

Das Vier-Säulen-Modell der Stiftung Marktwirtschaft aus städtischer Sicht

Hanns Karrenberg *

Unter der Prämisse der Abschaffung der Gewerbesteuer befasste sich im Rahmen der Stiftung Marktwirtschaft eine Kommission „Steuergesetzbuch“ mit dem Entwurf eines neuen Gesamtkonzepts für das deutsche Steuersystem. Deren Arbeitsgruppe „Kommunal Finanzen“ sollte Modelle zur Beteiligung der Gemeinden an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer sowie zu einer wirtschaftskraftbezogenen Gemeindesteuer mit eigener Bemessungsgrundlage entwickeln und prüfen. Schon diese Prämisse, aber auch die Tatsache, dass die Mitglieder dieser Kommission weit überwiegend Steuerrechtler und bisher in der Regel nicht durch Beiträge zum Gemeindefinanzsystem ausgewiesen sind, ließen bei den Städten von vornherein Zweifel daran aufkommen, ob diese Kommission zur Reform des Gemeindesteuersystems Vorschläge unterbreiten werde, die den Anforderungen der Städte gerecht werden. Die bisher bekannt gewordenen Beratungsergebnisse der Stiftung Marktwirtschaft haben diese Zweifel der Städte bestätigt.

Da der Kronberger Kreis unter dem Dach der Stiftung Marktwirtschaft firmiert, war es nahe liegend, dass bei den Beratungen der Kommission „Steuergesetzbuch“ und der ihr zuarbeitenden Arbeitsgruppe „Kommunal Finanzen“ das Modell des Kronberger Kreises aufgegriffen würde. Mit Professor Johann Eekhoff ist einer der Autoren des Vorschlages des Kronberger Kreises zur Reform des Gemeindesteuersystems im Rahmen des Projekts der Stiftung Marktwirtschaft Mitglied der Lenkungsgruppe und der Arbeitsgruppe „Kommunal Finanzen“. So hat sich die Arbeitsgruppe zunächst eindeutig für das eigene Modell der Stiftung Marktwirtschaft, also das Drei-Säulen-Modell des Kronberger Kreises mit folgenden Elementen ausgesprochen:

- eine reformierte Grundsteuer als allgemeine Bodenwertsteuer,
- eine an der Wertschöpfung anknüpfende allgemeine Betriebssteuer als Ersatz für die Gewerbesteuer, also eine Steuer mit einer eigenen, von einkommen- und körperschaftsteuerlichen Gewinnen weitgehend unabhängigen Bemessungsgrundlage und
- eine am Einkommen anknüpfende, mit Hebesatzrecht ausgestattete allgemeine Bürgersteuer anstelle des heutigen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer.

Diesen Ansatz, der im Hinblick auf die wertschöpfungsorientierte Betriebssteuer in der Lenkungsgruppe auf Widerstand stieß, aber von der Arbeitsgruppe weiter präferiert wurde, hat die Arbeitsgruppe erst aufgegeben, nachdem die Schlussanträge des Generalanwalts in einem EuGH-Verfahren um die Vereinbarkeit der IRAP, einer italienischen wertschöpfungsbezogenen Regionalsteuer, mit dem gemeinschaftsrechtlichen Verbot anderer nationaler Umsatzsteuern neben der Mehrwertsteuer bekannt geworden waren. Dabei ging die Arbeitsgruppe offenbar davon aus, dass der EuGH der Bewertung des Generalanwalts, der diese italienische Regionalsteuer als eine nach Gemeinschaftsrecht verbotene Umsatzsteuer ansieht, im Ergebnis folgen werde, und dass die Betriebssteuer im Vorschlag des Kronberger Kreises dieser italienischen Regionalsteuer so ähnlich sei, dass auch dieser Betriebssteuer in einem EuGH-Verfahren das gleiche Schicksal drohen würde.

Stattdessen hat die Stiftung Marktwirtschaft bei den am 19. Juli 2005 der Öffentlichkeit vorgestellten Zwischenergebnissen den im Folgenden dargestellten und bewerteten Vorschlag „Neuordnung der Kommunal Finanzen durch Vier-Säulen-Modell“ präsentiert.

1. Die Elemente des Vorschlages der Stiftung Marktwirtschaft

Die Stiftung Marktwirtschaft hat folgendes vorgeschlagen:

