

# Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer

## Fakten und Analysen

Beiträge zur Stadtpolitik

AACHEN | AALEN | ALTENBURG | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ | ANSBACH | ASCHAFFENBURG  
ASCHERSLEBEN | AUERBACH/VOGTLAND | AUGSBURG | BAD KREUZNACH | BAD REICHENHALL | BADEN-  
BADEN | BAMBERG | BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RIB | BIELEFELD  
BITTERFELD-WOLFEN | BOCHOLT | BOCHUM | BONN | BOTTROP | BRANDENBURG | BRAUNSCHWEIG  
BREMEN | BREMERHAVEN | CASTROP-RAUXEL | CELLE | CHEMNITZ | COBURG | COTTBUS | CUXHAVEN  
DARMSTADT | DELITZSCH | DELMENHORST | DEMMIN | DESSAU-ROSSLAU | DORTMUND | DRESDEN  
DUISBURG | DÜREN | DÜSSELDORF | EISENACH | EISENHÜTTENSTADT | EISLEBEN | EMDEN | ERFURT  
ERKNER | ERLANGEN | ESSEN | ESSLINGEN AM NECKAR | FALKENSEE | FINSTERWALDE | FLENSBURG  
FORST (LAUSITZ) | FRANKENTHAL (PFALZ) | FRANKFURT (ODER) | FRANKFURT AM MAIN | FREIBERG  
FREIBURG IM BREISGAU | FRIEDRICHSHAFEN | FULDA | FÜRTH | GELSENKIRCHEN | GERA | GIEßEN  
GLADBECK | GLAUCHAU | GÖRLITZ | GOSLAR | GOTHA | GÖTTINGEN | GRÄFELFING | GREIFSWALD  
HAGEN | HALLE (SAALE) | HAMBURG | HAMELN | HAMM | HANAU | HANNOVER | HEIDELBERG  
HEIDENHEIM AN DER BRENZ | HEILBRONN | HENNIGSDORF | HERFORD | HERNE | HILDESHEIM | HOF  
HOHEN NEUENDORF | HOPPEGARTEN | HOYERSWERDA | INGOLSTADT | ISERLOHN | JENA  
KAISERSLAUTERN | KAMENZ | KARLSRUHE | KASSEL | KAUFBEUREN | KEMPTEN (ALLGÄU) | KIEL  
KOBLENZ | KÖLN | KONSTANZ | KREFELD | LANDAU IN DER PFALZ | LANDSBERG AM LECH  
LANDSHUT | LAUCHHAMMER | LEINEFELDE-WORBIS | LEIPZIG | LEVERKUSEN | LICHTENSTEIN/SA.  
LIMBACH-OBERFROHNA | LINDAU (BODENSEE) | LÖRRACH | LÜBECK | LÜDENSCHIED | LUDWIGSBURG  
LUDWIGSHAFEN | LÜNEBURG | MAGDEBURG | MAINZ | MANNHEIM | MARBURG | MARKTREDWITZ  
MEMMINGEN | MERSEBURG (SAALE) | MÖNCHENGLADBACH | MÜHLHAUSEN | MÜLHEIM AN DER RUHR  
MÜNCHEN | MÜNSTER | NEU-ULM | NEUBRANDENBURG | NEUENHAGEN | NEUMÜNSTER  
NEURUPPIN | NEUSS | NEUSTADT AN DER WEINSTRASSE | NEUSTADT BEI COBURG | NORDHAUSEN  
NÜRNBERG | OBERHAUSEN | OFFENBACH AM MAIN | OFFENBURG | OLDENBURG | OSNABRÜCK  
PASSAU | PFORZHEIM | PIRMASENS | PIRNA | PLAUEN | POTSDAM | QUEDLINBURG | RAVENSBURG  
RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG | REMSCHEID | REUTLINGEN | RIBNITZ-DAMGARTEN | RIESA  
ROSENHEIM | ROSTOCK | SAALFELD/SAALE | SAARBRÜCKEN | SALZGITTER | SASSNITZ  
SCHWABACH | SCHWÄBISCH GMÜND | SCHWEDT/ODER | SCHWEINFURT | SCHWERIN | SIEGEN  
SINDELFINGEN | SINGEN (HOHENTWIEL) | SOLINGEN | SPEYER | STENDAL | STRAUBING | STRAUSBERG  
STUTTGART | SUHL | TAUCHA | TELTOW | TETEROW | TRAUNSTEIN | TRIER | TÜBINGEN  
ULM | VELTEN | VIERSEN | VILLINGEN-SCHWENNINGEN | VÖLKLINGEN | WEIDEN IN DER OBER-  
PFALZ | WEIMAR | WIESBADEN | WILHELMSHAVEN | WISMAR | WITTEN | WITTENBERG  
WOLFSBURG | WOLGAST | WORMS | WUPPERTAL | WÜRZBURG | ZWEIBRÜCKEN | ZWICKAU



# **Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer**

**Fakten und Analysen**

ISBN: 978-3-88082-244-3

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Juli 2010

Druck: Media Cologne GmbH, Hürth/Rheinland

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

Im Februar 2010 hat die Bundesregierung eine Gemeindefinanzkommission eingesetzt. „Aufgabe der Kommission ist es, auf der Basis einer zeitnahen Bestandsaufnahme Lösungsvorschläge zu den drängenden Problemen des kommunalen Finanzsystems zu erarbeiten und zu bewerten.“ So heißt es im sechsten von acht Absätzen des Kabinettsbeschlusses.

Bereits in Absatz 2 wird aber ohne Begründung, warum gerade dieser Weg zur Verbesserung des kommunalen Finanzsystems führen soll, festgestellt: „Hierbei wird auch der aufkommensneutrale Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatzrecht geprüft werden.“

Als Grund für dieses erstaunliche Vorgehen wird in der Diskussion seither vorgetragen, die Kommunen von der konjunkturenfalligen Gewerbesteuer befreien zu wollen, um so zu einer besseren Gemeindefinanzierung zu kommen. Allerdings haben die Kommunen zu keinem Zeitpunkt um die Abschaffung der Gewerbesteuer gebeten. Sie möchten im Gegenteil die Gewerbesteuer stärken.

Man könnte fast sagen: „Alle Jahre wieder ...“ wird der Versuch unternommen, die Gewerbesteuer abzuschaffen. Die Argumente, warum und für wen das notwendig sei, sind nicht neu, aber sie werden im Lauf der Jahre immer wieder neu formuliert. Allerdings werden die Behauptungen durch Wiederholung nicht richtig.

Der Deutsche Städtetag will mit dieser Broschüre\* „Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer. Fakten und Analysen“ zur Versachlichung der Diskussion beitragen.

Es gibt im Wesentlichen drei Behauptungen, die einer Überprüfung

\* Ein Teil der vorliegenden Broschüre basiert auf einer Analyse, die von der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin erstellt wurde. An dieser Stelle sei dem Land Berlin ausdrücklich für die Erlaubnis gedankt, die Analyseergebnisse für diese Publikation des Deutschen Städtetages zu verwenden.

nicht standhalten, wie die Daten und Fakten dieser Broschüre zeigen:

- Die Gewerbesteuer stelle eine Sonderbelastung der Unternehmen dar, die diese im internationalen Wettbewerb schwäche.
- Die Gewerbesteuer sei im internationalen Vergleich ein bundesdeutsches Unikat und schon daher nicht zu rechtfertigen.
- Die Gewerbesteuer unterliege einer besonders hohen und problematischen Konjunkturanfälligkeit und sei daher als Finanzierungsgrundlage ungeeignet.

Beim Vorschlag vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und vom Verband der Chemischen Industrie (VCI) aus 2002/2003 sowie beim Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft aus 2005/2006 standen eher die beiden ersten Begründungen, das heißt die Interessen der Wirtschaft, im Mittelpunkt der Diskussion. Heute zieht die Bundesregierung bei einer modifizierten Wiederbelebung des BDI/VCI-Vorschlags das dritte Argument heran, indem sie erklärt, den Kommunen „helfen“ zu wollen.

Der Gemeindefinanzkommission liegen nun die ersten Ergebnisse der Prüfung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Alternative zur Gewerbesteuer vor. Damit wird deutlich, dass dieses Modell für die Kommunen inakzeptabel ist. Ergebnis der Untersuchungen, insbesondere der ersten globalen Quantifizierung, ist unter anderem:

- Es kommt für die Kommunen teilweise zu Steuerverlusten.
- Das Modell geht zu Lasten der einkommensteuerschwachen Kommunen.
- Die Kommunen werden in großem Umfang Zuwendungsempfänger.
- Auf der lokalen Ebene verschieben sich die Lasten von der Wirtschaft hin zu den Bürgern.

