu- schlag- satz in %		End- gültiger Schlüs- sel	Über- gangs- schlüs- sel
Kernstädte									
schwach	49,00	426	47,31	9,06	48,52	15,58	102,04	98,53	101,04
mittel	48,92	423	48,49	15,44	49,05	18,47	101,88	100,98	102,15
stark	49,60	449	50,37	25,62	48,99	18,13	103,29	104,90	102,02
insgesamt	49,24	435	49,00	18,21	48,90	17,64	102,55	102,05	101,83
Umland- gemeinden									
schwach	47,17	355	48,84	17,31	49,62	21,55	98,24	101,70	103,33
mittel	47,41	364	49,17	19,11	49,47	20,75	98,74	102,40	103,02
stark	46,65	335	49,78	22,39	48,16	13,67	97,15	103,66	100,30
insgesamt	47,00	348	49,39	20,32	48,90	17,65	97,88	102,86	101,83
Gemeinden im ländlichen Raum									
schwach	46,72	337	47,78	11,60	48,89	17,59	97,29	99,51	101,81
mittel	47,00	348	48,90	17,67	49,60	21,44	97,89	101,84	103,29
stark	46,93	346	49,63	21,62	48,75	16,83	97,73	103,36	101,52
insgesamt	46,92	345	49,08	18,61	49,02	18,31	97,71	102,20	102,09
Gemeinden insgesamt									
schwach	48,09	391	47,76	11,45	48,84	17,35	100,16	99,45	101,72
mittel	48,04	389	48,79	17,08	49,30	19,82	100,05	101,62	102,67
stark	47,98	386	49,99	23,57	48,69	16,51	99,91	104,11	101,39
insgesamt	48,02	388	49,13	18,90	48,93	17,81	100,00	102,32	101,89

Quelle: Eigene Auswertung der Ergebnisse des Statistischen Bundesamts

*) in % der durchschnittlichen Belastung ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften im geltenden Recht von 48,02% (bei einem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz von 388% und einer Abgeltungssteuer von 25 % zzgl. Solidaritätszuschlag)

Das Prüfmodell führt zu einer leicht höheren Steuerbelastung als das geltende Recht. Insgesamt steigt die durchschnittliche Steuerbelastung ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften von 48,02 % um 1,11 %-Punkte auf 49,13 % bei Anwendung des endgültigen Schlüssels. Die Anwendung des Übergangsschlüssels führt nur zu einer Erhöhung der Steuerbelastung um 0,91 %-Punkte auf 48,93 %. Ursache ist die zur Finanzierung der Steuerausfälle vorgenommene zusätzliche Anhebung des Körperschaftsteuersatzes auf 25 %.

Die vorstehende Übersicht zeigt auch, dass das Gefälle der Gesamtbelastung ausgeschütteter Gewinne zwischen den einzelnen Gemeindegruppen abnimmt. Während die durchschnittliche

Steuerbelastung im geltenden Recht zwischen 46,92 % (Gemeinden im ländlichen Raum) und 49,24 % (Kernstädte) um 2,26 %-Punkte schwankt, verringert sich der Abstand zwischen der durchschnittlichen Steuerbelastung im Prüfmodell auf 0,39 %-Punkte (49,00 % bei Kernstädten und 49,39 % bei Umlandgemeinden). Mit der Verringerung des Abstands erfolgt teilweise auch eine Umkehr des Gefälles der Gesamtbelastung ausgeschütteter Gewinne zugunsten der Kernstädte bzw. zulasten der Umlandgemeinden und Gemeinden im ländlichen Raum. Nach Umstellung auf den endgültigen Schlüssel liegt die Ausschüttungsbelastung der steuerschwachen Umlandgemeinden mit 48,84 % aber nur um 0,35 %-Punkte über der der Kernstädte mit mittlerer Steuerkraft.

Das Prüfmodell führt auch auf der Grundlage der Ausschüttungsbelastung zu einer Verbesserung der Position der Kernstädte, die zum Erhalt ihrer derzeitigen Steuerausstattung beim endgültigen Schlüssel nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten den kommunalen Zuschlagsatz auf durchschnittlich 18,21 % festsetzen müssen, wodurch die Steuerbelastung ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften 49 % beträgt. Beim Übergangsschlüssel ist das Ergebnis mit 48,9 % etwas günstiger. Während im geltenden Recht die Kernstädte durchschnittlich im Vergleich zu den übrigen Gemeindegruppen die höchste Steuerbelastung haben, weist diese Gemeindegruppe im Prüfmodell eine etwas niedrigere durchschnittliche Steuerbelastung auf.

Die Berechnungsergebnisse zeigen weiterhin, dass im Prüfmodell die steuerschwachen Gemeinden innerhalb ihrer Gemeindegruppen die geringsten Zuschlagsätze zur Wahrung ihrer Steuerausstattung festsetzen müssen. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass es zwischen den Gemeindegruppen gravierende Unterschiede im Hinblick auf die steuerschwachen Gemeinden gibt. Im Zusammenwirken der Stärkung der relativen Position der Kernstädte und der relativen Position der steuerschwachen Gemeinden ergibt sich bei steuerschwachen Kernstädten eine Verringerung der durchschnittlichen tariflichen Steuerbelastung ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften von 49,00 % auf 47,31 %.

Es zeigt sich allerdings auch, dass im geltenden Recht die durchschnittliche Steuerbelastung der einzelnen Gemeindegruppen homogener auf die Steuerkraftgruppen verteilt ist als im Prüfmodell. Im geltenden Recht beträgt die niedrigste Schwankungsbreite bei Gemeinden im ländlichen Raum 0,28 %-Punkte und die höchste 0,76 %-Punkte bei Umlandgemeinden. Im Prüfmodell schwankt die durchschnittliche Steuerbelastung bei der Gemeindegruppe der

Kernstädte um 3,06 %-Punkte. Bei Umlandgemeinden ist die Schwankungsbreite mit 0,94 %-Punkten am geringsten. Damit lässt sich feststellen, dass sich die Steuerbelastung im Prüfmodell unter der Annahme der Wahrung der bisherigen Finanzausstattung im Bereich der Steuereinnahmen grundsätzlich stärker nach der Steuerkraft richtet als nach der Gemeindegruppe.

Diese Aussagen können in gleicher Weise auch bei der Betrachtung der Steuerbelastung thesaurierter Gewinne von Kapitalgesellschaften getroffen werden (vgl. Tabelle in Anlage 8 und Grafik in Anlage 9).

Zuordnung der Gewinneinkünfte zu den Betriebsstättengemeinden

In der zu Beginn der Gemeindefinanzkommission vorliegenden Ausgangsversion des Prüfmodells war noch vorgesehen, dass die auf die Gewinne der Personenunternehmen entfallenden Kommunalzuschläge der Systematik der Einkommensteuer folgend den Wohnsitzgemeinden der Steuerpflichtigen zufließen sollten. Vor dem Hintergrund, dass die heutige Gewerbesteuer der Personenunternehmen den Betriebsstättengemeinden zukommt und dieses Aufkommen bei Abschaffung der Gewerbesteuer den Betriebsstättengemeinden zugunsten der Wohnsitzgemeinden verloren gehen würde, wurde eine Modifikation geprüft, bei der die Gewinneinkünfte den Betriebsstättengemeinden zugerechnet werden. Die nachstehende, vom Statistischen Bundesamt errechnete Tabelle beschreibt die hieraus resultierende Verschiebungswirkung bei den Bemessungsgrundlagen. Die in der Tabelle zu den Verschiebungseffekten angegebenen Werte stellen also keinen Aufkommensvergleich zwischen dem Prüfmodell und dem geltenden Recht dar und lassen daher auch keine Rückschlüsse auf Besser- oder Schlechterstellungen zu.

Die sich aus der Verschiebung der Gewinneinkünfte vom Wohnsitz auf Betriebsstättengemeinden ergebende Verlagerung der Bemessungsgrundlage zwischen den verschiedenen Gemeindetypenklassen kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