- Die Grundsteuer soll nach dem Vorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz reformiert werden.
- Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer soll durch eine Bürgersteuer mit Hebesatzrecht auf das Einkommen der Wohnbevölkerung ersetzt werden.
- Die Gewerbesteuer, nicht jedoch der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, soll abgeschafft werden. Den Städten und Gemeinden wären in diesem Fall Steuerausfälle durch eine andere wirtschaftskraftbezogene Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht zu ersetzen, die nach der Steuerschätzung vom Mai 2005 - selbst unter Berücksichtigung von Schattenwirkungen aus der Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs der Gewerbesteuer bei der Gewinnermittlung und der Teilanrechnung der Gewerbesteuer von Personunternehmen auf die Einkommensteuer nach § 35 EStG - z.B. im Jahr 2008 bei 25 1/2 Mrd. Euro lägen, nach der erneuten deutlichen Anhebung der Gewerbesteuererschätzung im November 2005 aber noch höher ausfallen.
- Als Teilersatz für die Gewerbesteuer sollen die Gemeinden eine gewinnabhängige kommunale Unternehmenssteuer erhalten, die im Hinblick auf die Gewinnermittlung und die Bemessungsgrundlage an die einheitliche Unternehmenssteuer anknüpft, deren Einführung die Stiftung Marktwirtschaft vorschlägt, und die Unternehmensgewinne insgesamt nur noch mit 6 % belasten soll. Einbezogen werden sollen „alle Wirtschaftenden“, ausdrücklich auch Freiberufler. Das Hebesatzrecht der Städte und Gemeinden soll bei der kommunalen Unternehmenssteuer eingeschränkt werden. Die Stiftung Marktwirtschaft spricht in diesem Zusammenhang von Hebesatzkorridor.
- Der zweite Teil des Gewerbesteuerersatzes wird in dem Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft als vierte Säule verselbstständigt. Sie wird ausdrücklich nicht als Steuer, sondern als „Element des Finanzausgleichs“ bezeichnet. Dem Pressepapier zufolge sollen die Gemeinden einen Anteil „am Lohnsteueraufkommen in der Betriebsstättengemeinde, 2 % berechnet anhand der Lohnhöhen“, erhalten. Im Gegensatz zu der seit über einem Jahrzehnt bewährten österreichischen Kommunalsteuer, deren Bemessungsgrundlage die Lohnsumme ist, soll nach den Vorstellungen der Lenkungsgruppe mit diesem lohnsummenabhängigen Element keine Belastung der Unternehmen erfolgen. Vielmehr sollen die Unternehmen „die Zahlung mit der Lohnsteuerschuld (an Bund und Länder) verrechnen können“. Für diesen Teil des Gewerbesteuerersatzes wird den Städten und Gemeinden ein Hebesatzrecht verweigert.
- Diese von vielen Kommentatoren missverstandenen Formulierungen sind folgendermaßen zu interpretieren: Die Unternehmen zahlen 2 % der Lohnsummen ihrer Arbeitnehmer an die jeweilige Betriebsstättengemeinde. Eine Gewichtung der Lohnsumme mit den unterschiedlichen örtlichen Hebesätzen wie bei der Gewerbesteuer, hat die Lenkungsgruppe in diesem Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft nicht vorgesehen. Die Unternehmen verrechnen die Zahlung von 2 % der Lohnsumme mit den an die Steuerverwaltung abzuführenden Lohnsteuern ihrer Arbeitnehmer, was nach Abschaffung des

Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ausschließlich zulasten von Bund und Ländern gehen würde. Der Terminus „Verrechnung mit der Lohnsteuerschuld“, den das Papier der Stiftung Marktwirtschaft bei dieser Verrechnungsmöglichkeit der Unternehmen benutzt, ist insofern irreführend, als es sich um die Lohnsteuerschuld der Arbeitnehmer, nicht jedoch der Unternehmen handelt.

Wie hoch die potenziellen Einnahmen aus diesem Anteil an der Lohnsumme ausfallen, hängt wesentlich davon ab, wie weit die einzubeziehende Lohnsumme gefasst wird. Die Stiftung Marktwirtschaft hat auch die Einbeziehung der Lohnsumme der öffentlich Beschäftigten vorgesehen.

- Schwer verständlich ist die Formulierung in dem Pressepapier der Stiftung Marktwirtschaft, dass „des Weiteren die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs unter Einbeziehung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer“ angestrebt wird. Abgesehen davon, dass der kommunale Finanzausgleich nicht bundesrechtlich, sondern landesrechtlich geregelt wird, legt diese Formulierung die Vermutung nahe, dass die Stiftung Marktwirtschaft neben dem vorgeschlagenen „Vier-Säulen-Modell“ aus Grundsteuer, Bürgersteuer, kommunaler Unternehmenssteuer und Beteiligung am Lohnsteueraufkommen auch noch an dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer als fünftem Element festhalten will.

Diesem Vorschlag der Lenkungsgruppe der Stiftung Marktwirtschaft lag ein Modell zugrunde, das Prof. Ingolf Deubel, Staatssekretär im rheinland-pfälzischen Finanzministerium, in die Beratungen der Arbeitsgruppe „Kommunalfinanzen“ des Stiftungsprojekts eingebracht hatte. Dieses Modell unterscheidet sich in einigen, zum Teil wesentlichen Punkten von den Vorschlägen der Lenkungsgruppe. Abgelehnt hat die Lenkungsgruppe insbesondere den von Deubel vorgeschlagenen einheitlichen Hebesatz auf beide Elemente des Gewerbesteuerersatzes, also auch auf das lohnsummenabhängige Element. Nicht übernommen hat die Lenkungsgruppe zudem den Vorschlag von Deubel, neben der Gewerbesteuer auch gleich den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, also den Ersatz für die Gewerbesteuerkapitalsteuer, durch die gewinnabhängige kommunale Unternehmenssteuer und die Beteiligung an der Lohnsumme zu ersetzen. Deubel geht auch von anderen Steuersätzen als die Lenkungsgruppe aus. Für den aufkommensneutralen Ersatz der Hälfte der gemeindlichen Einnahmen aus Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer unterstellt Deubel für die Beteiligung an der Lohnsumme einen Steuersatz von durchschnittlich nur 1,6 %, der – im Gegensatz zum Beschluss der Lenkungsgruppe – in Abhängigkeit vom örtlichen Hebesatz von Stadt zu Stadt variiert. Für die gewinnabhängige kommunale Unternehmenssteuer geht Deubel angesichts der noch zu kreierenden einheitlichen Unternehmenssteuer, auf die sich die kommunale Unternehmenssteuer gründen soll, von einer großen Spannweite denkbarer Größenordnungen der Bemessungsgrundlage und des Steuersatzes aus, ebenfalls unter der Prämisse des damit zu erzielenden hälftigen Ersatzes von Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Dabei schließt er auch eine durch die einheitliche Unternehmenssteuer so stark abgesenkte Bemessungsgrundlage der kommunalen Unternehmenssteuer nicht aus, die einen Steuersatz der kommunalen Unternehmenssteuer von etwa 10 % erforderlich machen würde.