Ähnliche Ergebnisse hatte die Prüfung des BDI/VCI-Modells und des Modells der Stiftung Marktwirtschaft erbracht, weshalb schließlich beide Modelle nicht weiterverfolgt wurden.



**Dr. Stephan Articus**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied  
des Deutschen Städtetages



**Monika Kuban**

Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages

<b>Das „Prüfmodell“ der Bundesregierung – gefährliche Gedankenspiele</b>	6
<b>Strukturanalyse der kommunalen Einnahmen</b>	10
Die Einnahmen im kommunalen Gesamthaushalt	10
Die Gewerbesteuer	13
Zum Vergleich:	
Lohn- und ertragsabhängige Steuern ohne Gewerbesteuer	14
Die Grundsteuer	15
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	16
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	16
Gebühren	18
Schlüsselzuweisungen	19
Investitionszuweisungen	20
Steuerrechtsänderungen als zusätzlicher Einflussfaktor	20
Die Demografieabhängigkeit der Einnahmen	21
Zusammenfassung	22
<b>Die Gewerbesteuer – kein deutscher Sonderweg</b>	23
<b>Die Gewerbesteuer – Band zwischen Wirtschaft und Kommunen</b>	25
Standortfaktor Infrastruktur	25
Angemessene finanzielle Beteiligung der Wirtschaft	27
<b>Fazit: Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer</b>	29

## Das „Prüfmodell“ der Bundesregierung – gefährliche Gedankenspiele

Das derzeit im Rahmen der Gemeindefinanzkommission diskutierte sogenannte „Prüfmodell“ kann zentrale Anforderungen an ein Gemeindesteuersystem nicht erfüllen. Die Eckpunkte des Modells sowie die wesentlichen Fehlannahmen und die daraus resultierenden Konstruktionsfehler des Modells stellen sich wie folgt dar:

Das sogenannte „Prüfmodell“ wurde auf Basis eines FDP-Konzeptes (welches wiederum auf dem bereits 2003 abgelehnten Konzept des BDI/VCI basiert) von Vertretern des Bundes und verschiedener Länder konkretisiert. Hierbei wurde im Zweifel der Administrierbarkeit vor anderen Kriterien der Vorrang eingeräumt.

Es sieht die Abschaffung der Gewerbesteuer und somit auch der Gewerbesteuerumlagen sowie der entsprechenden Anrechnungsmöglichkeit der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer vor.

Den Kommunen soll ein Zuschlagsrecht auf die um den bisherigen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer reduzierte Einkommensteuer eingeräumt werden, das Aufkommen steht auch bei Personengesellschaften den Wohnsitzgemeinden zu.

Auch soll ein mit gleichem Zuschlagsatz ausgestalteter Kommunalzuschlag auf die erhöhte Körperschaftsteuer geschaffen werden.

Aus den Maßnahmen resultierende Mindereinnahmen der Kommunen sollen durch eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils – je nach zugrunde gelegtem Referenzjahr – um ca. 15 bis 20 Milliarden Euro ausgeglichen werden. Die gesamtstaatlich verbleibenden Mindereinnahmen von mehr als 5 Milliarden Euro wären von Bund und Ländern zu tragen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt anhand von kassenbasierten Werten auf, wie hoch der Umsatzsteuer-Anteil in den jeweiligen Jahren ausfallen müsste, um in dem jeweiligen Jahr eine Kompensation zu erreichen.

## Auswirkungen des „Prüfmodells“ auf Kommunen

Beträge in Milliarden Euro („-“: Steuermindereinnahmen“  
„+“: Steuermehreinnahmen)

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

Als wesentliche Kritikpunkte haben sich durch die Prüfung folgende Sachverhalte ergeben:

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

Aus diesen und weiteren Gründen (siehe Prüfkriterien) ist das Prüfmodell nicht geeignet, einen adäquaten Ersatz für die Gewerbesteuer zu liefern. Auch im Hinblick auf verschiedene Modifikationen des Prüfmodells, die derzeit angedacht sind, besteht Skepsis, ob dadurch die grundlegenden Schwächen des Modells beseitigt werden können. Begrüßenswert ist, dass jetzt das von den kommunalen Spitzenverbänden aktualisierte „Kommunalmodell“ einer eingehenden Prüfung unterzogen werden soll. Wir gehen davon aus, dass diese Prüfungen zeigen werden, dass die Umsetzung des Kommunalmodells eine sinnvolle und praktikable Maßnahme zur Verbesserung des kommunalen Finanzsystems darstellt.

## **Prüfkriterien für die Modelle zum Ersatz der Gewerbesteuer**

1. Interessenband zwischen Kommunen und örtlicher Wirtschaft
2. Hebesatzrecht der Kommunen
3. Aufkommenswirkungen
  - a) bundesweit (insgesamt für die Gebietskörperschaften)
  - b) Konjunkturreakibilität (Verringerung)
  - c) Wachstumsreakibilität
4. Sicherung des deutschen Steuersubstrats
5. Verteilungswirkungen
  - a) zwischen Bund, Ländern und Kommunen
  - b) zwischen Gemeinden
6. Be-/Entlastungswirkungen zwischen den Steuerpflichtigen
7. Breite der Bemessungsgrundlage
8. Rechtsvereinfachung
9. Gestaltungsanfälligkeit
10. Administrierbarkeit
  - a) aus der Sicht der Steuerpflichtigen
  - b) aus der Sicht der Verwaltung
11. Qualität des Standortes Deutschland
12. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht
  - a) Grundgesetz
  - b) EU-Recht
  - c) Internationale Verträge

Die nachfolgenden Ausführungen zu den kommunalen Einnahmen basieren im Wesentlichen auf den Jahresrechnungsergebnissen der kommunalen Haushalte<sup>1</sup> und wurden von der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin erstellt. Im zeitlichen Längsschnitt wurden die Jahre 1995 bis 2008 betrachtet, was ziemlich exakt zwei Konjunkturzyklen entspricht und damit eine relativ gute Einschätzung erlaubt. Zudem hat sich der Einbruch der Steuereinnahmen durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise nur sehr eingeschränkt in dem Aufkommen des Jahres 2008 niedergeschlagen.

## Die Einnahmen im kommunalen Gesamthaushalt

Die Einnahmen des kommunalen Gesamthaushalts<sup>2</sup> beliefen sich im Jahre 2007 auf 169,3 Milliarden Euro. Sie setzen sich in ihren wesentlichen Elementen zusammen aus den Einnahmen aus der Gewerbesteuer (17,9 Prozent)<sup>3</sup>, der Grundsteuer<sup>4</sup> (5,6 Prozent), den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer (15,3 Prozent), den Schlüsselzuweisungen (14,4 Prozent), den Investitionszuweisungen (5,3 Prozent), den Einnahmen aus Gebühren<sup>5</sup> (9,4 Prozent) sowie sonstigen Einnahmen (32,1 Prozent).

\* erstellt von der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin

<sup>1</sup> Fachserie 14, Reihe 3.3 (Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte). Liegt derzeit bis einschließlich 2007 vor (Stand 11. März 2010). Außerdem wurden herangezogen: Fachserie 14, Reihe 10.1 (Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeiträge); liegt derzeit bis einschließlich 2008 vor [Stand: 16. Oktober 2009]), sowie Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2010 (Stand: 7. August 2009).

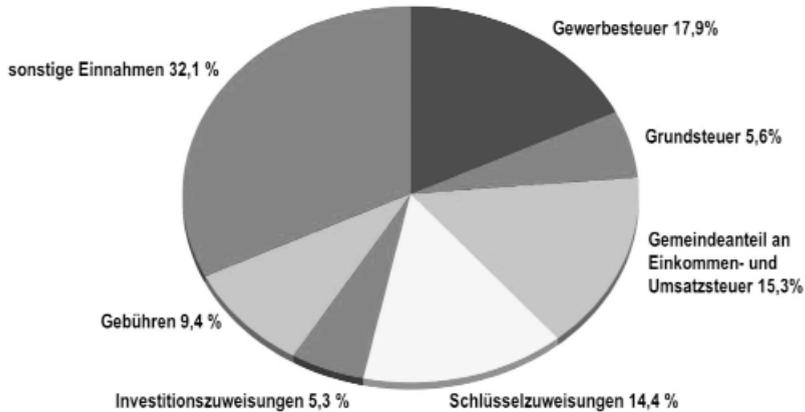
<sup>2</sup> bereinigte Einnahmen in der Abgrenzung des Finanzplanungsrats (das heißt ohne Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Aufnahme innerer Darlehen, Entnahmen aus Rücklagen und Überschüssen aus Vorjahren), konsolidiert (das heißt bereinigt um Zahlungen zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden); Gemeinden und Gemeindeverbände (einschl. Ämter, Samtgemeinden, Landkreise und Bezirksverbände; insges. 13 378); 2007

<sup>3</sup> netto, das heißt nach Abzug der Gewerbesteuerumlage; hier und im Folgenden Angabe für 2007

<sup>4</sup> Grundsteuer A und B

<sup>5</sup> einschließlich zweckgebundener Abgaben

**Abb.1 Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen 2007**



Stand Mai 2010 Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte, ohne Stadtstaaten; eigene Berechnungen

In den sonstigen Einnahmen sind enthalten: Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung (5,7 Prozent), aus Beiträgen (0,9 Prozent), sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen<sup>6</sup> (3,4 Prozent) und Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen (3,0 Prozent). Der Rest entfällt auf laufende Übertragungen aus dem öffentlichen und aus sonstigen Bereichen (19,2 Prozent)<sup>7</sup>.