Tabelle 16 Übersicht zu den Verlagerungsvolumina
Jahr 2008

Ge- meinde- gruppe	Steuer- stärke	Anzahl der Ge- meinden ins- gesamt	Veränderung der Bemessungsgrundlage und der Anzahl der Gemeinden mit einem Anteil an der Bemessungsgrundlage bei Zuordnung zur Betriebsstätte statt zum Wohnort						
			gewerbliche Einkünfte			Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit			Summe
			Bemes- sungs- grund- lage (Mio. €)	Ver- änderung in % der Gesamt- bemes- sungs- grundlage	Anzahl der Ge- meinden mit Anteil > 0	Bemes- sungs- grund- lage (Mio. €)	Ver- änderung in % der Gesamt- bemes- sungs- grundlage	Anzahl der Ge- meinden mit Anteil > 0	Bemes- sungs- grund- lage (Mio. €)
Kernstadt	schwach	62	+ 396	+ 1,33%	0	+ 873	+ 4,91%	0	+ 1.270
	mittel	72	+ 126	+ 0,42%	0	+ 304	+ 1,71%	0	+ 430
	stark	19	+ 466	+ 1,57%	0	+ 214	+ 1,20%	0	+ 680
	gesamt	153	+ 988	+ 3,33%	0	+ 1.391	+ 7,82%	0	+ 2.380
Umland	schwach	2.050	- 1.223	- 4,12%	- 59	- 423	- 2,38%	- 291	- 1.646
	mittel	912	- 898	- 3,02%	- 3	- 725	- 4,08%	- 5	- 1.623
	stark	322	+ 1.329	+ 4,48%	- 2	- 258	- 1,45%	- 2	+ 1.071
	gesamt	3.284	- 792	- 2,67%	- 64	- 1.407	- 7,91%	- 298	- 2.198
ländliche Räume	schwach	6.094	- 819	- 2,76%	- 572	+ 53	+ 0,30%	- 1.898	- 767
	mittel	1.797	- 535	- 1,80%	- 23	- 73	- 0,41%	- 174	- 608
	stark	899	+ 1.158	+ 3,90%	- 7	+ 36	+ 0,20%	- 66	+ 1.194
	gesamt	8.790	- 196	- 0,66%	- 602	+ 15	+ 0,09%	- 2.138	- 181
Ge- meinden insgesamt	schwach	8.206	- 1.646	- 5,54%	- 631	+ 503	+ 2,83%	- 2.189	- 1.143
	mittel	2.781	- 1.307	- 4,40%	- 26	- 494	- 2,78%	- 179	- 1.801
	stark	1.240	+ 2.953	+ 9,94%	- 9	- 9	- 0,05%	- 68	+ 2.944
	gesamt	12.227	0	0,00%	- 666	0	0,00%	- 2.436	0
Gemeinden mit zusätzlich zugeordneter Bemessungsgrundlage			3.476	11,70%		1.480	8,32%		
Gemeinden mit verringerter Zuordnung von Bemessungsgrundlage			-3.476	-11,70%		-1.480	-8,32%		

Alle Ergebnisse aus der vorstehenden Tabelle sind vor dem Hintergrund zu würdigen, dass die gesamte Bemessungsgrundlage bei gewerblichen Einkünften rd. 29,7 Mrd. € und bei den Einkünften aus selbständiger Arbeit 17,8 Mrd. € beträgt. Insgesamt werden zwischen den nach Steuerstärke untergliederten Gemeindegruppen rd. 5 Mrd. € Bemessungsgrundlage verschoben (davon gewerbliche Einkünfte rd. 3,5 Mrd. €, Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit rd. 1,5 Mrd. €). Diese Verlagerung entspricht bei den gewerblichen Einkünften unter 12 % und bei den Einkünften aus selbständiger Tätigkeit rd. 8 % der gesamten Bemessungsgrundlage für den Kommunalzuschlag.

Es zeigt sich, dass durch die Betriebsstättenzuordnung den Kernstädten unabhängig von der Steuerkraft zusätzliche Bemessungsgrundlage zugerechnet wird.

Im Gegenzug wird den Umlandgemeinden und den Gemeinden im ländlichen Raum in der Gesamtbilanz weniger Bemessungsgrundlage zugeordnet, wobei den steuerstarken Ge-

meinden zusätzliche Bemessungsgrundlage und den übrigen Gemeinden im Umland und im ländlichen Raum (steuerschwach und mittlere Steuerkraft) weniger Bemessungsgrundlage zugeordnet wird.

Der Wegfall der für die bisherige Verteilung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer geltenden Höchstbetragsregelung begünstigt tendenziell die steuerstarken Gemeinden, in denen Bezieher hoher Einkünfte vielfach wohnen, und trägt auch zur weiteren Stärkung dieser Gemeinden im Standortwettbewerb bei.

Weitere Angaben zu den Verlagerungswirkungen der Zuordnung der Gewinneinkünfte zur Betriebsstätte statt zum Wohnort können der Anlage 10 entnommen werden.

Methodische Anmerkungen zu Tabelle 16, Übersicht zu den Verlagerungsvolumina:

Bei den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes erfolgte die Zuordnung der Kommunalzuschläge zur Einkommensteuer auf gewerbliche Einkünfte indem zuerst eine Verteilung der Einkünfte aus Gewerbebetrieb anhand des Gewerbesteueraufkommens lt. Kassenstatistik 2008 vorgenommen wurde. Der maßgebende, den Personengesellschaften und Einzelunternehmen zuzurechnende Anteil, wurde dann aus den auf Gemeindeebene nach Personen- und Kapitalgesellschaften unterteilten Steuermessbeträgen aus der Gewerbesteuerstatistik 2004 bestimmt. Aus diesem Aufkommen wurde zunächst ein Verteilungsschlüssel gebildet. Anschließend wurde die Summe des auf die Einkünfte aus Gewerbebetrieb entfallenden Anteils der Bemessungsgrundlage für den Kommunalzuschlag auf diese Gemeinden verteilt. Die Einkünfte aus selbständiger Arbeit wurden nach der Verteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in freien Berufen verteilt. Bei den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft wurde unterstellt, dass die Betriebsstädtengemeinde dem Wohnort entspricht, insofern ergeben sich hier keine Verlagerungswirkungen. Zu den weiteren Einzelheiten wird auf den Bericht des Statistischen Bundesamtes verwiesen (Anlage 4).

4.4.5 Interkommunale Umverteilung

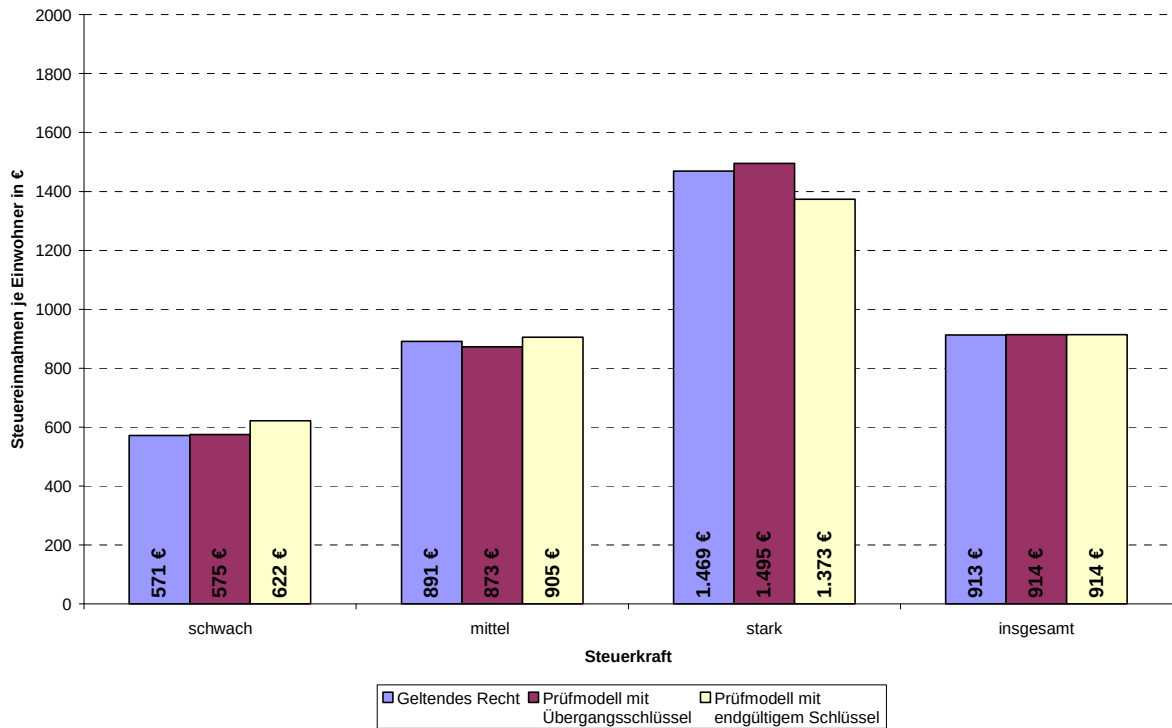
Die Analyse in diesem Abschnitt knüpft an die Berechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamtes vor allem zu Szenario 2 an. Szenario 2 setzt voraus, dass im Prüfmodell die Zuschlagsätze auf die den Gewinnsteuern zuzurechnenden Ertragsteuern so um den Durchschnittswert schwanken wie heute die Gewerbesteuerhebesätze um den entsprechenden

Durchschnittswert. Szenario 2 setzt weiter einen festen Kommunalzuschlag für die Überschusseinkünfte – einschließlich Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit – von 17,65 % voraus. Szenario 2 geht also von einem gespaltenen Hebesatz aus.

Im Zentrum der nachstehenden Ausführungen steht Szenario 2 für das Berechnungsjahr 2008. Dieses Szenario ist für das Berechnungsjahr 2008 nahezu aufkommensneutral. Im Vergleich zum geltenden Recht erhöht sich die gemeindliche Steuersumme durch Übergang auf das Prüfmodell von 74,85 Mrd. € nur um 73 Mio. € (+ knapp 0,1 %). Die Berechnungsergebnisse des Statistischen Bundesamtes zu diesem Szenario sind daher auch gut geeignet, die Tendenz der interkommunalen Verschiebung von Finanzmassen zu verdeutlichen und die zu erwartenden Besserstellungen, also Gemeinden, bei denen höhere Steuereinnahmen zu erwarten sind bzw. die zu erwartenden Schlechterstellungen, also Gemeinden, bei denen eine Verringerung ihrer Steuereinnahmen zu erwarten ist, zu ermitteln. Die wesentlichen Ergebnisse sind in den Übersichten in Anlage 11 (Übergangsschlüssel) und Anlage 12 (endgültiger Schlüssel) – einschließlich einer Differenzierung nach Steuerstärke – zusammengefasst.