2. Bewertung der Elemente des Vorschlages der Stiftung Marktwirtschaft aus städtischer Sicht

2.1 Der Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 20. 09. 2005

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat mit seinem folgenden Beschluss vom 20. September 2005 zu den Vorschlägen

der Stiftung Marktwirtschaft vom Juli 2005 sehr kritisch Stellung genommen:

- “1. Soweit es die vorliegenden Informationen über das in wesentlichen, grundlegenden Punkten noch unklare Konzept der Stiftung Marktwirtschaft zulassen, kommt das Präsidium des Deutschen Städtetages gemessen an den Zielen und Anforderungen an eine Reform des Gemeindesteuersystems zu folgender Bewertung:

Es zeichnet sich ab, dass eine Reform des Gemeindesteuersystems in der von der Stiftung Marktwirtschaft skizzierten Form den Anforderungen an ein Gemeindesteuersystem in mehrfacher Hinsicht nicht entspricht und den Städten in finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht erheblichen Schaden zufügen würde. Das gilt vor allem für die vorgeschlagene Ersatzlösung für die wichtigste Steuerquelle der Städte, die Gewerbesteuer. Aber auch der Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine Bürgersteuer mit Hebesatzrecht und eine Grundsteuerreform durch unveränderte Übernahme des Modells von Bayern und Rheinland-Pfalz brächten den Städten zusätzliche Probleme. Die Gründe für diese negative Bewertung aus städtischer Sicht sind insbesondere:

- Das bei der Gewerbesteuer uneingeschränkte Hebesatzrecht würde mit den beiden Elementen des Gewerbesteuerersatzes im Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft so zur Bedeutungslosigkeit verkümmern, dass dieser Vorschlag verfassungsrechtlich nicht tragfähig sein dürfte. Das Hebesatzrecht auf den gewinnunabhängigen Teilersatz der Gewerbesteuer soll gedeckelt werden. Der lohnsummenabhängige Teilersatz, für den den Städten ein Hebesatzrecht verweigert wird, wäre faktisch eine Zuweisung von Bund und Ländern. Dieser Vorschlag bedeutet damit für die Städte eine dramatische Demontage ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechte
 - Es käme zu erheblichen Belastungsverschiebungen zugunsten der Unternehmen und insbesondere der Kapitalgesellschaften, die letztlich zu Mehrbelastungen anderer Gruppen von Steuerzahlern, also Arbeitnehmern oder Verbrauchern, zwingen würden.
 - Verlierer des vorgeschlagenen Ersatzes für die Gewerbesteuer sind die Städte, da ein reduzierter Beitrag der Unternehmen zur gemeindlichen Steuerbasis vor allem zulasten der großen und größeren Städte geht, in denen sich das „Wirtschaften“ konzentriert.
 - Das Hebesatzrecht bei der Bürgersteuer würde die Probleme der Kernstädte im Verhältnis zu ihren Umlandgemeinden noch verschärfen.
 - Eine Grundsteuerreform à la Bayern/Rheinland-Pfalz würde sich ohne Messzahlendifferenzierung ebenfalls zulasten der Städte auswirken, die als Hauptwirtschaftsstandorte unter einer starken Entlastung der Geschäftsgrundstücke besonders zu leiden hätten.
2. Das Präsidium bekräftigt, dass sich alle Änderungsvorschläge für das Gemeindesteuersystem an den Anforderungen der Städte an eine Reform des Gemeindesteuersystems messen lassen müssen, die aus städtischer Sicht insbesondere folgende Ziele verfolgen muss:

- eine deutlich stetigere Entwicklung der städtischen Steuereinnahmen,
- eine erhebliche Stärkung der Steuerkraft strukturschwacher Städte,
- die ungeschmälerterte Erhaltung des finanziellen Bindegliedes zwischen der Wirtschaft und ihren Hauptstandorten, den Städten,

- die uneingeschränkte Gewährleistung unverzichtbarer finanzieller Handlungsspielräume durch das Hebesatzrecht bei der wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer.

Selbstverständlich müssen Veränderungen des Gemeindesteuersystems den Anforderungen des Artikel 28 Abs. 2 GG gerecht werden.

3. Die Erfahrungen der Gemeindefinanzreformkommission haben gezeigt, dass für alle Änderungsvorschläge am geltenden Gemeindesteuersystem Quantifizierungen der finanziellen Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden, die auch nach Gemeindetypen differenziert durchgeführt werden müssen, unverzichtbar sind. Den Standard dafür haben die Quantifizierungen im Rahmen der Gemeindefinanzreformkommission gesetzt.
4. Bisher ist für die Reform des Gemeindesteuersystems kein Vorschlag in Sicht, der den Anforderungen der Städte gerecht wird. Das Präsidium bekräftigt die Position des Gesamtvorstandes der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in seiner Entschließung vom 8. September 2004, dass die kommunalen Spitzenverbände ohne eine bessere Alternative fest zur Gewerbesteuer als wirtschaftsbezogenes Element im Gemeindesteuersystem stehen. Nach wie vor ist die seit 2004 erheblich gestärkte Gewerbesteuer für die Städte ohne Alternative.“

2.2 Gründe für die negative Bewertung aus städtischer Sicht

2.2.1 Der vorgeschlagene Ersatz für die Gewerbesteuer

Das bei der Gewerbesteuer bisher uneingeschränkte Hebesatzrecht soll bei der kommunalen Unternehmenssteuer auf einen Hebesatzkorridor eingeschränkt werden. Für den lohnsummenabhängigen Teil des Gewerbesteuerersatzes sieht der Stiftungsvorschlag überhaupt kein Hebesatzrecht vor. Damit erleidet das Hebesatzrecht bei der wirtschaftskraftbezogenen Gemeindesteuer, das Art. 28 Abs. 2 GG den Städten und Gemeinden garantiert, einen so massiven Bedeutungsverlust, dass dieser Vorschlag mit hoher Wahrscheinlichkeit verfassungsrechtlich nicht tragfähig ist.