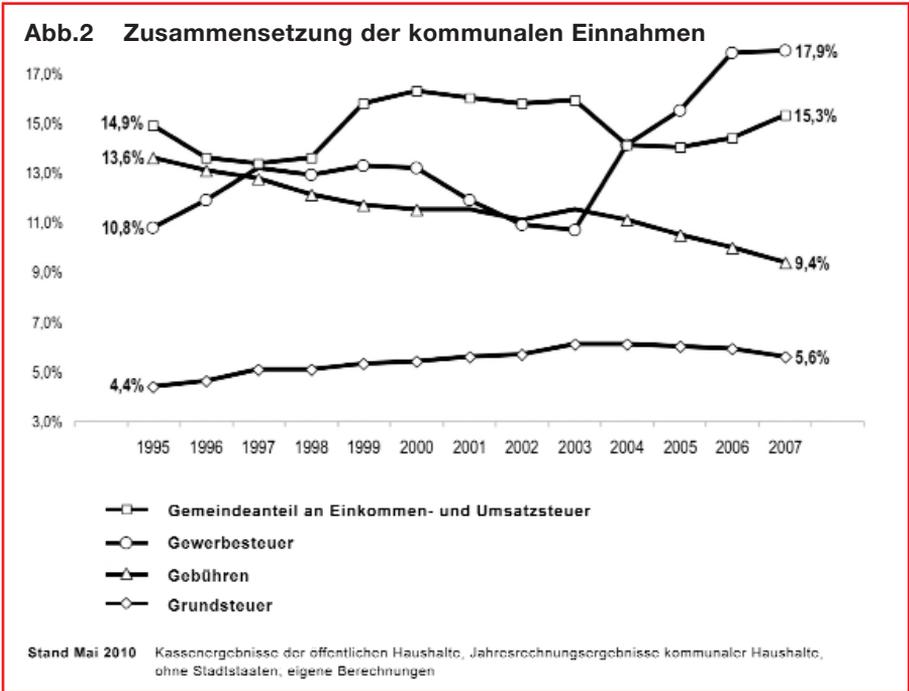
In den neuen Ländern hat die Gewerbesteuer eine deutlich geringere Bedeutung für die kommunalen Gesamteinnahmen als in den alten Ländern; ihr Anteil an den Einnahmen beläuft sich in den neuen Ländern auf lediglich 10,4 Prozent, während er in den alten Ländern im Durchschnitt bei 19,1 Prozent liegt. Die Haushalte der Kommunen in den neuen Ländern weisen einen weitaus höheren Anteil an Zuweisungen aus als die Kommunen in den alten Ländern.

Weitaus weniger auffällig sind die Unterschiede bei der Grundsteuer; ihr Anteil beläuft sich in den neuen Ländern auf 4,4 Prozent, während er in den alten Ländern 5,8 Prozent beträgt.

<sup>6</sup> hier zusammengefasst mit Zinseinnahmen sowie Darlehensrückflüssen

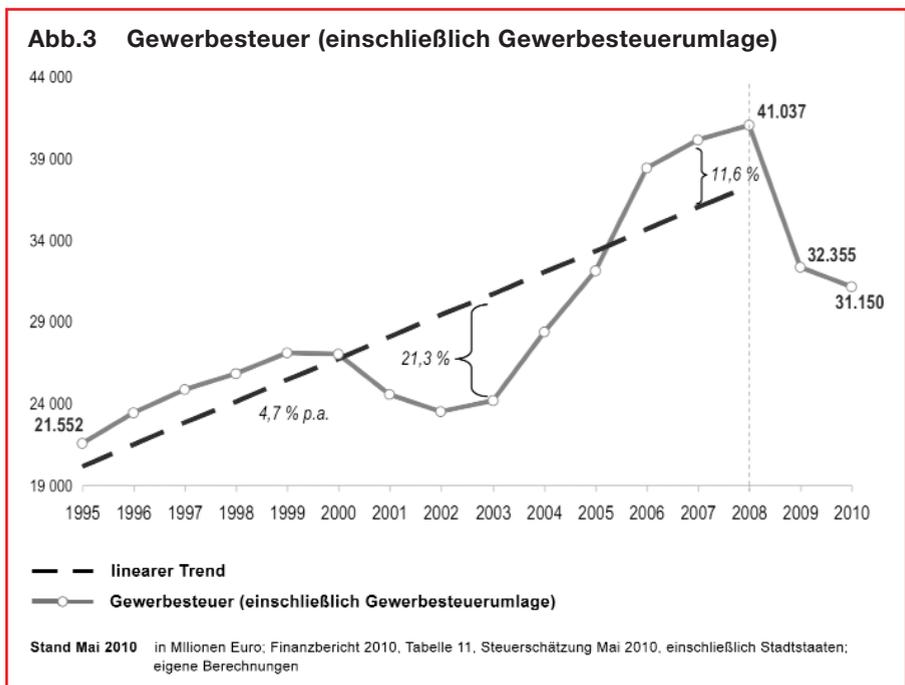
<sup>7</sup> Die Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte weisen die Einzelpositionen brutto (das heißt nicht bereinigt um Zahlungsströme zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden) aus; die Nettostellung erfolgt vielmehr erst im Anschluss. Dies schließt eine sinnvolle Aufgliederung der Position „Übertragungen“ aus.

Die Gewerbesteuer weist eine hohe Wachstumsdynamik auf, die weit über der der übrigen lohn- und ertragsabhängigen Steuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) liegt. Deutlich wird dies, wenn man die Zusammensetzung der Einnahmen im Jahre 1995 betrachtet: Seinerzeit lag der Anteil der Gewerbesteuer bei lediglich 10,8 Prozent und ist seitdem auf 17,9 Prozent gestiegen. Gleichzeitig stieg auch der Anteil der Grundsteuer von 4,4 Prozent auf 5,6 Prozent, während der Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer lediglich von 14,9 Prozent auf 15,3 Prozent stieg. Im gleichen Zeitraum ging der Anteil der Gebühreneinnahmen von 13,6 Prozent (1995) auf 9,4 Prozent (2007) zurück.



## Die Gewerbesteuer

Im Zeitraum 1995 bis 2008 ist die Gewerbesteuer im Trend um 4,7 Prozent jährlich gewachsen<sup>8</sup>; damit hat sich ihr Aufkommen im Betrachtungszeitraum annähernd verdoppelt (1995: 21,6 Milliarden Euro; 2008: 41,0 Milliarden Euro; Index 2008<sup>9</sup>: 190,4). Die Gewerbesteuer ist konjunkturabhängig, ohne dass sich das Ausmaß der Konjunkturabhängigkeit im Einzelnen quantifizieren ließe. Im Betrachtungszeitraum beliefen sich die größten Abweichungen vom Trend auf +11,6 Prozent und 21,3 Prozent, das heißt von Spitze zu Spitze gerechnet sind es 32,9 Prozentpunkte. Hierin sind neben konjunkturellen Aufkommensreaktionen insbesondere auch Rechtsänderungen enthalten, namentlich die Abschaffung der Gewerbesteuer (ab 1998), die Steuerreform 2000, die Mindestbesteuerung (ab 2004) sowie die Änderungen aus dem Unternehmenssteuerreformgesetz 2008.