Abbildung 3 Steuereinnahmen je Einwohner aller Gemeinden

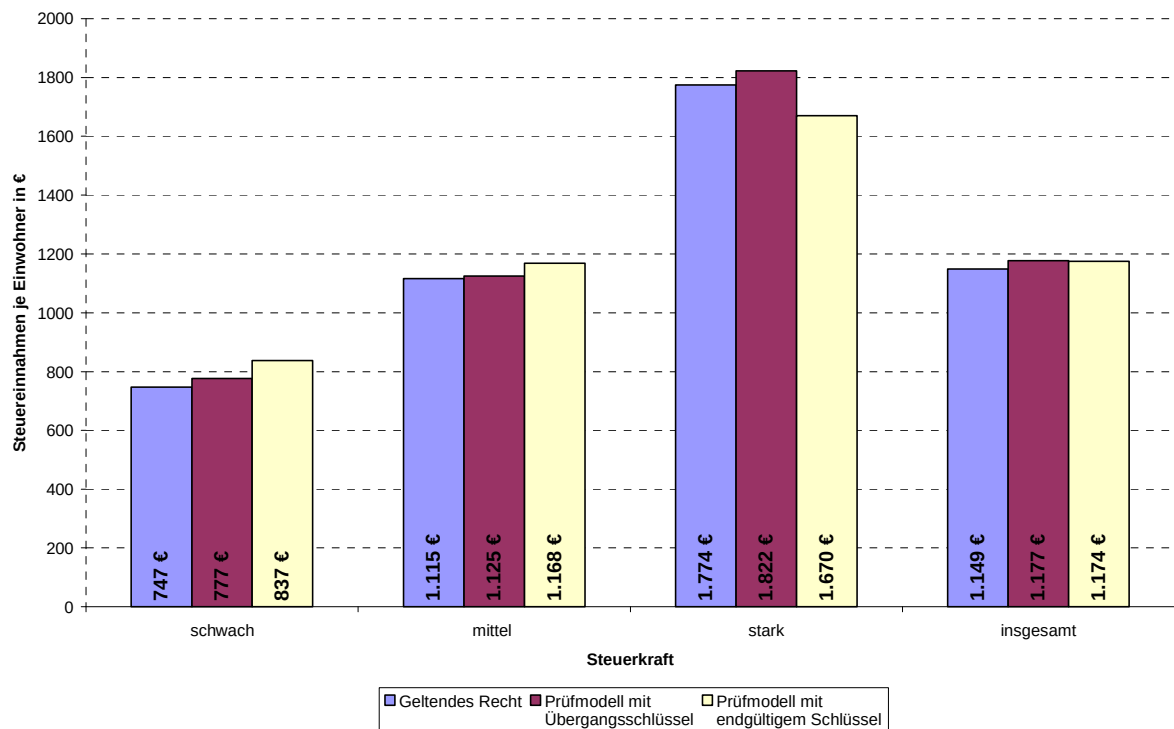
- Szenario 2, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -



Die vorstehende Grafik verdeutlicht, dass das Prüfmodell in seiner endgültigen Ausgestaltung unter Anwendung des endgültigen Umsatzsteuerschlüssels zu einer begrenzten Umschichtung zugunsten von Gemeinden mit schwacher und mittlerer Steuerkraft führt und dass dies zu Lasten steuerstarker Gemeinden geht. Die Wirkungen des Übergangsschlüssels erscheinen dagegen etwas problematisch, weil er den Übergang nicht erleichtert sondern bei steuerstarken Gemeinden zunächst das Aufkommen sogar noch verstärkt und bei Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft verringert. Dies zeigt, dass der für diese Berechnungen zugrunde gelegte modellmäßige Übergangsschlüssel bei Umsetzung noch weiterer Prüfungen bedarf. Bei Gemeinden mit schwacher Steuerkraft führt der Übergangsschlüssel nur zu einem geringfügigen Anstieg der Pro-Kopf-Steuer Ausstattung.

Abbildung 4 **Steuereinnahmen je Einwohner der Kernstädte**

- Szenario 2, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -



Zusammengenommen zeigt die differenzierte Analyse der Situation der Kernstädte, dass sich in der endgültigen Ausgestaltung des Prüfmodells die Pro-Kopf-Steuer Ausstattung der steuerschwachen Kernstädte um durchschnittlich 12 % steigert (54 von 62 finanzschwachen Kernstädten stellen sich um durchschnittlich 14,4 % besser, die verbleibenden 8 verschlechtern sich um durchschnittlich 7,7 %), während die Pro-Kopf-Steuer Ausstattung von steuerstarken Kernstädten sich um knapp 6 % verringert (6 steuerstarke Kernstädte stellen sich nochmals um durchschnittlich 7 % besser, 13 verschlechtern sich um durchschnittlich 8,6 %). Für Kernstädte mit einer mittleren Steuerkraft tritt eine Steigerung der Pro-Kopf-Steuer Ausstattung von knapp 5 % bei ebenfalls erheblicher Streubreite ein. Die Grafiken in den Anlagen 13 und 14 zeigen, dass bei der Pro-Kopf-Steuer Ausstattung bei Umlandgemeinden und Gemeinden im ländlichen Raum folgendes eintritt:

- Steuerschwache Gemeinden im ländlichen Raum gewinnen um knapp 11 % (45 % der 6.094 steuerschwache Gemeinden im ländlichen Raum verschlechtern sich dabei in ihrer Steuerfinanzausstattung allerdings noch weiter um durchschnittlich 13,2 %, dem stehen Verbesserungen bei 51 % um 25,4 % gegenüber), steuerschwache Umlandgemeinden können nur zu knapp 2 % profitieren (53 % der 2.050 betroffenen Umlandgemeinden ver-

schlechtern ihre Position nochmals um durchschnittlich 11 %, 44 % können sich um 16,3 % verbessern).

- Bei Gemeinden im ländlichen Raum mit mittlerer Steuerkraft ändern sich die Pro-Kopf-Steuereinnahmen nur bei einer Durchschnittsbetrachtung kaum (62 % der 1.797 Gemeinden im ländlichen Raum mit mittlerer Steuerkraft müssen Verschlechterungen in ihrer Steuereinnahmen um durchschnittlich 12,6 % hinnehmen, während nur leicht mehr als ein Drittel von ihnen sich um durchschnittlich 15,3 % verbessert), während die Umlandgemeinden mit mittlerer Steuerkraft auch in der Durchschnittsbetrachtung leicht verlieren (- 1,5 %). In differenzierter Betrachtung gilt: 62 % der betroffenen Gemeinden müssen eine Minderung ihrer Steuerausstattung im Steuerbereich um durchschnittlich 9,8 % hinnehmen, bei 32 % treten Verbesserungen um durchschnittlich 10,3 % ein.
- Bei steuerstarken Gemeinden beider Gemeindegruppen tritt eine Verringerung der durchschnittlichen kommunalen Steuereinnahmen pro Einwohner ein (- 7,5 % bei Umlandgemeinden bzw. - 6,7 % bei Gemeinden im ländlichen Raum). Zwei Drittel der 899 steuerstarken ländlichen Gemeinden stellt sich um durchschnittlich 19 % schlechter. Hingegen können 32 % von ihnen sogar noch eine Verbesserung der Steuereinnahmeausstattung um durchschnittlich 14 % erfahren. Von den 322 steuerstarken Umlandgemeinden verschlechtern 68 % ihre Steuereinnahmen um durchschnittlich 19,5 %, während 29 % dieser Gemeinden sich erheblich um durchschnittliche 20,4 % weiter verbessern können.

Insgesamt gesehen steigen bei diesem Szenario die Pro-Kopf-Einnahmen der Kernstädte um 2 % leicht an, während sich die Pro-Kopf-Einnahmen der Umlandgemeinden um 3 % leicht reduzieren. Die Steuereinnahmen der Gemeinden im ländlichen Raum bleiben mit 678 € je Einwohner gegenüber dem geltenden Recht (681 €) annähernd gleich.

Diese Ergebnisse des Szenarios 2 decken sich weitgehend mit den grundlegenden Erkenntnissen der Betrachtungen der sich ergebenden Steuerbelastungen unter der Annahme einer gleich bleibenden Steuerausstattung der Gemeinden nach Szenario 1.

