

Stefan Bach

# Reform der Gemeindesteuern

ECONWATCH-Meeting

Die Reform der Kommunalfinanzen:

Mehr Handlungsfreiheit für Kommunen und Unternehmen

Berlin, 14.02.2011

# Übersicht

Anforderungen der kommunalen Besteuerung

Gewerbesteuerreform

Abschaffung Gewerbesteuer, „Prüfmodell“

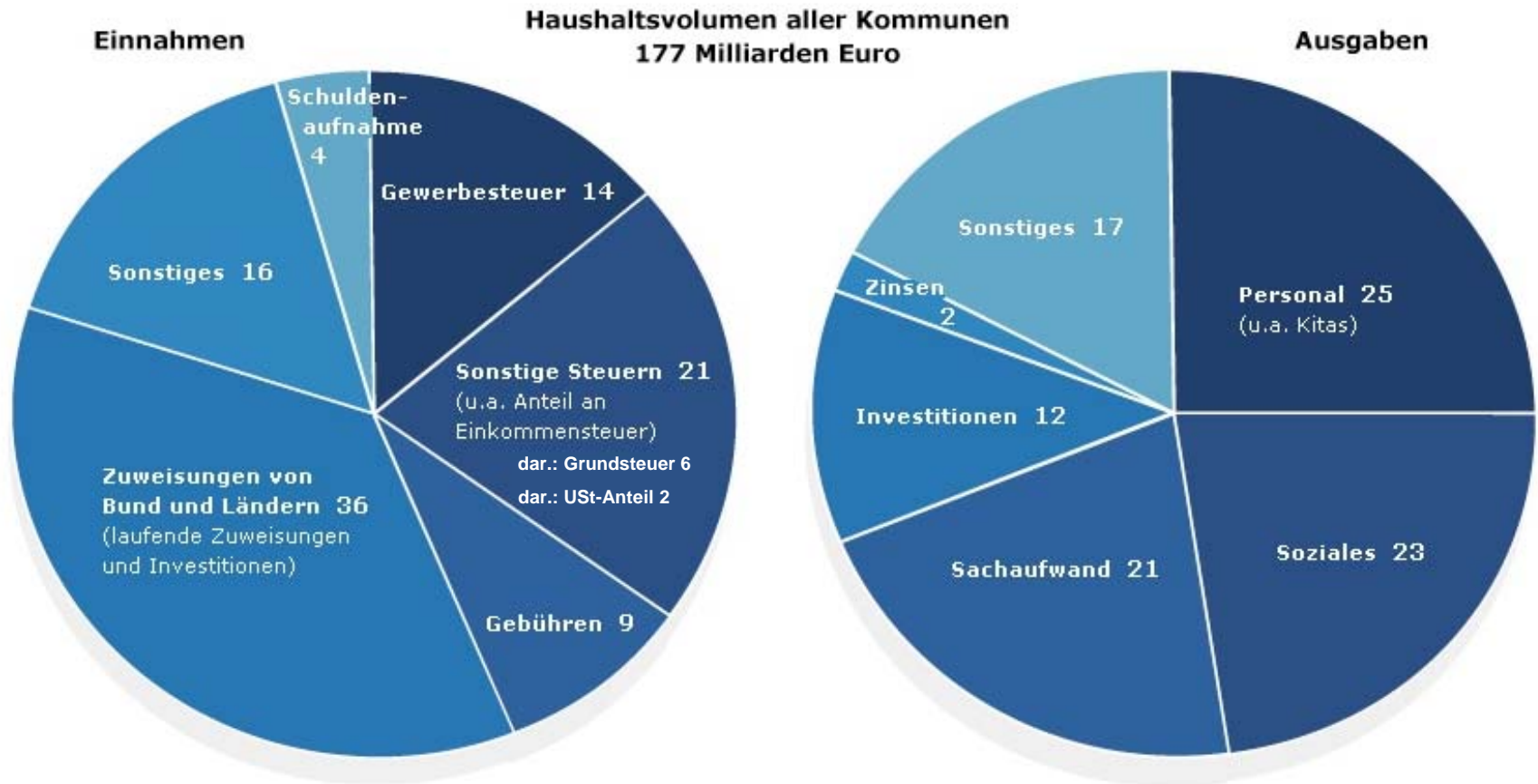
Alternativen

Grundsteuerreform

Fazit

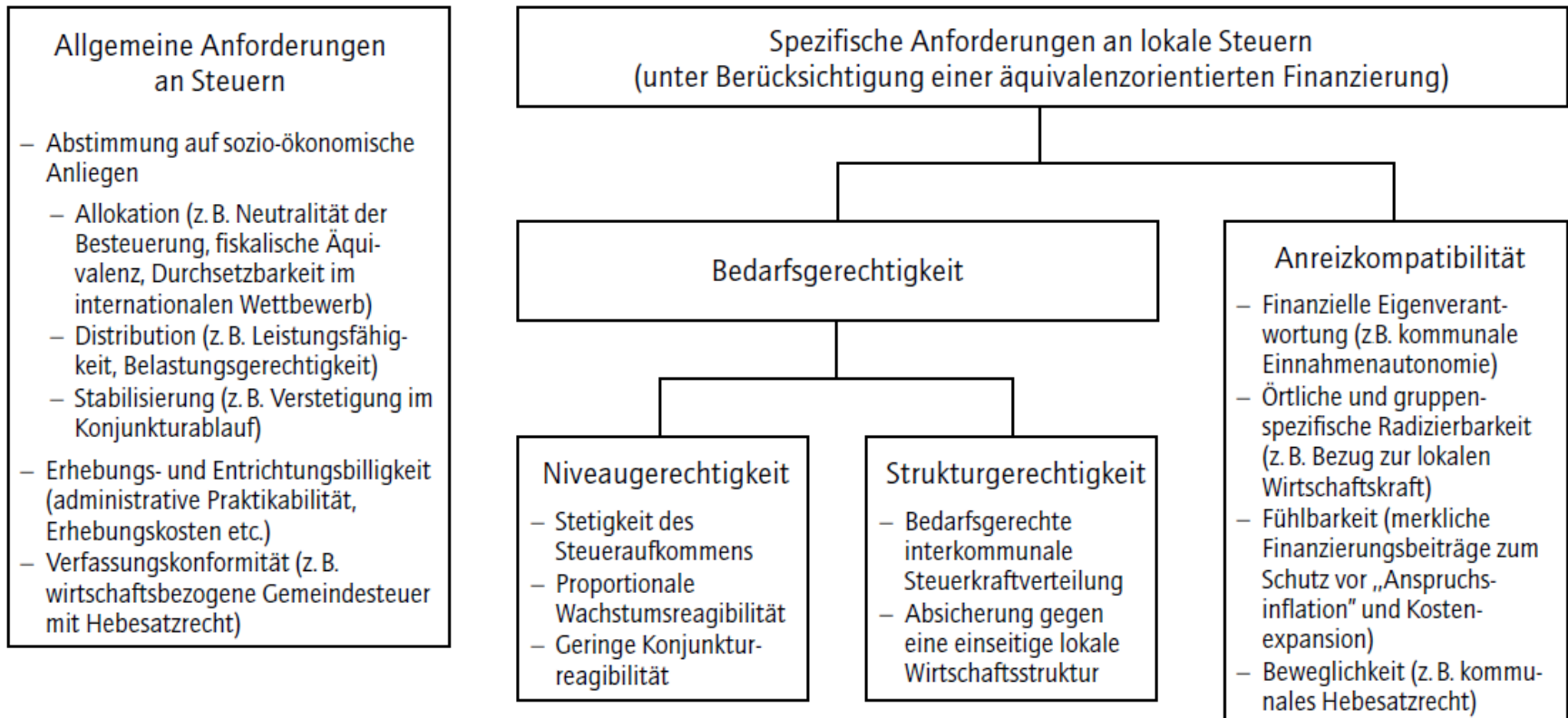
## Einnahmen und Ausgaben der Kommunen

In Prozent



Quelle: Deutscher Städtetag, Zahlen für 2009

## Beurteilungskriterien für lokale Steuern



Quelle: Martin Junkernheinrich: Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?  
Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), S. 430. <http://www.atypon-link.com/DH/doi/pdf/10.3790/vjh.72.3.423>

## **Gewerbesteuerreform: Ein finanzpolitischer Evergreen**

„Nach Auffassung der Kommission hat die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form so schwerwiegende Mängel, dass sie zu den Hauptproblemen der Steuerreform gehört.“

Gutachten der Steuerreformkommission 1971.

Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971.