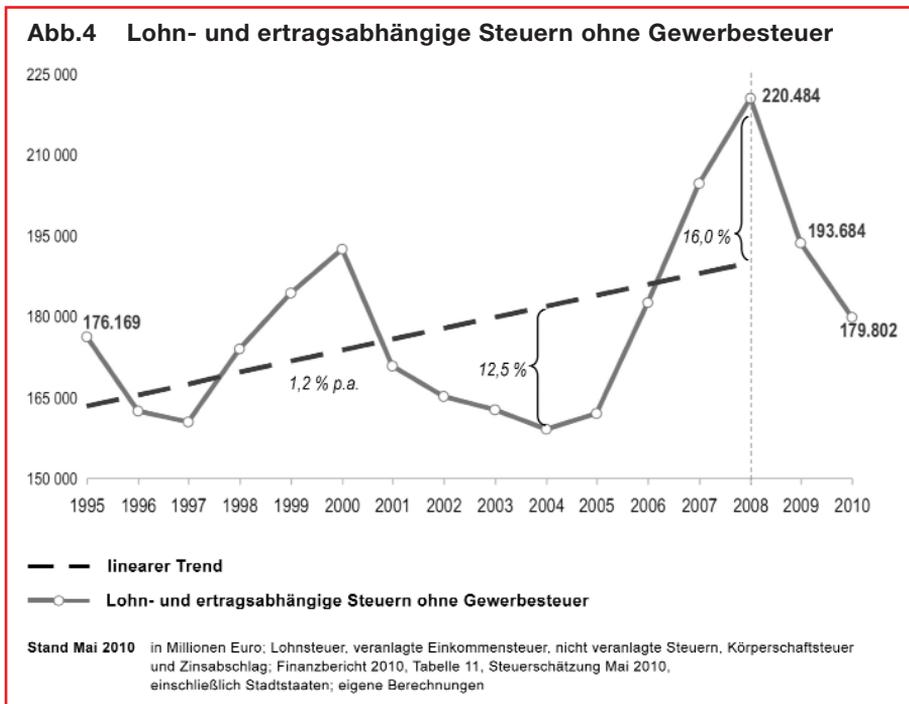


<sup>8</sup> Berechnet wurde der lineare Trend nach der Methode der kleinsten Quadrate; eine Vergleichsbetrachtung auf der Grundlage eines exponentiellen Trends lieferte keine signifikant abweichenden Ergebnisse. Gegenüber einem unmittelbaren Vergleich von Anfangs- und Endjahr bietet die Trendberechnung den Vorteil, dass sie statistische Verzerrungen – namentlich solche des Anfangs- und Endjahrs – weitgehend eliminiert.

<sup>9</sup> Index 1995 = 100,0

## Zum Vergleich: Lohn- und ertragsabhängige Steuern<sup>10</sup> ohne Gewerbesteuer

Die Ergebnisse für die Gewerbesteuer lassen sich nur dann bewerten, wenn man eine Vergleichsbasis heranzieht – etwa in Form der zeitgleichen Entwicklung der übrigen lohn- und ertragsabhängigen Steuern (ohne Gewerbesteuer). Deren Aufkommen ist im Zeitraum 1995 bis 2008 im Trend um lediglich 1,2 Prozent jährlich gewachsen. In dieser (vergleichsweise geringen) Zuwachsrate spiegeln sich unter anderem verschiedene, auch wiederholte Steuerreformschritte; zu nennen sind insbesondere die großen Tarifsenkungen (zum Beispiel Steuerreform 2000) und Kindergelderhöhungen. Über den gesamten Zeitraum hinweg belief sich der Aufkommenszuwachs der übrigen lohn- und ertragsabhängigen Steuern auf 25,2 Prozent (Aufkommen 1995: 176,2 Milliarden Euro; 2008: 220,5 Milliarden Euro. Index 2008: 125,2).



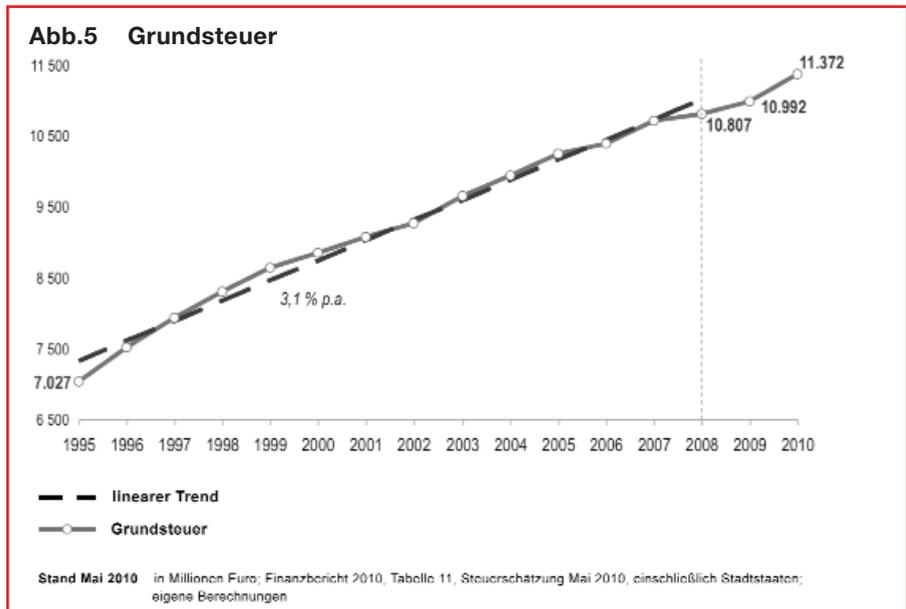
<sup>10</sup> Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer und Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag

Einkommen- und Körperschaftsteuer sind ebenfalls konjunkturabhängig; doch auch hier lässt sich das Ausmaß der Konjunkturabhängigkeit nicht quantifizieren. Die größten Abweichungen vom langfristigen linearen Trend – unter Einschluss sämtlicher Einflussfaktoren – beliefen sich im Betrachtungszeitraum auf +16,0 Prozent und -12,5 Prozent, das heißt von Spitze zu Spitze gerechnet sind es 28,5 Prozentpunkte. Dies sind nur 4,4 Prozentpunkte weniger als die Schwankungsbreite der Gewerbesteuer.

Interessant ist auch der Vergleich des Krisenverhaltens. Im Jahre 2010 – Basis Steuerschätzung vom Mai des Jahres – bricht das Aufkommen der lohn- und ertragsabhängigen Steuern auf knapp 180 Milliarden Euro ein, das entspricht dem Aufkommensniveau des Jahres 1995. Die Gewerbesteuer hingegen, die ebenfalls einen deutlichen Einbruch aufweist (vgl. Abbildung 3), weist im Jahr 2010 ein immerhin noch um 50 Prozent höheres Aufkommensniveau auf als im Jahre 1995.

## Die Grundsteuer

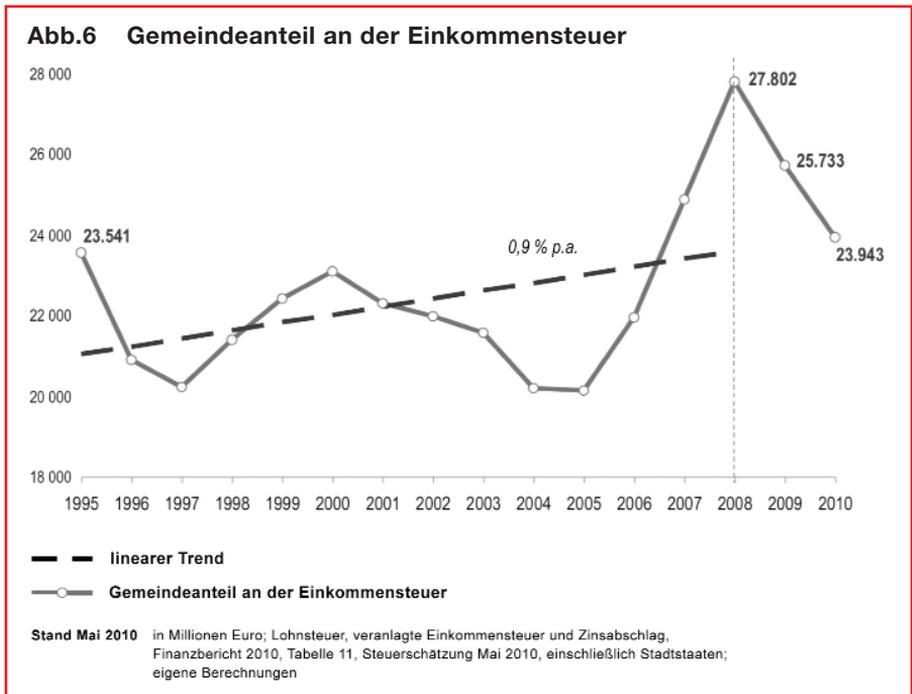
Im Zeitraum 1995 bis 2008 ist die Grundsteuer im Trend um 3,1 Prozent jährlich gewachsen (1995: 7,0 Milliarden Euro, 2008: 10,8 Milliarden Euro; Index 2008: 153,8).