Mit der Beteiligung an der Lohnsumme soll die Gewerbesteuer nach den Vorstellungen der Stiftung Marktwirtschaft überwiegend durch eine Einnahmequelle ersetzt werden, die keine Steuer, sondern faktisch eine Zuweisung von Bund und Ländern ist, die nach den örtlichen Lohnsummen ohne Gewichtung mit örtlichen Hebesätzen schlüsselmäßig auf die Städte und Gemeinden verteilt würde. Diese Zuweisung geht nach diesem Vorschlag zu Lasten der Lohnsteuereinnahmen von Bund und Ländern, hat aber keinerlei Sachzusammenhang zur Lohnsteuer und könnte aus jedem beliebigen Topf gespeist werden.

Durch die Verweigerung eines Hebesatzrechts auf den lohnsummenabhängigen Teil des Gewerbesteuerersatzes und die Beschränkung des Hebesatzrechts bei dem gewinnabhängigen Teilersatz auf einen Hebesatzkorridor würden auch die Möglichkeiten der Städte sehr stark eingeschränkt, per Saldo aus dem Stiftungsmodell resultierende Verluste gegenüber dem gewerbesteuerlichen Status quo über diesen Hebesatz zu kompensieren. Die Städte sollen also offenbar gezwungen werden, diese Verluste aus den wirtschaftsbezogenen Elementen des Gemeindesteuersystems über Anhebungen der Bürgersteuer und der Grundsteuer, die die Lenkungsgruppe offenbar nicht deckeln will, zulasten breiter Bevölkerungsschichten zu kompensieren.

Die kommunale Unternehmenssteuer und die lohnsummenabhängige Lohnsteuerbeteiligung als Ersatz für die Gewerbesteuer führen zu einer ungerechtfertigten Entlastung insbesondere der Kapitalgesellschaften und gegenüber dem gewerbesteuerlichen Status quo zu einer starken Reduzierung ihres Beitrages zur Finanzierung der Städte. Mit dem lohnsummenabhängigen Teil des Gewerbesteuerersatzes will die Lenkungsgruppe erklärtermaßen die Unternehmen überhaupt nicht belasten. Die Begrenzung der rein gewinnabhängigen kommunalen Unternehmenssteuer auf insgesamt 6 % der Gewinne würde die Belastung, die heute bei der Gewerbesteuer – unter Berücksichtigung des Betriebsausgabenabzugs bei der Gewinnermittlung für die Gewerbesteuer – für die Kapitalgesellschaften bei durchschnittlich über 16 % liegt, um fast zwei Drittel reduzieren. Dafür ist kein stichhaltiger Grund erkennbar.

Wenn die steuerliche Belastung der Unternehmensgewinne im deutschen Unternehmenssteuerrecht reduziert werden soll, wofür es zumindest im Hinblick auf die nominalen Steuersätze aufgrund der internationalen Steuersatzkonkurrenz gute Gründe geben mag, muss dies keineswegs in dem hier vorgeschlagenen Maß über eine Absenkung des Finanzierungsbeitrages der Kapitalgesellschaften an die Kommunen geschehen. Es ist Bund und Ländern vielmehr unbenommen, dies vorrangig durch Absenkung der ihnen zustehenden Körperschaftsteuer oder künftig einer einheitlichen Unternehmenssteuer zu erreichen.

Die Personenunternehmen, also Einzelunternehmen und Personengesellschaften, würden zwar durch die Reduzierung auf eine sechsprozentige Gewinnbelastung ebenfalls stark entlastet, würden aber andererseits durch den offenbar vorgesehenen Wegfall der geltenden Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer der Anteilseigner nach § 35 EStG, die für viele eine Vollanrechnung bedeutet, zunächst schlechter gestellt. Es ist aber davon auszugehen, dass durch diesen Wegfall der Teilanrechnung nach § 35 EStG der Anreiz, die sich dann ergebende Gesamtbelastung aus Einkommensteuer und kommunaler Unternehmenssteuer durch Rechtsformwechsel zu reduzieren, groß wäre, was entsprechende Ausweichreaktionen dieses Kreises der bisherigen Gewerbesteuerzahler erwarten lässt. Schon aufgrund derartiger Ausweichreaktionen, aber insbesondere aufgrund des Wegfalls der Teilanrechnung nach § 35 EStG, die zu 85 % zu Lasten von Bund und Ländern ging, müsste auch für diesen Kreis der bisherigen Gewerbesteuerzahler mit einer Reduzierung ihres Beitrages zur steuerlichen Finanzierung der Städte, aber auch zum gesamten Steueraufkommen gerechnet werden.

Dem stehen zumindest potentielle Mehreinnahmen der Städte durch Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen auf „alle Wirtschaftenden“, ausdrücklich auch auf Freiberufler in die kommunale Unternehmenssteuer gegenüber, die schon Gegenstand des Vorschlages der kommunalen Spitzenverbände zur Modernisierung der Gewerbesteuer war, aber im Jahr 2003 am Widerstand von CDU/CSU und FDP gescheitert ist. Es ist nicht erkennbar, worauf die Lenkungsgruppe die Erwartung stützt, dass die für die Gewerbesteuer gescheiterte Einbeziehung der freien Berufe im Kontext der von der Stiftung Marktwirtschaft vorgeschlagenen kommunalen Unternehmenssteuer nun gelingen könnte, obwohl künftig die Teilanrechnung nach § 35 EStG, die im Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände wie bei den Personenunternehmen zu einer weitgehenden Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer geführt hätte, künftig entfallen soll. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Einbeziehung der freien Berufe in die wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer überfällig ist, denn es gab - wie die Diskussion in der Gemeindefinanzreformkommission bestätigt hat - nie stichhaltige Argumente gegen ihre Einbeziehung in die Gewerbesteuer¹⁾. Trotz der überwältigenden Sachargumente für die Einbeziehung der freien Berufe erwies sich diese aber seinerzeit als politisch nicht durchsetzbar. Umso fraglicher erscheint dies, wenn die freien Berufe künftig durch die kommunale Unternehmenssteuer effektiv belastet würden, also keine Anrechnungsmöglichkeit bei der Einkommensteuer hätten.