### Empfehlungen damals:

Gewerbesteuer auf ein Drittel ihres Aufkommensniveaus senken

- Gewerbeertragsteuer abschaffen
- Messzahlen anders gewichten:
  - 70% des Aufkommens aus der Gewerbekapitalsteuer
  - 30% des Aufkommens aus der Lohnsummensteuer

Umsatzsteuerbeteiligung Kommunen, Grundsteuer erhöhen

# Gewerbsteuer: Transformation zur Gewinnsteuer

1980 Abschaffung Lohnsummensteuer

1983 Reduktion Hinzurechnung Fremdkapitalzinsen und  
Fremdkapital auf 50%

1998 Abschaffung Gewerbekapitalsteuer

2001 Einkommensteueranrechnung

Teilweise Anrechnung der Gewerbesteuer der Personenunternehmen auf die  
Einkommensteuer (1,8-fache des Steuermessbetrags)

2008 Unternehmensteuerreform

Abschaffung Betriebsausgabenabzug, Senkung Steuermesszahl

Reform Hinzurechnung Finanzierungsentgelte

- Erweiterung auf Leasingraten, Lizenzgebühren
- Freibetrag Finanzierungsentgelte 100 000 Euro
- Reduktion Hinzurechnungssatz auf 25%

Ausweitung Einkommensteueranrechnung auf das 3,8-fache des Steuermessbetrags

# Gewerbsteuer: Abschaffen oder revitalisieren

## Abschaffung Gewerbsteuer

Kommunaler Zuschlag auf Einkommensteuer, Körperschaftsteuer

- Gegebenenfalls Kompensation der Kommunen bei Umsatzsteueranteil, Lohnsteuerbeteiligung

Aktuell: „Prüfmodell“ Bundesregierung, Koalitionsvertrag

- Vorläufer: BDI/VCI-Modell, Vorschlag Stiftung Marktwirtschaft

## Revitalisierung Gewerbsteuer

Ausweitung Steuerpflichtige und Bemessungsgrundlage

- Einbeziehung Freiberufler (und Landwirte)
- Hinzurechnung von ertragsunabhängigen Wertschöpfungskomponenten
  - alle Finanzierungsentgelte: „Kommunalmodell“
  - Lohnsumme: „Wertschöpfungsteuer“
    - ⇒ Sachverständigenrat bis 2001, Bach und Vesper (2002), Bertelsmann-Stiftung (2006)
- Senkung Steuersätze (Messzahlen)

# „Prüfmodell“ Bundesregierung

## Abschaffung Gewerbesteuer

## Variabler Zuschlagssatz der Gemeinden auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer

### Einkommensteuer

- Senkung der Einkommensteuer-Tariffunktionswerte um 15 % (ESt-Anteil Gemeinden)
- Ausgangswert Kommunalzuschlag:  $17,65\% = 15\% / 85\%$
- Erhoben durch Wohnsitzgemeinde (nicht Betriebsort bei Personenunternehmen)

### Körperschaftsteuer

- Erhöhung Körperschaftsteuersatz (gegenwärtig 15%) auf 24,65%
- Kommunalzuschlag 17,65% für Betriebsstättengemeinde
- Zerlegung Körperschaftsteuerbasis auf Gemeinden nach örtlichen Arbeitslöhnen

## Kompensation Gemeinden durch höheren Umsatzsteueranteil

19 Mrd. Euro, 2014

Zerlegung auf Gemeinden nach örtlichen Arbeitslöhnen

Gesamtwirkung Bund/Länder: -6 Mrd. Euro, 2014



## **Vorteile „Prüfmodell“ Bundesregierung**

Ertragsunabhängige Belastung Unternehmen verschwindet

Gesamtbelastung Unternehmen ändert sich nicht wesentlich

Verwaltungsaufwand für Gewerbesteuer fällt weg

Hebesatz auf Einkommensteuer bedeutet mehr  
Beweglichkeit bei Besteuerung von Wohnbevölkerung

Hebesatz auf Körperschaftsteuer erhält Beweglichkeit der  
Besteuerung bei Kapitalgesellschaften

Kompensation durch Umsatzsteuerbeteiligung nach  
Lohnsumme setzt Anreize für Gewerbeansiedlung

# Nachteile „Prüfmodell“ Bundesregierung

## Verschiebungen der interkommunalen Steuerkraft durch Einkommensteuer-Zuschlag

Weg von Betriebsstättengemeinden hin zu Wohnsitzgemeinden

- Gewinne Personenunternehmen, Wegfall Sockelbetragsregelung

Stadt-Umland Problematik

## Ruinöser Steuerwettbewerb zwischen Kommunen um Wohnbevölkerung?

## Umsatzsteueranteil ohne Hebesatzrecht

## Höherer Umverteilungsbedarf im Finanzausgleich

kommunaler Finanzausgleich, Bund/Länder Finanzausgleich

## Neue Verwaltungs- und Befolgungskosten für Kommunalzuschlag

# Gewerbesteuerreform gescheitert

Kommunen lehnen „Prüfmodell“ ab

Schäuble hat große Reform abgeblasen

Allenfalls kleine Korrekturen an GewSt-Hinzurechnungen?