Die Grundsteuer weist keine Konjunkturabhängigkeit auf. Die Aufkommenszuwächse im Betrachtungszeitraum dürften in erster Linie auf eine Anhebung der Hebesätze sowie Neubaumaßnahmen zurückzuführen sein.

### Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Im Zeitraum 1995 bis 2008 ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer<sup>11</sup> im Trend um 0,9 Prozent jährlich gewachsen; (1995: 23,5 Milliarden Euro; 2008: 27,8 Milliarden Euro; Index 2008<sup>12</sup>: 118,1).



### Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

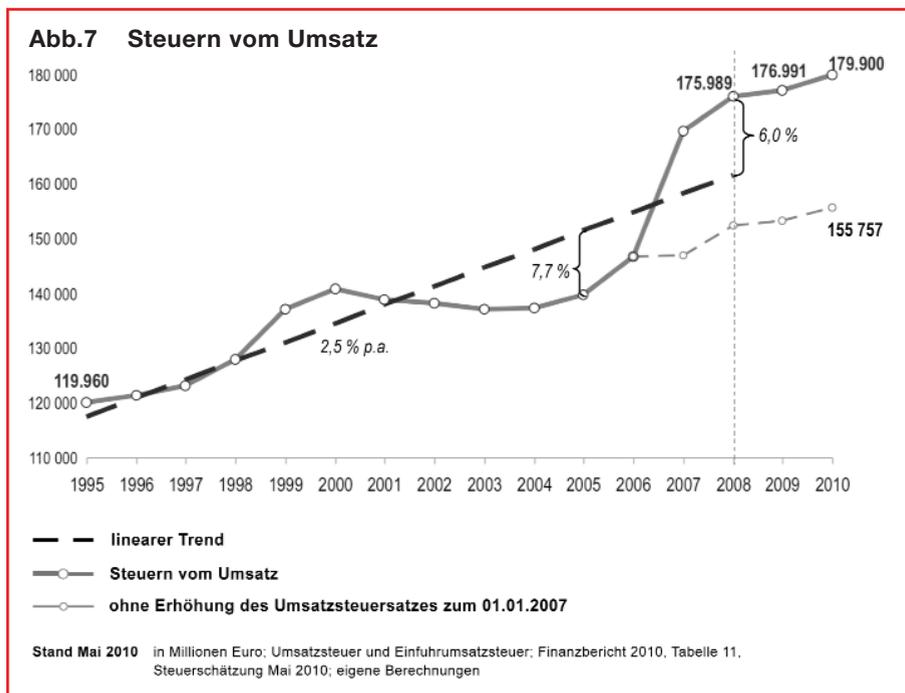
Seit 1998 werden die Gemeinden als Ersatz für die entfallene Gewerbesteuer mit einem Anteil von rund 2 Prozent<sup>13</sup> (rund 3,5 Milliarden Euro) an der Umsatzsteuer beteiligt.

<sup>11</sup> 15 Prozent Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer und 12 Prozent an der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserlöse

<sup>12</sup> Index 1995 = 100,0

<sup>13</sup> 2,2 Prozent des nach Vorabträgen zu Gunsten des Bundes verbleibenden Aufkommens

Die Umsatzsteuer ist weniger konjunkturabhängig als Gewerbe-, Körperschaft- oder Einkommensteuer. Ihre Abweichung vom langfristigen linearen Trend beläuft sich auf -7,7 Prozent und +6,0 Prozent, im zuletzt genannten Wert ist allerdings die Anhebung des Normalsatzes der Umsatzsteuer zum 1. Januar 2007 auf 19 Prozent enthalten. Die Umsatzsteuer weist mit einem durchschnittlichen Trendwachstum von 2,5 Prozent pro Jahr (unter Einschluss der genannten Steuersatzanhebung)<sup>14</sup> zwar ein höheres Trendwachstum auf als die lohn- und ertragsabhängigen Steuern, das gleichwohl deutlich niedriger liegt als das Wachstum der Gewerbesteuer. Im gesamten Betrachtungszeitraum zwischen 1995 und 2008 hat das Aufkommen der Umsatzsteuer um lediglich knapp die Hälfte zugenommen (1995: 120,0 Milliarden Euro; 2008: 176,0 Milliarden Euro; Index 2008: 146,7)<sup>15</sup>, während das Aufkommen der lohn- und ertragsabhängigen Steuern im gleichen Zeitraum um lediglich ein Viertel, das Aufkommen der Gewerbesteuer jedoch um das Doppelte gewachsen ist.

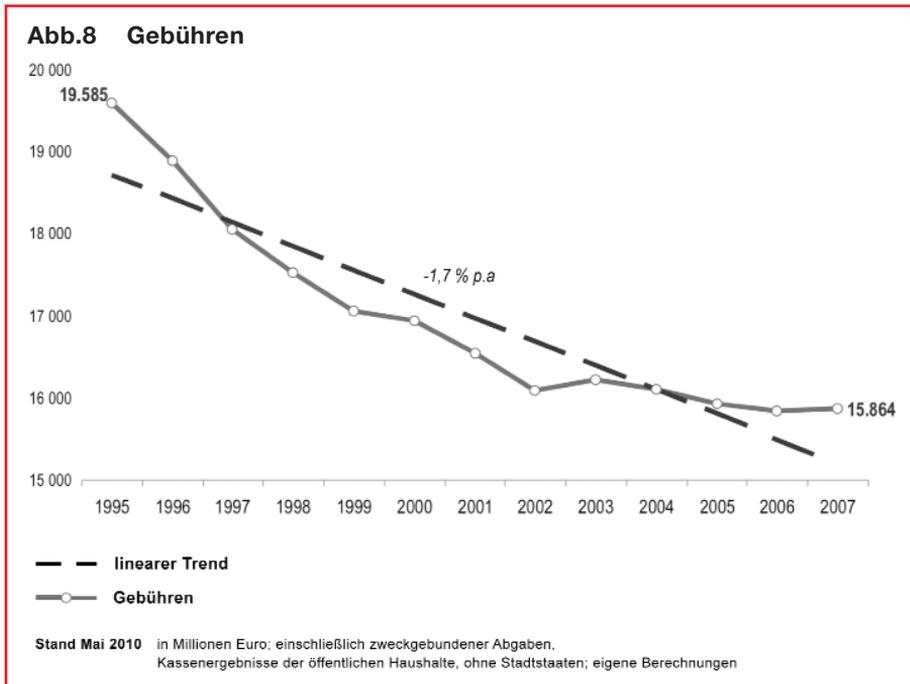


<sup>14</sup> ohne Anhebung des Steuersatzes beläuft sich das Trendwachstum auf 2,0 Prozent jährlich

<sup>15</sup> ohne Anhebung des Umsatzsteuer-Normalsatzes zum 1. Januar 2007: 142,7

## Gebühren

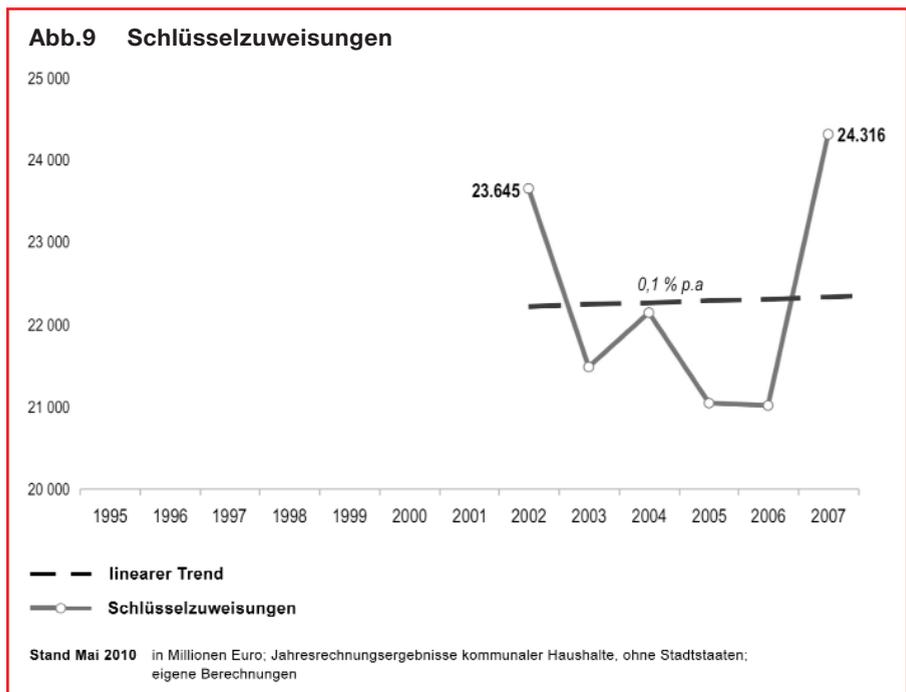
Das Aufkommen aus kommunalen Gebühren ist von rund 19,6 Milliarden Euro (1995) auf rund 15,9 Milliarden Euro gefallen; dies bedeutet im Trend einen jahresdurchschnittlichen Rückgang um 1,7 Prozent. Dieser Rückgang dürfte zumindest teilweise auf die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kommunalhaushalten zurückzuführen sein, ohne dass dieser Effekt im Einzelnen zu quantifizieren wäre. Als weitere Ursachen kommen zum Beispiel die verringerten Investitionstätigkeiten der Kommunen und die entsprechend zurückgehenden Anliegerbeiträge sowie teilweise ein in finanzschwachen Städten reduziertes Angebot an kulturellen Leistungen mit entsprechend abnehmenden Gebühreneinnahmen (VHS, Musikschulen) in Betracht.