Insgesamt ist bei Realisierung der Vorschläge der Stiftung Marktwirtschaft ein reduzierter Beitrag der in die kommunale Unternehmenssteuer einzubeziehenden „Wirtschaftenden“ zur Steuerbasis der Städte, aber auch eine Reduzierung ihres Beitrages zum gesamten Steueraufkommen zu erwarten. Da davon auszugehen ist, dass auf die damit ausfallenden Einnahmen nicht verzichtet werden kann, müssten diese Einnahmeausfälle durch erhöhte Belastungen anderer Gruppen von Steuerpflichtigen kompensiert werden. Aus Sicht der Städte als Hauptwirtschaftsstandorte sind derartige Umschichtungen abzulehnen.

Dieses Szenario der Entlastungswirkungen des vorliegenden Vorschlags der Stiftung Marktwirtschaft für die Unternehmen, das ohne Berücksichtigung von Ausweichreaktionen unrealistisch wäre, lässt erhebliche Zweifel aufkommen, ob aus dieser sechszehntigen Gewinnsteuer der damit offenbar angestrebte hälftige Ersatz der gemeindlichen Gewerbesteuer ausfälle selbst für die Gesamtheit aller Städte und Gemeinden, aber insbesondere für Städte auch nur annähernd erreicht werden kann. Zudem geht die Verweigerung eines Hebesatzrechts auf die lohnsummenabhängige Komponente zu Lasten der großen und größeren Städte. Bei den Städten, die bei der Grundsteuer wie bei der Gewerbesteuer zu überdurchschnittlichen Hebesätzen gezwungen sind, wären die Verluste durch eine Abschaffung der Gewerbesteuer – wie schon durch die Abschaffung der Gewerbesteuer 1998 – mit ihren überdurchschnittlichen Hebesätzen gewichtet, während ihnen Ersatzlösungen ganz ohne Hebesatzgewichtung oder mit gedeckeltem Hebesatzrecht zugemutet würden.

2.2.2 Bürgersteuer

Auch die vorgeschlagene Umwandlung des heutigen schlüsselmäßig zu verteilenden Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in eine Bürgersteuer mit Hebesatzrecht würde insbesondere für die Kernstädte zu erheblichen Problemen führen. Auch wenn die Stiftung Marktwirtschaft keinen Zuschlag zur progressiven Einkommensteuerschuld wie im BD1-Modell, sondern eine proportionale Bürgersteuerbelastung der Einkommen der Wohnbevölkerung vorsieht, wird es auch bei dieser Steuer zu einem Hebesatzgefälle zwischen Kernstädten und ihren Umlandgemeinden, also zu einer Prämie für Stadtflichtlinge kommen. Infolge des Wegfalls der beim heutigen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geltenden Höchstbeträge, die die zu berücksichtigenden Einkommensteuerleistungen der Einwohner deckeln und darüber hinausgehende Einkommensteuerleistungen unberücksichtigt lassen, würden sich die Stadt-Umland-Probleme insbesondere für strukturschwache Städte mit ungünstiger Sozial- und Einkommensstruktur noch zusätzlich verschärfen. Die Gewinner eines Wegfalls dieser Höchstbeträge wären dagegen vor allem die Umlandgemeinden der großen Kernstädte, die dadurch noch zusätzlichen Spielraum zu Hebesatzsenkungen zum Schaden der Kernstädte erhielten.

Von den Befürwortern dieses Einkommensteuerhebesatzrechts, die mit der Merklichkeit von örtlichen Ausgabeentscheidungen argumentieren, wird offenbar nach wie vor nicht zur Kenntnis genommen, dass diese Merklichkeit im Kernstadt-Umland-Verhältnis insofern nicht herzustellen ist, als die Kernstädte die im Umland wohnenden Nutzer ihrer zentralörtlichen Leistungen und Infrastruktur nicht über den Hebesatz der Bürgersteuer zur Mitfinanzierung dieser Leistungsanspruchnahme heranziehen, sondern nur ihre eigenen Einwohner belasten können, zu denen mit wesentlich höheren Anteilen als im Umland die Bezieher von niedrigem Erwerbseinkommen und Transfereinkommen gehören⁹.

Im Übrigen trägt diese Argumentation mit der Merklichkeit von Ausgabenentscheidungen der Tatsache nicht Rechnung, dass der weit überwiegende Teil der kommunalen Ausgaben durch Leistungsvorgaben und -standards bestimmt ist, die Bund und

Länder sowie zunehmend die EU setzen. Ausgaben, über die Kommunen frei entscheiden können und die einer Finanzierungsentscheidung durch die Bürger via Hebesatzrecht zugänglich wären, sind dagegen eng begrenzt.

Zudem gibt es grundsätzliche Zweifel, ob sich die Einkommensteuer, als die zentrale am Leistungsfähigkeitsprinzip ausgerichtete Steuer des deutschen Steuersystems für örtliche Belastungsdifferenzierungen eignet. So hat Prof. Joachim Wieland in einer Stellungnahme zu verfassungsrechtlichen Eckpunkten für eine Gemeindefinanzreform dazu festgestellt: „Zudem leidet eine Argumentation, die einerseits das Leistungsfähigkeitsprinzip zum obersten verfassungsrechtlichen Grundsatz jeder Steuererhebung stilisieren will und andererseits für ein Zuschlagsrecht der Gemeinden zur Einkommen- und Körperschaftsteuer plädiert, unter einem inneren Widerspruch: Wie lässt es sich mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbaren, dass etwa Bewohner einer Großstadt einem deutlich höheren Einkommensteuersatz unterworfen werden, während die Umlandbewohner in den Genuss niedriger Steuersätze kommen? Man wird kaum behaupten können, dass Großstadtbewohner aus sich heraus steuerlich leistungsfähiger sind als die Bewohner von Umlandgemeinden. Vielmehr spricht vieles für die Vermutung, dass die Möglichkeit, den eigenen Wohnsitz in das Umland einer Großstadt zu verlegen, eine gewisse finanzielle Leistungsfähigkeit indiziert, während weniger leistungsfähige Personen diese Ausweichmöglichkeiten nicht haben.“

Nicht zuletzt ist bei einer Bewertung dieses Bürgersteuer-Vorschlags zu berücksichtigen, dass dadurch 30 Millionen neue Steuerpflichtige von der Steuerverwaltung sowie den Städten und Gemeinden, aber auch von den Unternehmen, insbesondere von großen Unternehmen mit zentraler Lohnabrechnung, die für alle Arbeitnehmer individuelle gemeindliche Hebesätze zu berücksichtigen hätten, bewältigt werden müssten.