Nur noch Einkommensteuer-Zuschläge?

Breitere Hinzurechnungen/„Kommunalmodell“ ebenfalls  
nicht durchsetzbar gegen Widerstand der Wirtschaft

Was tun?

**Bemessungsgrundlagen und Aufkommen kommunaler Unternehmensteuern<sup>1</sup> in ausgewählten OECD-Ländern**

	Bemessungsgrundlagen							Aufkommen 2004 <sup>2</sup> in Prozent des		Nachrichtlich:	
	Betriebliche Wertschöpfung			Betriebskapital		Zuschläge zur Körperschaft- steuer	Andere Produktions- faktoren	Bruttoinlands- produkts	Gemeinde- steuer- aufkommens	Grundsteuer	Zuschläge zur Einkommen- steuer
	Gewinn	Zins- ausgaben	Lohnsumme	Sach- anlagen	Eigen- kapital						
Deutschland	✓	✓						1,3	50,0	✓	
Frankreich				✓				1,3	26,4	✓	✓
Belgien							✓			✓	✓
Niederlande										✓	
Österreich			✓					0,8	20,7	✓	
Dänemark										✓	✓
Finnland										✓	✓
Schweden										✓	✓
Luxemburg	✓							1,7	91,3	✓	
Großbritannien										✓	
Irland										✓	
Italien	✓	✓	✓					2,3	33,4	✓	
Spanien							✓	0,2	1,6	✓	
Portugal						✓		0,2	12,4	✓	
Griechenland										✓	
Polen										✓	
Tschechische Rep.										✓	
Slovakische Rep.										✓	
Ungarn	✓	✓	✓					1,5	65,0	✓	
Norwegen										✓	
Schweiz					✓	✓	✓	0,5	10,9	✓	✓
Türkei										✓	
USA	✓	✓	✓	✓	✓	✓		0,0	1,0	✓	✓
Kanada										✓	
Japan	✓					✓		0,0	21,5	✓	✓
Australien										✓	
Neuseeland										✓	

<sup>1</sup> Unternehmensteuern mit Besteuerungsautonomie der Gemeinden, zum Beispiel dem Recht zur Veränderung des Steuer-/Hebesatzes.

<sup>2</sup> Ohne Vermögens- und Betriebskapitalsteuern auf Sachanlagen oder andere Vermögensgegenstände der Unternehmen.

Quelle: Fossen, F., Bach, S., a.a.O.