## Schlüsselzuweisungen

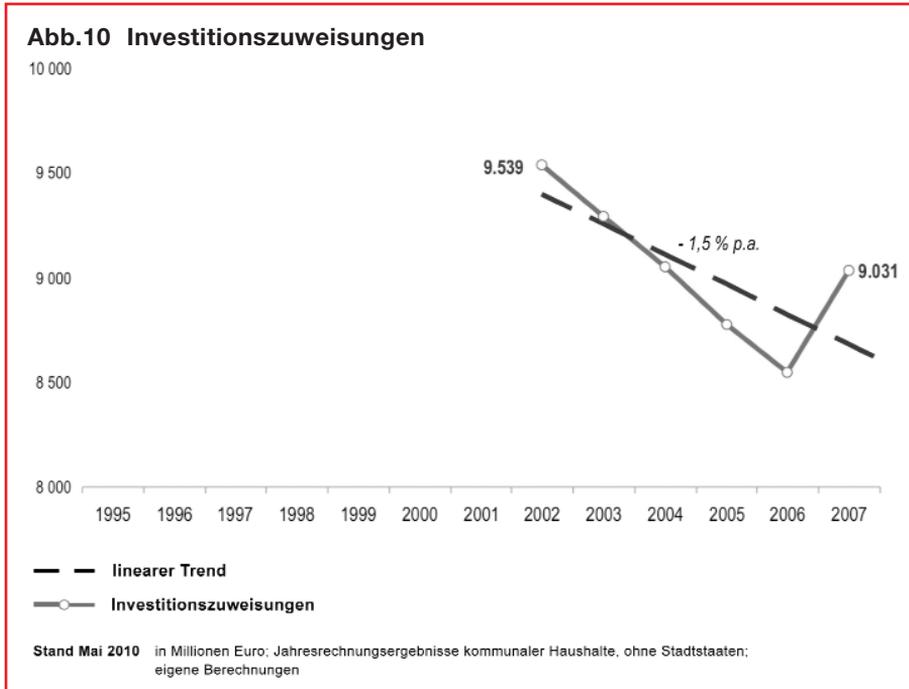
Über die Höhe der Schlüsselzuweisungen geben die Jahresrechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte erst seit 2002 zuverlässig Auskunft. Im Zeitraum bis 2007 sind sie im Trend um jahresdurchschnittlich 0,1 Prozent gestiegen, bei allerdings deutlichen Einbrüchen in den Jahren 2003 bis 2006.

Aus den Angaben der vierteljährlichen Kassenergebnisse lässt sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen in den Jahren 1995 bis 2001 zumindest näherungsweise bestimmen; die hiernach generierbaren Zahlen geben zu der Vermutung Anlass, dass die Schlüsselzuweisungen in den Jahren zwischen 1995 und 2002 stetig gesunken sind.



## Investitionszuweisungen

Auch für die Investitionszuweisungen gilt, dass zuverlässige Daten erst für den Zeitraum ab 2002 vorliegen. Zwischen 2002 und 2007 sind die Investitionszuweisungen im Trend um jährlich 1,5 Prozent gesunken. Auch hier gab es zwischenzeitlich deutliche Einbrüche.



## Steuerrechtsänderungen als zusätzlicher Einflussfaktor

In der obigen Gegenüberstellung der jeweiligen Entwicklung des Kassenaufkommens wurde bereits – insbesondere bei der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer – auf die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen hingewiesen. Im betrachteten Zeitraum von 1995 bis 2008 wurden 99 Gesetze zur Änderung des Steuerrechts beschlossen<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Bundesministerium der Finanzen, Publikation „Steuerrechtsänderungen seit 1964“

Angesichts der Vielzahl der Steuerrechtsänderungen können die Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen nicht einzeln aufgezählt werden, es ergibt sich in der Gesamtschau jedoch ein eindeutiges Bild:

- Die Steuerentlastungen betrafen im Wesentlichen die trotz dieser Steuerentlastungen noch wachstumsdynamischen Steuern Gewerbesteuer und Einkommensteuer.
- Die Steuererhöhungen wurden gerade bei den weniger wachstumsdynamischen Steuern wie der Umsatzsteuer durchgeführt. Diese zeigt trotz dieser Steuererhöhungen nur eine geringe dynamische Entwicklung.
- Ohne die Steuerrechtsänderungen wären die Unterschiede in der Wachstumsdynamik zwischen den ertragsabhängigen Steuern einerseits und der Umsatzsteuer andererseits noch deutlicher zutage getreten als die Kassenzahlen nahelegen.

Gerade bei der Gewerbesteuer sind die Steuerentlastungen oftmals zu Zeiten einer stabilen Entwicklung beschlossen worden. Aufgrund der bei Steuerrechtsänderungen nicht unüblichen Wirkungsverzögerung zeigten sie ihre Wirkungen gerade in einer Zeit mit geringen Aufkommenssteigerungen. So ist zum Beispiel der Einbruch der Gewerbesteuer in den Jahren 2001 bis 2003 auch das Ergebnis von Steuerrechtsänderungen, genauer: der nicht zutreffend eingeschätzten Wirkungen der Steuerreform 2000.

Die Steuerrechtsänderungen haben daher die geringfügig größeren Schwankungen der Gewerbesteuer verstärkt bzw. zu einem Großteil mit verursacht. Es ist offen, ob auch ohne die Steuerrechtsänderungen die Schwankungen bei der Gewerbesteuer größer gewesen wären als bei den anderen ertragsabhängigen Steuern.

## **Die Demografieabhängigkeit der Einnahmen**

Das Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer ist in hohem Maße demografieabhängig: Bei zurückgehender Zahl der Erwerbstätigen steigt das Aufkommen je Einwohner aus der Besteuerung von Arbeitslöhnen mit geringerer Rate als das Aufkommen je Erwerbstätigen. Vorstellbar ist sogar, dass das absolute Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer trotz steigender Einkommen zurückgehen könnte, wenn eine hohe Zahl von Erwerbstätigen aus dem Erwerbsleben ausscheidet. Offen bleibt in

diesem Zusammenhang allerdings, wie sich langfristig die Gewinneinkommen entwickeln.

Bei der Gewerbesteuer sind derartige Effekte weitaus weniger deutlich zu erwarten. Eine zurückgehende Erwerbstätigkeit könnte gesamtwirtschaftlich durch einen Anstieg der Kapitalintensität kompensiert werden, so dass Rückwirkungen auf Gewinneinkommen und Gewerbeertrag nicht zwingend sind. Letztlich spielen hier jedoch zu viele Faktoren eine Rolle, als dass eine sichere Beurteilung möglich wäre.

Feststellen lässt sich allerdings: Fallen heutige unterdurchschnittliche Steuerkraft und eine stark negative demografische Entwicklung zusammen, wie dies in vielen Kommunen Ostdeutschlands, aber auch in etlichen westdeutschen Regionen der Fall ist, ergibt sich in jedem Fall ein besonderer finanzieller Problemdruck.

## **Zusammenfassung**

Die Gewerbesteuer weist eine hohe Wachstumsdynamik auf; ihr Aufkommen hat sich seit 1995 annähernd verdoppelt. Die Grundsteuer ist im gleichen Zeitraum um die Hälfte gewachsen. Gewerbesteuer und Grundsteuer zusammen bilden heute rund ein Viertel der kommunalen Einnahmen (2007: 23,5 Prozent).