2.2.3 Grundsteuerreform

Unbestreitbar gibt es bei der Grundsteuer Reformbedarf. Die Grundsteuer leidet darunter, dass sie auf einer veralteten und uneinheitlichen Bemessungsgrundlage beruht. Hinzu kommt, dass selbst das System der alten Einheitswerte von 1964 bzw. 1935 innerhalb von Deutschland nicht gleichmäßig angewendet werden kann. Denn die hierfür erforderlichen Daten existieren nicht flächendeckend. Die Frage der modernisierten Bemessungsgrundlage ist somit das inhaltliche Zentralproblem einer Grundsteuerreform. Daneben weist das Grundsteuerrecht eine Reihe überarbeitungsbedürftiger Sonderregeln auf. Hierzu zählen die grundsteuerspezifischen Befreiungstatbestände und die Sondervorschriften zu Erlass und Stundung. Auch aus kommunaler Sicht ist die Grundsteuer somit reform- und vereinfachungsbedürftig. Das für Bayern und Rheinland-Pfalz vorgelegte Reformmodell bietet hierfür eine Diskussionsgrundlage.

Allerdings führt dieses Modell nach ersten Proberechnungen zu erheblichen Belastungsverschiebungen zwischen den verschiedenen Gruppen von Grundsteuerzahlern. Insbesondere ergeben sich im Vergleich zu heute starke Entlastungen für Geschäftsgrundstücke. Das lässt in den Städten, in denen die Wirtschaftstätigkeit konzentriert ist, beträchtliche Mindereinnahmen befürchten, wenn das Modell von Bayern und Rheinland-Pfalz ohne Modifikationen verwirklicht würde. Deshalb hat der Deutsche Städtetag gegenüber der Finanzministerkonferenz und dem Bundesfinanzminister darauf hingewiesen, dass eine Grundsteuerreform nicht zu einer Reduzierung des Beitrages führen darf, den betrieblich genutzte Grundstücke zum Aufkommen der Grundsteuer leisten. Das kann durch eine entsprechende Messzahlendifferenzierung verhindert werden. Ein Verweis auf die Kompensationsmöglichkeiten der Städte über Hebesatzanhebungen kann dagegen nicht akzeptiert werden, weil davon alle Grundsteuerzahler, also auch die durch eine Grundsteuerreform ohnehin schon mehrbelasteten, betroffen

wären und die Grundsteuerhebesätze in den Städten ohnehin bereits so stark angehoben werden mussten, dass sie schon heute die der Gemeinden im Umland und im ländlichen Raum noch stärker als bei der Gewerbesteuer übertreffen.

2.2.4 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und kommunaler Finanzausgleich

Ob und in welcher Form die Stiftung Marktwirtschaft auch noch am Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer festhalten will, lassen ihre in diesem Zusammenhang besonders unklaren Formulierungen nicht eindeutig erkennen. Ein Festhalten auch noch an dieser zuweisungsartigen, schlüsselmäßig verteilten Steuerbeteiligung wäre insofern schwer nachvollziehbar, als der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, wie er sich nach Umstellung auf den endgültigen Verteilungsschlüssel abzeichnet, der von der Stiftung Marktwirtschaft vorgeschlagenen Beteiligung am Lohnsteueraufkommen sehr ähnlich wird.

Wenn man wie die Stiftung Marktwirtschaft die Abschaffung der Gewerbesteuer unterstellt, würden das Gewerbesteueraufkommen und die Gewerbesteuerhebesätze als Merkmale des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ausfallen. Nach dem derzeitigen Stand der Beratungen über potentielle Merkmale eines endgültigen Verteilungsschlüssels des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, kämen dann in hinreichender gemeindescharfer Datenqualität nur noch die Lohnsumme oder die Beschäftigtenzahl als Verteilungskriterien dieser Steuerbeteiligung mit Zuweisungscharakter in Betracht⁹⁾. Auch die von der Stiftung Marktwirtschaft vorgeschlagene Beteiligung am Lohnsteueraufkommen, die ebenfalls lediglich eine gemeindliche Steuerbeteiligung mit Zuweisungscharakter wäre, soll nach Maßgabe der Lohnsumme auf die Gemeinden verteilt werden. Andere als wirtschaftsbezogene Verteilungsschlüssel können angesichts der verfassungsmäßigen Garantie des wirtschaftsbezogenen Schlüssels in Artikel 106 Abs. 5a GG, mit dem der Tatsache Rechnung getragen worden ist, dass diese Steuerbeteiligung der Ersatz für die Gewerbesteuer ist, nicht in Betracht kommen. Was auch immer bei einer künftigen Reform des Gemeindesteuersystems mit dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer geschehen soll, ein Ersatz für ihn müsste auf jeden Fall dieser Tatsache durch einen ausschließlichen Wirtschaftsbezug einer Ersatzlösung Rechnung tragen.