4.4.6 Besser-/Schlechterstellungen bei Berücksichtigung des Übergangsschlüssels

Die folgenden Tabellen zeigen die wichtigsten Ergebnisse für die besser bzw. schlechter gestellten Gemeinden für 2008 mit einem Volumen des zusätzlichen kommunalen Anteils an der

Umsatzsteuer von 12,02 % des Umsatzsteueraufkommens. Szenario 2 mit Berücksichtigung des Übergangsschlüssels ist besonders geeignet, die tatsächlichen Wirkungen zu Beginn der Einführungsphase des Prüfmodells darzustellen. Die endgültige Umsetzung des Prüfmodells dürfte nur nach einer zeitlich hinreichend lang bemessenen Übergangsregelung erfolgen.

Tabelle 17 Gemeinden mit Veränderung der kommunalen Steuerausstattung bei Einführung des Prüfmodells
 - Szenario 2, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte, Übergangsschlüssel -

	Besser gestellte Gemeinden					Schlechter gestellte Gemeinden				
	Verbesserung je Einwohner		Anzahl	Einwohner		Verschlechterung je Einwohner		Anzahl	Einwohner	
	in €	in % der bisherigen Steuerausstattung		in Mio.	in % aller Einwohner	in €	in % der bisherigen Steuerausstattung		in Mio.	in % aller Einwohner
Kernstädte	+65	+5,6	68	17,70	21,6	-39	-3,4	55	7,74	9,4
Umlandgemeinden	+70	+7,6	1.045	7,61	9,3	-55	-6,7	2.029	15,41	18,8
Gemeinden im ländlichen Raum	+44	+7,4	3.179	8,90	10,9	-56	-7,8	5.030	15,06	18,4
Alle Gemeinden	+61	+6,3	4.292	34,21	41,7	-52	-6,1	7.114	38,21	46,6

Die Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass bei Einführung des Prüfmodells mit dem Übergangsschlüssel die durchschnittliche Veränderung der Steuerausstattung gegenüber dem geltenden Recht weniger als 8 % beträgt. Dies gilt sowohl bezogen auf die Gesamtzahl der Gemeinden als auch in Bezug auf die jeweilige Gemeindegruppe.

Beim endgültigen Verteilungsschlüssel beträgt die durchschnittliche Veränderung bezogen auf alle Gemeinden hingegen 12 %, im ländlichen Raum umfassen die durchschnittlichen Veränderungen eine Spanne von – 16 % bis + 18 %. Insgesamt ergibt sich beim Übergangsschlüssel in seiner ersten Stufe in den besser gestellten Gemeinden (Anzahl 4.292) eine durchschnittliche Erhöhung der Steuerausstattung von rund 61 € je Einwohner, der in den schlechter gestellten Gemeinden (Anzahl 7.114) eine durchschnittliche Verschlechterung von rund 52 € je Einwohner gegenübersteht. Die Anzahl der Einwohner, die in schlechter gestellten Gemeinden leben (38,21 Mio.), ist um knapp 12 % höher als in besser gestellten - Gemeinden (34,21 Mio.).

Die Ergebnisse zeigen auch, dass Kernstädte im Vergleich zu den Umlandgemeinden bzw. im Vergleich zu den Gemeinden im ländlichen Raum im ersten Schritt des Übergangsschlüssels die geringste prozentuale Umverteilung erfahren dürften. Während in den beiden letztgenannten Gemeindegruppen die durchschnittliche Veränderung der Steuerausstattung zwischen

- 7,8 % und + 7,6 % schwankt, ergibt sich bei den besser gestellten Kernstädten eine Verbesserung der Steuerausstattung um + 5,6 % und bei den schlechter gestellten Kernstädten eine Minderung der Steuersumme um - 3,4 %. Begünstigt werden 68 Kernstädte, in denen mit fast 18 Mio. Einwohnern knapp 60 % der Stadtbevölkerung lebt. In 55 Kernstädten mit einer Bevölkerung von knapp 8 Mio. Einwohnern tritt eine Verschlechterung der Steuerausstattung ein.

Die weit überwiegende Zahl der Kernstädte profitiert vom Prüfmodell mit dem nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten verteilten Umsatzsteueranteil, weil sich diese Entgelte in erheblichem Umfang auf Kernstädte konzentrieren. Insbesondere in struktur- und steuerstarken Gemeinden mit weit überdurchschnittlichem Gewerbesteueraufkommen bei hohem Anteil kapitalstarker Gewerbebetriebe, ist zu erwarten, dass die betroffenen Gemeinden eine zusätzliche Anspannung der Zuschlagsätze benötigen, um den Status quo bei der Steuerausstattung zu wahren. Dies ist insbesondere dann wahrscheinlich, wenn hohe Gewerbesteuererinnahmen von besonders kapitalstarken – und weniger arbeitsintensiven – Unternehmen zufließen. Gerade in solchen Fällen könnte eine lang wirksame Übergangsregelung erforderliche Anpassungen erleichtern.

Bei Umlandgemeinden überwiegt beim Übergangsschlüssel die Zahl der Schlechterstellungen (2.029 Gemeinden mit 15,4 Mio. Einwohnern) deutlich die Zahl der Besserstellungen (1.045 Gemeinden mit 7,6 Mio. Einwohnern). Ein ähnliches Bild zeigt sich auch für die Gemeinden im ländlichen Raum. Hier verlieren 5.030 Gemeinden mit 15,1 Mio. Einwohnern und gewinnen 3.179 Gemeinden mit 8,9 Mio. Einwohnern. Während der Übergangsschlüssel bei den Umlandgemeinden wie im Bereich der Kernstädte in der Lage ist, den Übergang auf das endgültige Prüfmodell auf der Zeitschiene abzufedern, gelingt dies bei den Gemeinden im ländlichen Raum nicht. Für sie führt der Übergangsschlüssel sogar zu einer Verschlechterung der Nettoposition. Der ländliche Raum ist stark durch steuerschwache (6.094 von 8.790 Gemeinden) und erst mit weitem Abstand folgend durch mittelsteuerstarke Gemeinden (1.797 von 8.790 Gemeinden) geprägt, die zusammen 90 % der Gemeinden im ländlichen Raum abbilden. Über die Hälfte der steuerschwachen und bereits knapp drei Viertel der mittelsteuerstarken Gemeinden im ländlichen Raum erfährt dabei eine Schlechterstellung.

Bei 821 Gemeinden (30 Kernstädte, 210 Umlandgemeinden und 581 Gemeinden im ländlichen Raum) mit rund 12 % aller Einwohner bleibt die Steuerausstattung unverändert (weniger als +/- 1 %).

Auch beim Übergangsschlüssel zeigt sich somit, dass die Gruppe der Kernstädte aufgrund der deutlich besseren Relation der Verbesserung der Steuerausstattung zu deren Verschlechterung überproportional von einer Einführung des Prüfmodells profitiert.

Die Schlechterstellungsproblematik ist auch vor dem Hintergrund zu würdigen, dass es schon im geltenden Recht nicht ungewöhnlich ist, dass bei einer nicht unerheblichen Zahl von - Gemeinden im Vorjahresvergleich eine fühlbare Verschlechterung bei den kommunalen Steuereinnahmen insbesondere bei der Gewerbesteuer möglich ist. Da Besser- und Schlechterstellungen im Prüfmodell grundsätzlich stetiger sind, sind entsprechende Anpassungsmaßnahmen erforderlich (Übergangsschlüssel, Neugestaltung kommunaler Finanzausgleich, eigene Anpassungsreaktionen der Gemeinden). Die getroffene Festlegung über die Schwankungsbreite der Zuschlagsätze dürfte die tatsächlichen Möglichkeiten der Gemeinden bei der Wahl der Zuschlagsätze unterzeichnen. Hinzu kommen die in den Berechnungen nicht darstellbaren Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs, die auch zu einer Dämpfung der Umverteilungseffekte der Systemumstellung führen können, wobei allerdings auch die Auswirkungen der Einführung des Prüfmodells auf die Finanzsituation der Länder und die Folgewirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich einzubeziehen wären. Das Prüfmodell mit seiner neuen Steuereinnahmestruktur wird Anpassungen der kommunalen Finanzausgleiche der Länder erfordern, um unerwünschte Wirkungen zu vermeiden (vgl. Anlage 15).

In den vorliegenden Berechnungen wurde jeweils auf die kommunale Steuerausstattung vor dem Wirksamwerden des jeweiligen kommunalen Finanzausgleichs abgestellt. Alleine aus Komplexitätsgründen ist eine Einbeziehung der 13 verschiedenen Finanzausgleichssysteme in die Berechnungen nicht möglich. In jedem Fall ist davon auszugehen, dass ein Übergang auf das Prüfmodell auch Anpassungen beim kommunalen Finanzausgleich erfordern wird.