Die übrigen ertragsabhängigen Steuern (ohne Gewerbesteuer) wachsen mit weitaus geringerer Rate; sie nahmen zwischen 1995 und 2007 um lediglich ein Viertel zu.

Die Gewerbesteuer weist zwar eine hohe, zu Teilen konjunkturbedingte, aber auch sehr deutlich durch Steuerrechtsänderungen verursachte Schwankungsbreite auf. Im Zeitraum zwischen 1995 und 2008 war diese jedoch kaum größer als die der übrigen ertragsabhängigen Steuern. Zudem zeigt sich im Vergleich der Jahre 1995 und 2010, dass die Gewerbesteuer weitaus krisenbeständiger ist als die übrigen ertragsabhängigen Steuern.

Der Anteil der Gebühren an der Finanzierung der Kommunalhaushalte nimmt beständig ab; dieser Rückgang dürfte zumindest teilweise auf Ausgliederungen aus den Haushalten zurückzuführen sein.

## Die Gewerbesteuer – kein deutscher Sonderweg

Natürlich ist zu fragen, inwiefern eine Sonderstellung der Gewerbesteuer im internationalen Kontext per se ein Argument gegen die Gewerbesteuer sei. Schließlich genießt zum Beispiel die (noch) hervorragende technische und soziale Infrastruktur Deutschlands im internationalen Vergleich ebenfalls eine Sonderstellung – und keiner würde aus dieser Sonderstellung heraus eine Nivellierung nach unten fordern. Weil jedoch von den Gegnern der Gewerbesteuer oftmals an der Faktenlage vorbei diskutiert wird, soll die Gelegenheit genutzt werden aufzuzeigen, dass sämtliche Behauptungen, dass es keine der Gewerbesteuer ähnlichen Steuern geben würde, schlichtweg von Unkenntnis zeugen.

Eine wirtschaftskraftabhängige Steuer, die zumindest Elemente der Gewerbesteuer aufweist, erheben zum Beispiel die folgenden Industriestaaten:

- Dänemark (Lohnsummensteuer),
- Frankreich (Gewerbesteuer, auch für freie Berufe),
- Großbritannien (Gewerbekapitalsteuer ohne Hebesatzrecht),
- Irland (Lohnsummensteuer),
- Italien (Wertschöpfung der Gewerbebetriebe, sonst Lohnsumme),
- Japan (allg. Unternehmensteuer),
- Kanada (Gewerbekapital- und Lohnsummensteuer),
- Luxemburg (Gewerbesteuer),
- Mexiko (Gewerbekapitalsteuer),
- Norwegen (Investitionssteuer für dauerhafte Betriebsmittel),
- Österreich (Lohnsummensteuer),
- Portugal (Gewerbesteuer ohne ertragsunabhängige Elemente),
- Schweiz (Gewerbesteuer, nur die Gemeinden im Kanton Genf),
- Spanien (Gewerbesteuer),
- USA (unterschiedlichste Formen der Gewerbesteuer).

Soweit es die von den Wirtschaftsverbänden geradezu verteuflerte Besteuerung gewinnunabhängiger Elemente betrifft, lässt sich feststellen, dass Deutschland dabei in Europa immer noch eher am unteren Ende der Skala liegt. In Österreich beispielsweise, das in Sachen Unternehmensbesteuerung vielfach als vorbildhaft bezeichnet wird, haben die

Unternehmen als Kommunalsteuer drei von Hundert auf die Bruttolohnsumme zu zahlen. Dies ist eine um ein Vielfaches höhere Besteuerung gewinnunabhängiger Elemente als hierzulande, ohne dass hierdurch der Standort Österreich sonderlich gelitten hätte.

# Die Gewerbesteuer – Band zwischen Wirtschaft und Kommunen

## Standortfaktor Infrastruktur

Jeder Konsument freut sich, wenn die Preise für Waren und Dienstleistungen sinken. Aber die breite Palette an verschiedenen Angeboten zeigt auch: Konsumenten sind oftmals bereit, für hohe Qualität auch hohe Preise zu bezahlen. Gute Qualität ist nicht zum Nulltarif zu haben.

Entsprechend verhält es sich auch mit den verschiedenen Standortfaktoren: Viele Unternehmen haben ein Interesse an einem Standort mit guten oder hervorragenden Rahmenbedingungen und sind auch bereit, hierfür direkt und indirekt zu bezahlen – sei es über hohe Löhne und Mieten, oder aber auch über eine hohe Gewerbesteuer.

Um Extremfälle herauszugreifen: Frankfurt, München, Stuttgart, Düsseldorf oder auch Hamburg sind durch hohe Mieten, hohe Löhne und hohe Gewerbesteuerhebesätze charakterisiert und zeichnen sich gleichzeitig durch ein höchst dynamisches Wirtschaftswachstum mit vielen Neuan-siedlungen aus. Aus ökonomischer Sicht, die naturgemäß bestimmte Aspekte ausblendet, kann man auch sagen: Es existiert ein „Markt“ für Standorte, in denen sich mehrere voneinander differenzierte Produkte jeweils erfolgreich behaupten können. Die „Angebotspalette“ reicht von der in jeder Hinsicht preisgünstigen Gewerbefläche ohne viel Infrastruktur, aber auch geringen Löhnen und Mieten, bis hin zum internationalen Hot Spot, bei dem jeder Anspruch an die technische und soziale Infrastruktur verwirklicht ist. Eine derartige Differenzierung ermöglicht es, für jeden Bedarf den richtigen Standort zu finden. Sie ist damit eine wesentliche Voraussetzung für die – trotz Konjunkturkrise – ökonomisch sehr erfolgreiche Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Differenzierung setzt aber voraus, dass für die jeweiligen Kommunen, die in weiten Bereichen für die Bereitstellung und Pflege der Standortfaktoren verantwortlich sind, die Möglichkeit gegeben ist, entsprechende Angebote auch über Steuermehreinnahmen entlohnt zu bekommen. Wer würde noch hochwertige Autos bauen, wenn er hinterher gezwungen würde, diese für den Preis eines einfachen Kleinwagens zu verkaufen?

Entsprechend gilt auch die Frage: Wer würde hochwertige Infrastruktur für die Unternehmen anbieten können und wollen, wenn er hierfür nicht entlohnt würde? Hier ist die Gewerbesteuer, die das entscheidende Band zwischen Kommune und Wirtschaft darstellt, von elementarer Bedeutung. Es ist höchst erstaunlich, dass gerade diejenigen Kräfte, die ein besonders hohes Vertrauen in Marktkräfte setzen, im Bereich der Standortfrage einen funktionierenden Markt durch die Abschaffung der Gewerbesteuer außer Kraft setzen wollen.

Die Gewerbesteuer kann über das Zusammenspiel von einer Bemessungsgrundlage mit ertragsabhängigen und ertragsunabhängigen Komponenten mit einem kommunalen Hebesatzrecht in vielen Bereichen eine Interessenkongruenz von Unternehmen und Kommune herstellen.

Wird die Gewerbesteuer abgeschafft, entfällt diese Interessenkongruenz weitgehend. Oder, wie viele Oberbürgermeister und Kämmerer angesichts verschiedener „Reformmodelle“ fragen: Warum sollte man als Lokalpolitiker nach einer Abschaffung der Gewerbesteuer noch weiter politisch unliebsame Entscheidungen für weitere Unternehmensansiedlungen treffen – wenn doch der Ausweis eines Wohngebiets oder die Schaffung eines weiteren Naherholungsgebiets politisch und fiskalisch viel lohnenswerter ist?

Oftmals wird dabei übersehen, dass auch das Hebesatzrecht in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielt. Ohne die Einräumung eines Hebesatzrechts wären die Möglichkeiten der Kommunen zur Herausbildung eines eigenen Profils kaum gegeben. So lässt auch das von der Bundesregierung derzeit untersuchte „Prüfmodell“ aufgrund der sehr schmalen und zudem anders gefassten Basis für das Zuschlagsrecht den Unternehmen keine Möglichkeit, für die von ihnen gewünschten Standortbedingungen an ihre Kommune einen angemessenen „Preis“ zu zahlen – selbst, wenn sie dies gerne tun würden. Für eine durchschnittliche Beteiligung an der Umsatzsteuer werden die Kommunen höchstens noch eine durchschnittliche Infrastruktur anbieten können.

Die besondere Bedeutung der Hebesätze für die Differenzierung zeigt sich übrigens auch an der für Fachfremde (und oftmals auch die Fachleute) schwierigen Thematik der jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme in den einzelnen Bundesländern.