Sollte die Lenkungsgruppe dagegen daran denken, den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer im kommunalen Finanzausgleich aufgehen zu lassen, wäre diese Absicht aus Sicht der Städte strikt abzulehnen. Statt des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, der die Gewerbesteuer ersetzt hat, käme nur ein steuerlicher Ersatz mit striktem Wirtschaftsbezug in Betracht, der die Mängel der Ersatzlösung Umsatzsteuerbeteiligung, die bei vielen Städten gegenüber der Gewerbesteuer Verluste zur Folge hatte, korrigiert.

Die ebenfalls nebulöse Formulierung im Papier der Stiftung Marktwirtschaft, dass im Zuge der vorgeschlagenen Veränderungen im Gemeindesteuersystem des Weiteren die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs angestrebt wird, gibt zudem Anlass zu der Klarstellung, dass sich die Städte wie im Zusammenhang mit den für sie negativen Auswirkungen des BDI-Modells auch bei künftig diskutierten Vorschlägen für Veränderungen im Gemeindesteuersystem nicht mit einem Ausgleich über den kommunalen Finanzausgleich, dessen Dotierung und Verteilung in den einzelnen Ländern Jahr für Jahr im Belieben des Landes liegen, abspesen lassen, sondern steuerliche Lösungen fordern werden, die ihren Anforderungen gerecht werden. Im Übrigen scheint sich die Lenkungsgruppe der Stiftung Marktwirtschaft nicht darüber klar zu sein, dass sie angesichts der sehr unterschiedlichen landesspezifischen Finanzausgleichsregelungen spezifische Vorschläge für jedes einzelne Land unterbreiten müsste.

3. Die Problematik der Quantifizierung

Schon diese erste Bewertung macht deutlich, dass sich die Vorschläge der Stiftung Marktwirtschaft nach Gemeindetypen unterschiedlich auswirken und dass vor allem viele Städte Verluste befürchten müssten. Deshalb gilt für diese Vorschläge wie für alle Änderungsvorschläge am geltenden Gemeindesteuersystem, dass – sofern sie als politisch relevant gewertet werden – ihre finanziellen Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden nach Gemeindetypen differenziert quantifiziert werden müssen. Die Quantifizierungen für die in der Gemeindefinanzreform diskutierten Modelle haben hierfür den Standard gesetzt. Sie haben seinerzeit den Beleg für die vom Städtetag von vornherein befürchteten negativen Folgen des BDI-Modells für die Städte erbracht, insbesondere für die Verschärfung der Probleme der Kernstädte gegenüber ihren Umlandgemeinden und für die Verlagerung der Beiträge zur kommunalen Steuerbasis zu Gunsten der Unternehmen, insbesondere der Kapitalgesellschaften, und zu Lasten der Arbeitnehmer⁴⁾ – also negative Auswirkungen, wie sie sich auch für die Vorschläge der Stiftung Marktwirtschaft wieder abzeichnen.

Derzeit stehen allerdings einer nach Gemeindetypen differenzierenden Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen viele Unklarheiten in dem noch unfertigen Konzept der Stiftung Marktwirtschaft sowie in wesentlichen Punkten ein Mangel an hierfür erforderlichen gemeindescharfen Daten entgegen. Dabei ist völlig unklar, wie sich die Einführung einer einheitlichen rechtsformabhängigen staatlichen Unternehmenssteuer, auf die die kommunale Unternehmenssteuer aufsetzen soll, für die Städte und Gemeinden insgesamt, aber erst recht für unterschiedliche Gemeindetypen auswirken würde. Nach allem, was über die Beratungen der Stiftung Marktwirtschaft zu dieser einheitlichen Unternehmenssteuer bisher bekannt geworden ist, muss allerdings gegenüber dem unternehmenssteuerrechtlichen Status quo mit erheblichen Steuerausfällen gerechnet werden, die Bund und Länder ohne Zweifel auch auf die Städte und Gemeinden durchschlagen lassen würden. Um so unrealistischer sind Rechenispiele, die zu suggerieren versuchen, die Vorschläge der Stiftung Marktwirtschaft würden den Städten und Gemeinden Mehreinnahmen von mehreren Milliarden Euro bringen.

Alle bisher vorliegenden Quantifizierungsversuche zum Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft werden den Anforderungen, die an Quantifizierungen von Reformauswirkungen bei den Städten und Gemeinden gestellt werden müssen, nicht gerecht und sind nicht belastbar. Auf der Basis der derzeit verfügbaren Daten und der vorliegenden Informationen über die Beschlüsse der Stiftung Marktwirtschaft ist niemand in der Lage, eine seriöse Schätzung der Auswirkungen der Vorschläge der Stiftung Marktwirtschaft vorzunehmen. Das gilt schon für eine Schätzung der Gesamtwirkungen für alle Städte und Gemeinden, aber noch mehr für die unverzichtbaren Schätzungen der Auswirkungen bei unterschiedlichen Gemeindetypen.

Nicht vertretbar ist es, den Eindruck zu erwecken, man könne die Auswirkungen für einzelne Städte und Gemeinden prozentgenau quantifizieren. Schon bei den Quantifizierungen im Rahmen der Gemeindefinanzreformkommission waren sich alle Beteiligten einig, dass nur Aussagen über Wirkungsweisen der untersuchten Modelle auf unterschiedliche Gemeindetypen, nicht jedoch prognostische Aussagen über die Auswirkungen bei einzelnen Städten und Gemeinden vertretbar sind. Das gilt um so mehr für Quantifizierungsversuche der Auswirkungen der Vorschläge der Stiftung Marktwirtschaft, da die vorgesehene grundlegende Umgestaltung des deutschen Unternehmenssteuersystems schon für die Schätzungen der Gesamtwirkungen große Probleme aufwirft, die für Schätzungen der örtlichen Auswirkungen in einzelnen Städten als kaum lösbar erscheinen.