4.4.7 Regionale Umverteilungseffekte

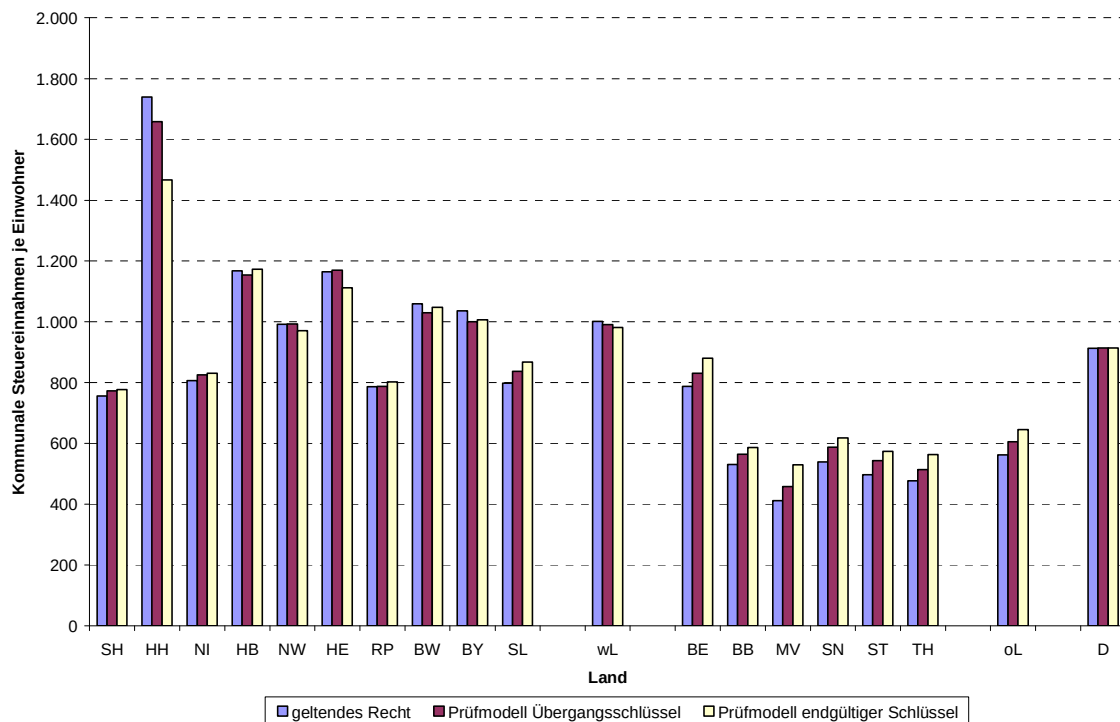
Das Statistische Bundesamt hat die kommunalen Berechnungsergebnisse auch nach Ländern zusammengefasst. Die zentralen Ergebnisse der Berechnungen zu Szenario 2, Berechnungs-

jahr 2008, Übergangsschlüssel und endgültiger Schlüssel sind in den Übersichtstabellen in den Anlagen 16 (Übergangsschlüssel) und 17 (endgültiger Schlüssel) zusammengefasst.

Besonders anschaulich werden die Berechnungsergebnisse in der nachstehenden Grafik:

Abbildung 5 Kommunale Steuereinnahmen je Einwohner nach Ländern

- Szenario 2, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -



wL = westdeutsche Länder; oL = ostdeutsche Länder

Bei isolierter Betrachtung der Auswirkungen bei den Gemeinden nach Ländern zeigt sich eine Umverteilung zugunsten der Gemeinden in eher strukturschwachen Regionen insbesondere in Ostdeutschland. Dies bestätigt auch die Betrachtung der Auswirkungen nach Einwohnern der Länder (vgl. Anlage 17). Es darf hierbei nicht außer Acht gelassen werden, dass es grundsätzlich in allen Ländern besser und schlechter gestellte Gemeinden gibt. Dies zeigt die Notwendigkeit, dass länderinterne kommunale Finanzausgleichsmechanismen an die Bedingungen des Prüfmodells angepasst werden müssten.

Das Statistische Bundesamt hat ebenfalls die Berechnungen zu Szenario 1 (endgültiger Umsatzsteuerschlüssel) getrennt für die Gemeinden in den ostdeutschen Ländern (einschließlich

Berlin) und in den westdeutschen Ländern durchgeführt (vgl. Anlage 18). Die wichtigsten Ergebnisse für das Jahr 2008 sind im Folgenden dargestellt.

Tabelle 18 Thesaurierungsbelastung der Kapitalgesellschaften

- Szenario 1, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -

	Thesaurierungsbelastung der Kapitalgesellschaften				zum Vergleich: Thesaurierungsbelastung nach geltendem Recht			
	Ost		West		Ost		West	
		normiert *)		normiert *)		normiert *)		normiert *)
	%		%		%		%	
Kernstädte	27,90	94,9	31,42	106,9	30,53	98,2	31,13	100,1
Umlandgemeinden	29,10	99,0	31,66	107,7	27,17	87,4	28,08	90,3
Gemeinden im ländlichen Raum	29,23	99,4	31,47	107,0	27,38	88,0	28,02	90,1
Alle Gemeinden	28,57	97,2	31,50	107,2	28,74	92,4	29,49	94,8

*) Bezogen auf den gesamtdeutschen Durchschnitt im geltenden Recht von 29,40 %

Vorteilhaft wirkt sich das Prüfmodell in Verbindung mit dem Schlüssel „sozialversicherungspflichtige Entgelte“ isoliert betrachtet in den Gemeinden der ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) aus.

Steuersatzgefälle zwischen Kernstädten und den übrigen Gemeinden

Im Folgenden ist die relative Steuersatzdifferenz zwischen den Gemeindegruppen nach den normierten Werten in der vorstehenden Tabelle zur Thesaurierungsbelastung der Kapitalgesellschaften ausgewiesen. Ein positiver Wert bedeutet dabei, dass die Belastung in den Kernstädten höher ist; ein negativer Wert bedeutet eine niedrigere Steuerbelastung in den Kernstädten.

Tabelle 19 Relative Steuerbelastungsdifferenz im Vergleich zu Kernstädten
- normierte Werte gem. Tabelle „Thesaurierungsbelastung von Kapitalgesellschaften“ -

Kernstädte im Vergleich zu...	Ost		West	
	geltendes Recht	Prüfmodell	geltendes Recht	Prüfmodell
Umlandgemeinden	+ 10,8	- 4,1	+ 9,8	- 0,8
Gemeinden im ländlichen Raum	+ 10,2	- 4,5	+ 10,0	- 0,1

Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland verringert sich das Belastungsgefälle zwischen den Kernstädten und den übrigen Gemeindegruppen. Im geltenden Recht ist das Belastungsniveau in den Kernstädten am höchsten. Nach Übergang auf das Prüfmodell unter den Prä-

missen von Szenario 1 benötigen die Kernstädte die geringste Anspannung der Zuschlagsätze zur Sicherung ihres Steueraufkommens. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland ist eine Verbesserung der steuerlichen Standortbedingungen der Kernstädte zulasten der übrigen Gemeindegruppen zu erwarten.

Ost-/Westvergleich

Tabelle 20 **Thesaurierungsbelastung von Kapitalgesellschaften in den neuen und alten Ländern**

- Szenario 1, Jahr 2008, Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer um 12,02 %-Punkte -

	geltendes Recht			Prüfmodell		
	West	Ost	Differenz	West	Ost	Differenz
	%	%	%	%	%	%
Kernstädte	31,13	30,53	0,60	31,42	27,90	3,52
Umlandgemeinden	28,08	27,17	0,91	31,66	29,10	2,56
Gemeinden im ländlichen Raum	28,02	27,38	0,64	31,47	29,23	2,24
Alle Gemeinden	29,49	28,74	0,75	31,50	28,57	2,93

Unter der Prämisse der Wahrung der bisherigen kommunalen Steuerausstattung (Szenario 1) ergibt sich im Prüfmodell zugunsten der ostdeutschen Gemeinden eine erheblich stärkere Steuerbelastungsdifferenz zwischen 2,24 %-Punkten (Gemeinden im ländlichen Raum) und 3,52 %-Punkten (Kernstädte). Dies indiziert eine Stärkung der steuerlichen Standortbedingungen der ostdeutschen Gemeinden.

Ermittlungen von Aufkommensverschiebungen einschließlich der Folgewirkungen im Länderfinanzausgleich konnten nicht durchgeführt werden.

Bei in der Primärwirkung verbesserten Steuereinnahmen der Gemeinden kann sich auch das Volumen der Länderzuweisungen an diese Gemeinden verringern.

Zu den Folgewirkungen im Länderfinanzausgleich weisen die Länder darauf hin, dass neben den dargestellten Umverteilungswirkungen für die Gemeinden das Prüfmodell darüber hinaus auch die Steuereinnahmen der Länder berührt.

Neben Aufkommensverschiebungen bei den Gemeinschaftssteuern führt das Prüfmodell zu Veränderungen bei der horizontalen Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer, bei

den Zahlungsströmen beim Länderfinanzausgleich und bei den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

Insbesondere Mindereinnahmen der Länder in Folge der Verminderung des Länderanteils an der Umsatzsteuer können zu Rückwirkungen auf die Finanzbeziehungen der Flächenländer zu ihren Gemeinden führen (Kommunaler Finanzausgleich), so dass sich die dargestellten Ergebnisse für die Gemeinden noch deutlich verändern können. Die Stadtstaaten erwarten diesen Effekt in ihrem Bereich unmittelbar.

Mit Blick auf die Landes- und Gemeindeebene insgesamt ist zudem nicht auszuschließen, dass trotz positiver Wirkungen auf der kommunalen Ebene in einigen Ländern die Gesamtwirkung für diese Länder einschließlich ihrer Gemeinden – wegen der hohen Mindereinnahmen der Landesebene bei der Umsatzsteuer – negativ ausfallen kann.