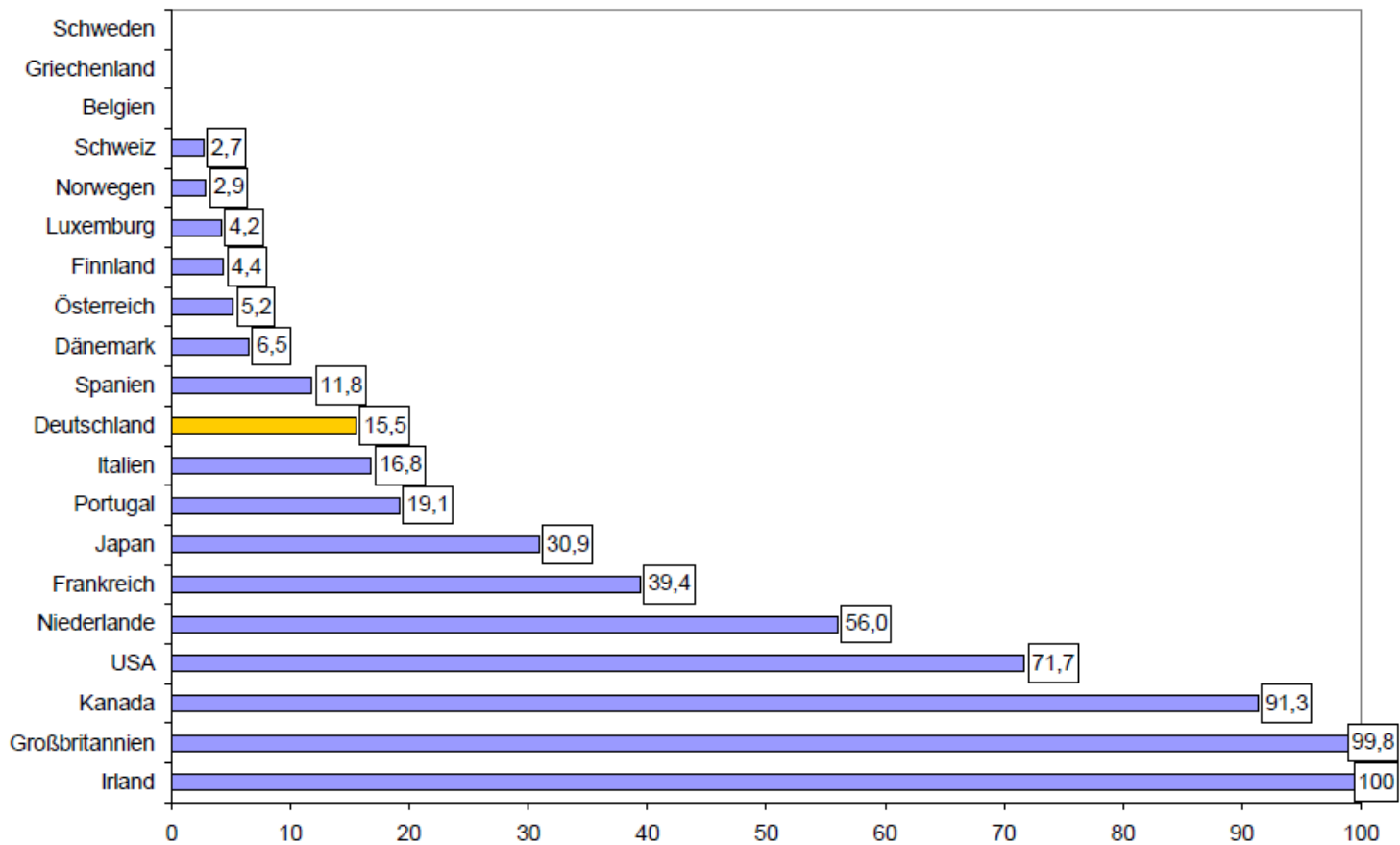
DIW Berlin 2008

Quelle: Stefan Bach, Frank Fossen: Grundlegende Gewerbesteuerreformen haben deutliche Umverteilungswirkungen. Wochenbericht des DIW Berlin 39/2008.

[http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.89011.de/08-39-3.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.89011.de/08-39-3.pdf)

Anteil der Grundsteuern an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen im internationalen Vergleich  
(im Jahr 2000; in %)

Bei der Beurteilung dieser Zahlen ist zu beachten, dass kommunale Grundsteuern in Ländern wie GB und USA auch die Finanzierung von öffentlichen Leistungen (Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung u.ä.) abdecken, für die in Deutschland und anderen Ländern Gebühren und Beiträge erhoben werden.



Quelle: OECD, Revenue Statistics 2002; eigene Berechnungen

# Grundsteuerreform dringlich

## Grundsteuer ist die klassische Gemeindesteuer

Fiskalische Äquivalenz, Hebesatzrecht

In vielen Ländern deutlich höheres Belastungsniveau (USA, Kanada, Großbritannien)

## Aber: Bemessungsgrundlage veraltet

Einheitswerte von 1964, 1936

Drohende Verfassungswidrigkeit

## Problem: Neubewertung von 35 Mio. Grundstücken

## Reformmodelle

„Einfach-Grundsteuer“ nach Grundstücksflächen und Gebäudeflächen

Verkehrwertnahe Neubewertung durch vereinfachte automatisierte Wertermittlung

Kombinationsmodell: Wertorientierte Bodenkomponente und wertunabhängiger Gebäudeteil

## Fazit

„Alte Steuern sind gute Steuern“

Reformblockaden bei der Gewerbesteuer kaum aufzulösen

### Kompromisslinien

Deutliche Senkung der Gewerbesteuer

Teilweise Kompensation durch Ausweitung ertragsunabhängiger  
Komponenten

- Finanzierungsaufwendungen, Lohnsumme, Sachkapital

Erneuerung und Ausweitung der Grundsteuer

Moderate Einkommensteuerzuschläge

Besteuerungskompetenzen stärker regionalisieren?

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

sbach@diw.de  
<http://www.diw.de>