Bei allen Finanzausgleichssystemen werden für die Berechnung etwaiger Schlüsselzahlungen an die Kommunen nicht die tatsächlichen Gewerbesteureinnahmen einer Kommune herangezogen, sondern diejenigen Gewerbesteureinnahmen, die sich bei Anwendung eines landeseinheitlichen Hebesatzes ergeben würden. Mit anderen Worten: Die Mehr- oder Mindereinnahmen, die sich aus der kommunalindividuellen Abweichung von einem normierten Hebesatz ergeben, verbleiben vollständig bei der jeweiligen Kommune. Hierdurch wird jeder Kommune ermöglicht, die Mehrausgaben für eine überdurchschnittliche Infrastruktur den Unternehmen „in Rechnung zu stellen“ und die Erträge für die Infrastrukturpflege zu verwenden, andererseits aber auch, die Unternehmen im Umfang der unterdurchschnittlich zur Verfügung gestellten Infrastruktur zu entlasten.

Aus den obigen Argumenten wird deutlich: Gute Infrastruktur kann von den Kommunen nur dann gewährleistet werden, wenn die Kommunen auch ihrerseits von dieser Infrastruktur profitieren können. Hierzu gehört zwangsläufig ein Hebesatzrecht auf eine wirtschaftskraftabhängige Steuer. Die Gewerbesteuer erfüllt die Anforderungen an eine derartige Steuer. Weil es im Interesse der verschiedenen Unternehmen liegt, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Standortbedingungen vorzufinden, liegt die Gewerbesteuer als Mechanismus, der dies gewährleistet, ebenfalls im Interesse der Unternehmen.

## **Angemessene finanzielle Beteiligung der Wirtschaft**

Die Gewerbesteuer sei nicht gerecht, so wird behauptet, weil sie gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip verstoße. So würden auch Unternehmen, die keinen Gewinn erwirtschaften, in besonderen Fällen wegen der Hinzurechnungsregelungen zu Steuerzahlungen verpflichtet.

Die Gewerbesteuer wird – anders als die Einkommensteuer – gerade nicht ausschließlich über das Leistungsfähigkeitsprinzip begründet. Gerade die Besteuerung der Hinzurechnungstatbestände stellt, anders als die Einkommensteuer, auch eine gruppenbezogene Gegenleistung für den von den Unternehmen empfangenen Nutzen für bereitgestellte Infrastruktur dar. Hierin unterscheidet sich die Gewerbesteuer in ihrer Begründung praktisch nicht von der Kraftfahrzeugsteuer oder auch den Energiesteuern. Nur in Ausnahmefällen kann es aufgrund der Hinzurechnungen in Verlustfällen zu Steuerzahlungen kommen. Die Hinzurechnungen und die Verluste

werden miteinander verrechnet. Nur wenn die Verluste geringer sind als die Hinzurechnungen, ist eine Steuerzahlung notwendig. Und in diesen wenigen Fällen kann, sofern die Existenz des Unternehmens hierdurch tatsächlich bedroht sein sollte, über Stundung und Erlass geredet werden.

Zur Gerechtigkeitsfrage ist anzumerken: Es ist viel fragwürdiger, inwiefern Gerechtigkeit gegeben sein soll, wenn ein Unternehmen mangels Steuerzahlung die Infrastruktur kostenlos in Anspruch nimmt, während ein anderes Unternehmen dementsprechend mehr Steuern zahlen muss. Auch darf nicht vergessen werden, dass die Hinzurechnungen über ihren Effekt der Verteuerung von Steuergestaltungen die große Mehrheit der nichtsteuergestaltenden Unternehmen vor der „Trittbrettfahrerei“ der steuergestaltenden Unternehmen schützt. Auch aus diesen Gründen werden von den kommunalen Spitzenverbänden eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sowie die Einbeziehung der Freiberufler gefordert – Steuermehraufkommen soll durch diesen Vorschlag nicht generiert werden.

## Fazit: Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer

Die Gewerbesteuer hat sich in ihren Grundstrukturen bewährt, sie kann trotz der Einnahmeneinbrüche im vergangenen Jahr als Erfolgsmodell bezeichnet werden.

Aus der obigen Analyse des Landes Berlins lassen sich eindeutige Schlussfolgerungen ziehen: Eine Abschaffung der Gewerbesteuer zugunsten eines erhöhten kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer hätte in der Vergangenheit für die Kommunen eine geringfügige Verringerung der Einnahmenschwankungen zulasten eines deutlichen Wegfalls an Wachstumssteigerungen bedeutet.

Die gleiche Diagnose gilt auch für die Zukunft: Die Unterschiede in der Wachstumsabhängigkeit von Gewerbesteuer und Umsatzsteuer resultieren zu einem Großteil aus systemimmanenten Gründen. Aufgrund der zunehmenden und weiter fortschreitenden Internationalisierung wird die Gewerbesteuer weiter in Verbindung mit den Unternehmensgewinnen wachsen.

Die besonderen Regelungen, die im Falle von Import und Export von Gütern bei der Umsatzsteuer gelten (Umsatzsteuerfreiheit bzw. Einfuhrumsatzsteuer) werden auch in Zukunft dazu führen, dass sich die Gewerbesteuereinnahmen dynamischer entwickeln als das Umsatzsteueraufkommen.

Aus Sicht der Kommunen wäre – selbst bei einer rein fiskalischen Betrachtung – bei einem Ersatz der Gewerbesteuer durch die Umsatzsteuer nur wenig gewonnen, aber viel verloren!

Die Probleme des kommunalen Finanzsystems liegen aber nur zu einem geringeren Teil auf der Einnahmenseite, alle diesbezüglichen Reformbedarfe können innerhalb des Systems gelöst werden. Gerade die Grundsteuer ist dringend reformbedürftig, hier müssen die von Bund und Ländern – ohne Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände – aufgenommenen Arbeiten schnell zu einem Abschluss gebracht werden.

Bei der Gewerbesteuer liegt das Kommunalmodell, der Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, auf dem Tisch – auch mit diesem Vorschlag muss und wird sich die Gemeindefinanzkommission nunmehr ausführlich befassen. Eine Umsetzung der mit diesem Modell verbundenen Änderungen kann innerhalb des bestehenden Systems erfolgen.

Viel dringender sind jedoch die Ungleichgewichte auf der Ausgabenseite: Hier liegt der grundlegende Reformbedarf – eine Gemeindefinanzkommission, die sich nicht entschieden dieser Problematik annimmt, wird von vorneherein keine sachgerechten Lösungen erarbeiten können.

Auch wird der Gewerbesteuer zuweilen der Vorwurf gemacht, dass sie mitverantwortlich für das zunehmende Auseinanderdriften von reichen und armen Städten sei. Dass die sich weiter öffnende Schere zwischen armen und reichen Städten eines der größten Probleme des kommunalen Finanzsystems ist, wird vom Deutschen Städtetag immer wieder betont.

Allerdings liegen die Ursachen hierfür nicht auf der Einnahmenseite, sondern auf der Ausgabenseite; insbesondere den nicht beeinflussbaren und zudem regional höchst unterschiedlich verteilten Belastungen durch soziale Leistungen. In einzelnen Fällen führen diese Pflichtausgaben dazu, dass die Hebesatzanspannung sehr weit nach oben getrieben wird und dadurch der Zusammenhang zwischen hohen Hebesätzen und hervorragender Infrastruktur gestört wird. Die Lösung kann hier allerdings keinesfalls bei einer Ausweitung des Steuerwettbewerbs auf die Einwohner liegen, denn Einwohner sind weitaus mobiler als etablierte Unternehmen.



## **Der Deutsche Städtetag – die Stimme der Städte**

Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte und der kommunale Spitzenverband der kreisfreien sowie der meisten kreisangehörigen Städte in Deutschland. Als Solidargemeinschaft der Städte vertritt er die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber Bund, Ländern, Europäischer Union, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen sowie Verbänden. Seine Arbeit und Dienstleistungen orientiert der Deutsche Städtetag vor allem an den Anforderungen und Interessen der unmittelbaren Mitgliedsstädte sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Im Deutschen Städtetag – dem größten kommunalen Spitzenverband Deutschlands – haben sich rund 4300 Städte und Gemeinden mit mehr als 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. 211 Städte sind unmittelbare Mitglieder, darunter 111 kreisfreie Städte, einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Hamburg, Bremen.

### **Aufgaben**

- Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, EU und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.

### **Zentrale Ziele des Verbandes**

Die Städte müssen handlungsfähig bleiben, denn sie erbringen einen Großteil der öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Um hierbei wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden, sollten Bund und Länder die Städte als Partner begreifen. Für neue Aufgaben der Kommunen muss die Finanzierung gesichert sein.



Deutscher Städtetag  
Berlin und Köln, Juli 2010

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)