4.4.8 Auswirkung des Prüfmodells auf die Bürger

Die Erhöhung des Kommunalzuschlags über das Durchschnittsniveau von 17,65 % im Szenario 4 – Berücksichtigung eines einheitlichen Hebesatzes unter der Prämisse der Beibehaltung der bisherigen kommunalen Steuerausstattung – bewirkt isoliert betrachtet auch eine Erhöhung der Einkommensteuertarifbelastung. Rechnerisch ergibt sich jedoch bei Erhebung eines Solidaritätszuschlags von 5,5 %, der im Prüfmodell nur auf die auf 85 % abgesenkte tarifliche Einkommensteuer bezogen wird, bis zu einem Kommunalzuschlag von unter 18,62 % gegenüber dem geltenden Recht eine Senkung der tariflichen Gesamtsteuerbelastung. Unter der Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags ergibt sich nach den Berechnungsergebnissen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2008 in allen Gemeindegruppen keine Erhöhung der durchschnittlichen Steuertarifbelastung für Nichtgewinneinkünfte. Bezogen auf alle Gemeinden verringert sich durchschnittlich für 2008 die Einkommensteuerspitzenbelastung von 47,48 % um 0,36 %-Punkte auf 47,12 %.

**Tabelle 20 Einkommensteuerhöchstbelastung für Nichtgewinneinkünfte bei
Anwendung eines einheitlichen Zuschlagsatzes**

- Szenario 4 -

	geltendes Recht	Prüfmodell	
		Jahr 2008 / 12,02 %	Jahr 2014 / 10,03 %
	Steuerbelastung	Steuerbelastung	Steuerbelastung
Kernstädte	47,48 %	47,13%	47,37%
Umlandgemeinden	47,48 %	47,27%	47,43%
Gemeinden im ländlichen Raum	47,48 %	46,91%	47,23%
Alle Gemeinden	47,48 %	47,12%	47,36%

Unter den Annahmen des Szenarios 1 – gespaltener Hebesatz – bleibt die Einkommensteuerbelastung (einschließlich Kommunalzuschlag) für Nichtgewinneinkünfte im Falle von überdurchschnittlichen Kommunalzuschlägen unverändert, da die überdurchschnittlichen Zuschläge nur auf Gewinneinkünfte angewandt werden. Infolge der Nichterhebung des Solidaritätszuschlags auf den Kommunalzuschlag ergeben sich somit für alle Steuerpflichtigen, die keine Gewinneinkünfte erzielen, leichte Entlastungen um 0,78 %.

5. Kommunalmodell

5.1 Auftrag der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat im Mai 2010 ein eigenes Konzept zur Reform der Gewerbesteuer – das sog. „Kommunalmodell“ – vorgelegt. Es basiert auf dem für die Gemeindefinanzkommission 2002/2003 erarbeiteten Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände. Die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ hat den Arbeitskreis „Quantifizierung“ beauftragt, die finanziellen Auswirkungen des vorgelegten Kommunalmodells zu ermitteln.

Im Zuge der genauen Parameteranpassung (Gewerbesteuermesszahl, Körperschaftsteuersatz) des Kommunalmodells wurden erste Berechnungsergebnisse am 10. November 2010 vorgestellt, die zu einer weiteren Präzisierung des Kommunalmodells durch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände mit Schreiben vom 16. Dezember 2010 führten.

Die beiden Schreiben der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände mit der Beschreibung des Kommunalmodells zur Reform der Gewerbesteuer (ursprünglicher Vorschlag und dessen Präzisierung) sind als Anlagen 19 und 20 beigelegt. Eine abschließende für die Berechnung notwendige Spezifikationen ist im Rahmen der Sitzungen des Arbeitskreises, zuletzt in der Sitzung vom 13./14. Januar 2011, von den kommunalen Spitzenverbänden genannt worden. Die folgenden Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells beziehen sich auf diese neu vorgelegte Fassung des Kommunalmodells mit den am 13./14. Januar 2011 festgelegten Parametern.

Im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden hat der Arbeitskreis „Quantifizierung“ aus Zeitgründen beschlossen, im vorliegenden Bericht lediglich eine grobe Bezifferung der finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells vorzulegen.

5.2 Beschreibung des Kommunalmodells

Das Kommunalmodell der kommunalen Spitzenverbände behält grundsätzlich die bisherige Struktur der Ertragsbesteuerung durch Gewerbe-, Körperschaft- und Einkommensteuer bei. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer soll durch Einbeziehung der Selbständigen und

durch eine Erweiterung der Hinzurechnungsbesteuerung für Finanzierungsaufwendungen stabilisiert werden. Das Konzept sieht eine Prüfung vor, bei der die infolge der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage entstehenden Mehreinnahmen durch eine Senkung der Steuermesszahlen, ggf. differenziert nach Rechtsform der Unternehmen, ausgeglichen werden können. Anknüpfungspunkt des Kommunalmodells soll die Rechtslage des Veranlagungszeitraums 2009 sein. Die Eckpunkte sind im Einzelnen:

- a) Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen durch die Einbeziehung der Selbständigen im Sinne des § 18 EStG in die Gewerbesteuerpflicht

Es wird davon ausgegangen, dass auch bei den neu in die Gewerbesteuerpflicht einbezogenen Selbständigen die Anrechnung der gezahlten Gewerbesteuer nach § 35 EStG erfolgt. Land- und Forstwirte sowie die nicht gewerbliche Vermietung (§ 21 EStG) werden nicht in die Gewerbesteuerpflicht einbezogen.

- b) Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer soll durch folgende Elemente erweitert werden:

- volle Hinzurechnung aller gezahlten Zinsen;
- Hinzurechnung der Mieten/Pachten/Leasingraten in Höhe der Finanzierungsanteile von
 - 25 % bei beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens
 - 75 % bei Immobilien des Anlagevermögens
 - 100 % bei sonstigen Wirtschaftsgütern
 unter Berücksichtigung eines Freibetrags in Höhe von 25.000 € bezogen auf die Summe der Finanzierungsanteile dieser Hinzurechnungen
- vollständige Erfassung der Veräußerungsgewinne mit Ausnahme des gewährten Freibetrags nach § 16 Abs. 4 EStG

- c) Das bisherige Hebesatzrecht der Gemeinden und die Zerlegung der Steuermesszahl auf die Betriebsstättengemeinden bleiben bestehen.

- d) Die entstehenden Steuermehreinnahmen bei der Gewerbesteuer durch die Einbeziehung der Selbständigen in die Gewerbesteuerpflicht und die Erweiterung der Hinzurechnungsbesteuerung für Finanzierungsaufwendungen sollen zu einer Absenkung der Steuermess-

zahl verwendet werden. Die sich daraus ergebenden Disparitäten zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften sind durch eine Anhebung des Körperschaftsteuertarifs auszugleichen.

Für die weitere Darstellung der finanziellen Auswirkungen wird davon ausgegangen, dass sich die in der Beschreibung des Kommunalmodells erwähnte Disparität auf das resultierende Tarifgefälle zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften bezieht. Um weitgehend diese Ziele zu erreichend, wird von den kommunalen Spitzenverbänden eine Senkung der Gewerbesteuermesszahl von 3,5 % um 1 %-Punkt auf 2,5 % und eine Erhöhung des Körperschaftsteuertarifs von 15 % um 2 %-Punkte auf 17 % vorgeschlagen.

- e) Gegebenenfalls sollen für Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften differenzierte Messzahlen eingeführt werden.

Insgesamt streben die kommunalen Spitzenverbände mit ihrem Vorschlag eine für alle Gebietskörperschaften annähernd aufkommensneutrale Modellgestaltung an. Sollten die folgenden Berechnungsergebnisse zeigen, dass zwischen der Ebene der Gemeinden und der anderen Gebietskörperschaften ein finanzieller Ausgleich notwendig ist oder dass deutliche gesamtstaatliche Mehr- oder Mindereinnahmen auftreten, wären im Anschluss geeignete Ausgleichsmaßnahmen zu erörtern.

5.3 Finanzielle Auswirkungen des Kommunalmodells

5.3.1 Methodische Grundlagen

Die finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells wurden mit Hilfe des vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) für das Bundesministerium der Finanzen betriebenen Mikrosimulationsmodells BizTax für die Unternehmensbesteuerung in Deutschland berechnet. Für gewerbliche Unternehmen basiert es auf den Einzeldaten der Gewerbesteuerstatistik und Körperschaftsteuerstatistik 2004, für Freiberufler basiert es auf der Einkommensteuerstatistik 2004. Die Einzeldaten werden bis zum Jahr 2014 fortgeschrieben, die Fortschreibung erfolgt für die Vergangenheit unter Verwendung verschiedener Statistiken (u. a. Umsatzsteuerstatistik bis 2008, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR)). Annahmen zur künftigen Entwicklung betreffen die Anzahl der Unternehmen (u. a. unterschieden nach

Rechtsform) und die Entwicklung steuerrelevanter Größen je Unternehmen, u. a. zu Gewinn und Finanzierungsaufwendungen je Unternehmen. Die Annahmen für die Zukunft greifen u. a. auf Mittelfrist-Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zurück.

Das Niveau und die Verteilung von aktuell steuerrelevanten Größen, die auch bereits im Jahr 2004 in der Gewerbesteuerstatistik ausgewiesen waren, werden unter der Annahme nicht eingetretener besonderer Strukturbrüche bis zur Gegenwart und für einen begrenzten Zeitraum in die Zukunft fortgeschrieben. Zu diesen Größen zählen im Rahmen der Analysen zum Kommunalmodell die Zinszahlungen für Dauerschulden (langfristige Zinsen). Eine höhere Unsicherheit besteht bei steuerrelevanten Größen, die im Jahr 2004 nicht oder nur partiell steuerrelevant waren. Dies betrifft für die Abbildung des Kommunalmodells die kurzfristigen Zinsen, die Mieten, Pachten und Leasingraten sowie die Lizenzgebühren. Für diese Größen wurden die Aggregatwerte für das Jahr 2008 vorgegeben:

Tabelle 21 Volumen der vorgegebenen Finanzierungsaufwendungen

	Gewerbliche Unternehmen	Selbständige
	Mrd. €	
Zinsen	100	2,0
Mieten, Pachten, Leasingraten, bewegliche Wirtschaftsgüter	50	1,5
Mieten, Pachten, Leasingraten, immobile Wirtschaftsgüter	30	5,0
Lizenzgebühren	10	0,5

Es wurde angenommen, dass knapp ein Fünftel der Volumina der gewerblichen Unternehmen auf Organkreise entfällt.

Statistische Daten der amtlichen Gewerbesteuerstatistik 2008, in denen erstmals genaue Angaben zu diesen Sachverhalten nachweisbar wären, liegen nicht vor. Allerdings lassen Auswertungen der noch nicht vollständigen Veranlagungsdaten einzelner Länder den Schluss zu, dass das unterstellte Gesamtvolumen von 190 Mrd. € nicht unplausibel sein dürfte. Allerdings bestehen bei der Zuordnung der Finanzierungsaufwendungen zu den verschiedenen Aufwendungsformen noch erhebliche Unsicherheiten.

Die Struktur der kurzfristigen Zinsen wurde unter Verwendung von Informationen der Verteilung kurzfristiger Zinsen in den Handelsbilanzen von Unternehmen (Dafne-Daten) festgelegt. Die Beträge für die beiden unterschiedenen Formen von Mieten, Pachten Leasingraten

sowie für die Lizenzen wurden proportional zum Anteil eines Unternehmens am Gesamtgewinn (bei Verlustunternehmen Gesamtverlust) auf die Unternehmen verteilt. Beide Imputationsverfahren führten aufgrund der beschränkten Informationen zu einer eher gleichmäßigen Verteilung der Finanzierungsaufwendungen und in der Folge zu einer hohen effektiven Nutzung des Freibetrags. Im Gegensatz hierzu zeigten Auswertungen von vorläufigen Veranlagungsdaten des Jahres 2008 eines Landes einen niedrigeren Anteil des effektiv genutzten Freibetrags an den gesamten Finanzierungskosten. Zur Erreichung dieses Anteils wurden die einzelnen Finanzierungsaufwendungen ad hoc zugunsten einer höheren Streuung umverteilt. Danach bleiben bei geltendem Recht etwa 15 % und unter den Regelungen des Kommunalmodells etwa 5 % der Finanzierungsaufwendungen aufgrund des Freibetrags von der Besteuerung ausgenommen.

Für die Jahre nach 2008 gehen nach der vorgenommenen Fortschreibung die Zinsen je Unternehmen zunächst deutlich zurück. Für die Zinsen auf Dauerschulden wird angenommen, dass diese im Jahr 2013 etwa das Niveau des Jahres 2008 erreichen und die Zinsen auf kurzfristige Kredite noch etwa 10 % unter dem Wert von 2008 liegen. Mieten; Pachten und Leasingraten für bewegliche (immobile) Wirtschaftsgüter gehen nach den Annahmen vorübergehend um bis zu 14 % (27 %) zurück und erreichen im Jahr 2014 rund 95 % (80 %) des Wertes des Jahres 2008. Für Lizenzen wird Konstanz angenommen.

Tabelle 21 Entwicklung der Finanzierungsaufwendungen in den Jahren 2008 bis 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dauerschuldzinsen	1,00	0,84	0,88	0,95	0,98	1,00	1,02
Zinsen	1,00	0,61	0,70	0,80	0,89	0,91	0,93
Mieten, Pachten, Leasingraten, bewegliche Wirtschaftsgüter	1,00	1,00	0,95	0,88	0,86	0,89	0,95
Mieten, Pachten, Leasingraten, immobile Wirtschaftsgüter	1,00	0,88	0,77	0,73	0,75	0,76	0,79
Lizenzgebühren	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Auf Unternehmen mit einem negativen Gewerbeertrag nach geltendem Recht entfallen etwas mehr als 30 % der Hinzurechnungen von Finanzierungsaufwendungen. Bei der Beurteilung der Ergebnisse zum Kommunalmodell ist auch zu beachten, dass mit der Ausweitung der Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen in der kurzen und mittleren Frist eine höhere Nutzung von Verlustvorträgen möglich wird.

Die Veräußerungsgewinne der Personenunternehmen einschließlich der Freiberufler wurden auf Grundlage der Einkommensteuerstatistik 2004 geschätzt. Die dort nachgewiesenen Beträge wurden auf das Jahr 2010 fortgeschrieben und gesondert zur Gewerbesteuer veranlagt. Dabei wurde der Freibetrag für Personenunternehmen berücksichtigt und der Hebesatz der Wohnsitzgemeinde verwendet. Bei Vorliegen neuer Steuerschätzungen und neuer Daten, insbesondere Veranlagungsstatistiken ab Veranlagungszeitraum 2008, sind die Schätzwerte zu überprüfen und ggf. anzupassen.

5.3.2 Gesamtauswirkungen

Mit einer einheitlichen Senkung der Steuermesszahl von derzeit 3,5 % um 1 %-Punkte auf 2,5 %, sowie einer zum Ausgleich der entstehenden tariflichen Disparitäten zwischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen dienenden Anhebung des Körperschaftsteuersatzes um 2 %-Punkte auf 17 % führt das Kommunalmodell für die Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2014 zu folgenden finanziellen Auswirkungen:

Tabelle 22 Auswirkungen des Kommunalmodells auf die Gemeinden

- Beträge in Mrd. € („-“: Steuermindereinnahmen, „+“: Steuermehreinnahmen) -

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Einbeziehung der Selbständigen	+ 6,34	+ 5,52	+ 5,52	+ 5,85	+ 6,17	+ 6,49	+ 6,83
2. Erweiterung der Bemessungsgrundlage bei der Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen	+ 8,62	+ 6,56	+ 6,48	+ 6,96	+ 7,39	+ 7,59	+ 7,85
3. Gewerbesteuerpflicht für Veräußerungsgewinne	+ 0,55	+ 0,53	+ 0,55	+ 0,56	+ 0,58	+ 0,60	+ 0,63
4. Senkung der Steuermesszahl von 3,5 % um 1 %-Punkte auf 2,5 %	- 13,63	- 10,71	- 10,61	- 11,58	- 12,27	- 12,79	- 13,29
5. Anhebung des Körperschaftsteuertarifsatzes von 15 % um 2 %-Punkte auf 17 %	-	-	-	-	-	-	-
Saldo Gemeinden	+ 1,87	+ 1,90	+ 1,94	+ 1,79	+ 1,87	+ 1,89	+ 2,02
Nachrichtlich:							
Bund	+ 0,34	- 0,02	- 0,06	+ 0,04	+ 0,06	+ 0,06	+ 0,04
Länder	+ 0,58	+ 0,25	+ 0,22	+ 0,28	+ 0,32	+ 0,33	+ 0,32
Gesamtauswirkungen	+ 2,80	+ 2,13	+ 2,10	+ 2,10	+ 2,25	+ 2,29	+ 2,37

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen

Weitere Einzelheiten können der Anlage 21 entnommen werden.

Insgesamt führt das betrachtete Kommunalmodell ohne eine Reduzierung der Steuermesszahlen für die Gemeinden zu einem Steuermehraufkommen von bis zu 15 ½ Mrd. € berechnet

für das konjunkturell positive Jahr 2008. Die Maßnahmen des Kommunalmodells erhöhen das kommunale Gewerbesteueraufkommen um bis zu 17,2 Mrd. €. Die korrespondierende Verringerung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer infolge der Anrechnung der höheren Gewerbesteuer bei Personenunternehmen – einschließlich Selbständiger – beträgt in diesem Jahr 1,7 Mrd. €.

Um dieses Gewerbesteuermehraufkommen auszugleichen, wird die Gewerbesteuermesszahl einheitlich für alle Rechtsformgruppen im Modell von derzeit 3,5 % um 1 %-Punkte auf 2,5 % abgesenkt. Die Senkung der Gewerbesteuermesszahl bedeutet gleichzeitig, dass die tarifliche Gesamtsteuerbelastung ausgeschütteter Gewinne von Kapitalgesellschaften (Gewerbe-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer sowie Solidaritätszuschlag) von 48,33 % (bei Gewerbesteuerhebesatz 400 %) auf 45,39 % reduziert wird, während die tarifliche Gewinnbelastung von Personenunternehmen mit 47,45 % (+ 0,01 %-Punkte gegenüber dem geltenden Recht) nahezu unverändert bleibt. Die entstehende Disparität in der tariflichen Gewinnbelastung wird durch eine Anhebung des tariflichen Körperschaftsteuersatzes um 2 %-Punkte verringert. Die sich daraus ergebende Gesamtveränderung der tariflichen Belastungen der Gewinne der Kapitalgesellschaften und der Personenunternehmen durch das Kommunalmodell können der folgenden Übersicht entnommen werden.

Tabelle 23 Veränderung der tariflichen Steuerbelastung von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften durch das Kommunalmodell

	Tarifliche Steuerbelastung ^{*)} nach geltendem Recht in %	Tarifliche Steuerbelastung ^{*)} nach Kommunalmodell in %	Differenz in %-Punkten
• Kapitalgesellschaften			
Thesaurierte Gewinne	29,83	27,94	- 1,89
Ausgeschüttete Gewinne	48,33	46,94	- 1,39
• Personenunternehmen			
Maximale Grenzbelastung	47,44	47,45	+ 0,01

^{*)} bei Gewerbesteuerhebesatz 400%

Die genannten Steuersätze werden unverändert für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen in den Jahren 2009 bis 2014 fortgeführt.

Die gesamtstaatlichen Steuermehreinnahmen des Kommunalmodells betragen im Entstehungsjahr 2008 rund + 2,8 Mrd. €. Sie sind die Summe der Mehreinnahmen der Gemeinden von rund + 1,9 Mrd. €, resultierend aus der Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens

von 2,4 Mrd. € und den gegenläufigen Mindereinnahmen bei der Gewerbesteueranrechnung auf die Einkommensteuer von rund - 0,5 Mrd. €, und den Mehreinnahmen beim Bund von rund + 0,3 Mrd. € und bei den Ländern von + 0,6 Mrd. €. Die Differenz zwischen den Mehreinnahmen des Bundes und der Länder erklärt sich wesentlich aus dem Mehraufkommen der Gewerbesteuer, von dem in Folge höherer Gewerbesteuerumlagen die Länder in einem etwas größeren Umfang profitieren. Das gesamtstaatliche Mehraufkommen für das Entstehungsjahr 2008 von rund + 2,8 Mrd. € bedeutet eine entsprechende Steuererhöhung für die Unternehmen.

Die Erweiterung der Bemessungsgrundlage bei der gewerbesteuerlichen Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen führt im Jahr 2008 zu einem Mehraufkommen von rund + 7,9 Mrd. €. Für die Einbeziehung der Freiberufler in die Gewerbesteuerpflicht ergibt sich insgesamt lediglich ein Mehraufkommen von rund + 0,6 Mrd. €. Die Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer infolge der vorgesehenen Gewerbesteuerpflicht für Veräußerungsgewinne werden nahezu vollständig durch die Anrechnung auf die Einkommensteuer kompensiert. Die Erhöhung des Körperschaftsteuertarifsatzes um 2 %-Punkte bedeutet ein Steuermehraufkommen von rund 3,6 Mrd. € inkl. Solidaritätszuschlag. Zusammen genommen ergibt sich ein Mehraufkommensvolumen von 12,1 Mrd. €, dem ein Minderaufkommen von rund - 9,3 Mrd. € durch die Senkung der Gewerbesteuermesszahl entgegensteht.

Insgesamt erhöht sich das Gewerbesteueraufkommen um rund + 2,9 Mrd. €. Den Gewerbesteuermehreinnahmen durch Einbeziehung der Selbständigen von rund + 8,9 Mrd. €, Erweiterung der Hinzurechnungsbesteuerung von Finanzierungsaufwendungen von + 10,7 Mrd. € und der Einführung der Gewerbesteuerpflicht für Veräußerungsgewinne von rund + 0,8 Mrd. € stehen Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer von rund - 17,5 Mrd. € durch die Senkung der Steuermesszahl gegenüber.

Das Kommunalmodell dürfte das Aufkommen der Einkommensteuer um rund - 3,5 Mrd. € im Jahr 2008 verringern. Dieser Negativsaldo ergibt sich aus der erhöhten Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer infolge

- der Einbeziehung der Selbständigen in die Gewerbesteuer (- 7,9 Mrd. €),
- der Erweiterung der Hinzurechnungsbesteuerung von Finanzierungsaufwendungen (- 2,7 Mrd. €) und

- der Einführung der Gewerbesteuerpflicht für Veräußerungsgewinne (- 0,7 Mrd. €) sowie aus der verringerten Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer infolge der Senkung der Steuermesszahl (rund + 7,8 Mrd. €). Der Negativsaldo bei der Einkommensteuer erklärt sich in erster Linie durch die Veränderung der Zusammensetzung des Gewerbesteueraufkommens in Hinblick auf die Rechtsformgruppen. Durch die Einbeziehung der Gewinne von Selbständigen und der Veräußerungsgewinne in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer wird zukünftig ein höherer Anteil der Gewerbesteuer, deren Gesamtaufkommen durch das Kommunalmodell nicht verändert wird, auf die Einkommensteuer angerechnet.

Die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes um + 2 %-Punkte führt zu Körperschaftsteuermehreinnahmen von rund + 3,4 Mrd. €.

Für das Aufkommen des Solidaritätszuschlags ergibt sich im Saldo keine wesentliche Änderung. Der Verminderung des Aufkommens des Solidaritätszuschlags als indirekte Folge der Verbreiterung der gewerbesteuerliche Bemessungsgrundlage steht in gleicher Höhe eine Erhöhung des Aufkommens durch die Senkung der Gewerbesteuermesszahl und die Erhöhung des Körperschaftsteuertarifs gegenüber.

Eine Verteilung der finanziellen Auswirkungen nach Unternehmensgruppen ist als Anlage 22 beigelegt.

Anlagenverzeichnis

- | | |
|-----------|---|
| Anlage 1 | Gemeinden mit Rückgang ihrer Gewerbesteuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr 1999 – 2008 |
| Anlage 2 | Liste der 40 Gemeinden mit dem höchsten Gewerbesteueraufkommen je Einwohner 2008 |
| Anlage 3 | Finanzübersichten zu den finanziellen Gesamtauswirkungen des modifizierten Prüfmodells |
| Anlage 4 | Bericht des Statistischen Bundesamtes |
| Anlage 5 | Erläuterungen zur Bildung der Gemeindegruppen nach der Lage im Raum und nach der Steuerstärke |
| Anlage 6 | Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes nach Gemeindegruppen |
| Anlage 7 | Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes nach Gemeindegruppen und Steuerkraft/Steuerstärke |
| Anlage 8 | Zuschlagsätze auf Gewinneinkünfte und Belastung von Kapitalgesellschaften im Szenario 1, Jahr 2008, endgültiger und Übergangsschlüssel |
| Anlage 9 | Vergleich der Thesaurierungsbelastung von Gewinnen der Kapitalgesellschaften nach Übergangsschlüssel und nach dem endgültigen Schlüssel (Szenario 1, Jahr 2008) |
| Anlage 10 | Verlagerungsvolumen aus der Zuordnung der Kommunalzuschläge zur Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte zur Betriebsstättengemeinde |
| Anlage 11 | Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes mit Differenzierung nach Gemeindegruppen und Steuerkraft für Szenario 2, Jahr 2008, Übergangsschlüssel |
| Anlage 12 | Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes mit Differenzierung nach Gemeindegruppen und Steuerkraft für Szenario 2, Jahr 2008, endgültiger Schlüssel |
| Anlage 13 | Grafik zu Steuereinnahmen je Einwohner in den Umlandgemeinden, Szenario 2, Jahr 2008 |
| Anlage 14 | Grafik zu Steuereinnahmen je Einwohner in den Gemeinden im ländlichen Raum, Szenario 2, Jahr 2008 |
| Anlage 15 | Kommunale Finanzausgleichssysteme bei Einführung des Prüfmodells |
| Anlage 16 | Zentrale Ergebnisse der Auswirkungen des Prüfmodells auf die Gemeinden nach Ländern (Szenario 2, Jahr 2008, Übergangsschlüssel) |

- Anlage 17 Zentrale Ergebnisse der Auswirkungen des Prüfmodells auf die Gemeinden nach Ländern (Szenario 2, Jahr 2008, endgültiger Schlüssel)
- Anlage 18 Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes getrennt für ost- und westdeutschen Länder
- Anlage 19 Beschreibung des Kommunalmodells – Schreiben der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom Mai 2010
- Anlage 20 Präzisierte Beschreibung des Kommunalmodells – Schreiben der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 16. Dezember 2010
- Anlage 21 Finanzielle Auswirkungen des Kommunalmodells auf die Gebietskörperschaften in dem Jahren 2008 bis 2014
- Anlage 22 Finanzielle Auswirkungen des Kommunalmodells nach Unternehmensgruppen in dem Jahren 2008 bis 2014