Erste Schätzungen des baden-württembergischen Finanzministeriums, die für die Gesamtheit der Städte und Gemeinden

Mehreinnahmen von 5,7 Mrd. Euro durch das Modell der Stiftung Marktwirtschaft in Aussicht stellten, wurden als frohe Botschaft an die Adresse der Städte und Gemeinden gleich an die Tagespresse durchgereicht. Die Städte sind aber nicht so blauäugig zu glauben, dass Bund und Länder zu ihren Lasten oder via Steuererhöhung zu Lasten der Bürger den Kommunen im Zuge einer Reform des Gemeindesteuersystems per Saldo Mehreinnahmen von über 5 Mrd. Euro zugestehen würden. Sollten sich bei gründlicheren Quantifizierungen als die genannten aus dem baden-württembergischen Finanzministerium tatsächlich erhebliche kommunale Mehreinnahmen ergeben, würden zweifellos die zunächst unterstellten Steuersätze reduziert. So hat der baden-württembergische Finanzminister diese Schätzungen von vornherein u.a. mit dem Hinweis relativiert, dass Ziel dieser Berechnungen eine Plausibilitätsprüfung der angedachten Steuersätze sei. Im Übrigen beruhen die hohen kommunalen Mehreinnahmen in diesen baden-württembergischen Schätzungen wesentlich auf Mehreinnahmen aus der Bürgersteuer, die offenbar auf der Einbeziehung der Grundfreibeträge in die Bemessungsgrundlage dieser kommunalen Steuer beruhen. An die Besteuerung des Existenzminimums durch eine Bürgersteuer der Städte und Gemeinden dürften die hochrangigen Steuerjuristen der Stiftung Marktwirtschaft aber – zu Recht – wohl kaum gedacht haben.

Unvertretbar sind Berechnungen von Prof. Deubel für sein Modell – nicht für das der Lenkungsgruppe –, die suggerieren, man könne die Wirkungen für einzelne Städte prozentgenau schätzen. Dem ist vor allem aus folgenden Gründen entschieden zu widersprechen:

Seriöse Schätzungen der Auswirkungen der rein gewinnabhängigen kommunalen Unternehmenssteuer sind aus heutiger Sicht für einzelne Städte noch weniger möglich als für die Gesamtheit der Städte und Gemeinden. Die quantitativen Wirkungen der Einführung einer einheitlichen rechtsformunabhängigen staatlichen Unternehmenssteuer, die die Grundlage für die kommunale Unternehmenssteuer sein soll, sind selbst hinsichtlich der Gesamtwirkungen derzeit unübersehbar, zumal sie die Berücksichtigung von Verhaltensänderungen erforderlich machen. Umso unübersehbarer sind die örtlichen Auswirkungen der auf dieser neuen Steuer basierenden kommunalen Unternehmenssteuer in den einzelnen Städten. Jeder empirischen Grundlage entbehrt die Unterstellung von Deubel, dass es in den einzelnen Städten eine hohe Korrelation zwischen der heutigen Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer und der künftigen Bemessungsgrundlage der Unternehmenssteuer gibt, dass sich also die Anteile der einzelnen Städte und Gemeinden an der gesamten Bemessungsgrundlage bei der neuen Unternehmenssteuer gegenüber der heutigen Gewerbesteuer nicht verändern. Damit unterstellt er, dass sich nicht nur der Wegfall der heute noch bestehenden ertragsunabhängigen Bestandteile und die Verbreiterung des Kreises der Steuerpflichtigen, sondern auch die Umstellung auf die geplante einheitliche rechtsformneutrale Unternehmenssteuer in allen Städten und Gemeinden gegenüber dem Status quo relativ in gleichem Maß auswirken würden. Das ist eine durch nichts gestützte vereinfachende Annahme, die den Ansprüchen an nach Gemeindetypen differenzierende und erst recht an gemeindeschärfe Schätzungen in keiner Weise gerecht werden kann.

Belastbare gemeindeschärfe Daten in der für die Quantifizierung des Vorschlages der Stiftung oder des Deubel-Vorschlages benötigten Form liegen auch für die Lohnsumme derzeit nicht vor. Die Erfassung der Lohnsummen im Rahmen der Gewerbesteueranlagen ist bekanntlich im Zusammenhang mit den Bemühungen um den endgültigen Schlüssel zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer an der mangelnden Bereitschaft der Unternehmen gescheitert, die benötigten Daten in der notwendigen gemeindeschärfe Qualität zu liefern. Originär erhobene gemeindeschärfe Lohnsummenzahlen gibt es derzeit nur aus einer Statistik der Bundesagentur für Arbeit für

sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die – allerdings ohne die öffentlich Beschäftigten – bei der Suche nach belastbaren alternativen Schlüsselementen für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer herangezogen werden. Ergänzend könnten aus dieser Statistik auch die Daten für die öffentlichen Arbeiter und Angestellten, nicht jedoch die Lohnsummen für die Beamten entnommen werden. Nicht erfasst werden in dieser Statistik auch die Lohnsummen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen.

Deubel geht dagegen bei seinen Schätzungen der Auswirkungen des lohnsummenabhängigen Elements von Daten aus, bei denen es sich nicht um originär erhobene Daten, sondern um Schätzungen handelt, die mit Hilfe bestimmter Annahmen schlüsselmäßig aus den aggregierten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgeleitet sind, deren einzelgemeindliche Daten also nur widerspiegeln können, was man für diese schlüsselmäßige Verteilung auf die einzelnen Gemeinden unterstellt hat. Für Tendenzaussagen über die Auswirkungen bei unterschiedlichen Gemeindetypen würden die von Deubel verwandten Lohnsummendaten vielleicht ausreichen. Den Ansprüchen an Datengrundlagen für prozentgenaue Schätzungen der Auswirkungen in einzelnen Städten genügen diese Daten nicht.

Zudem sind die Berechnungsergebnisse, die Deubel für die Wirkung seines Modells in einzelnen Städten publiziert hat, dadurch durchweg geschönt, dass er den überwiegenden Teil des Einnahmewachstums, das sich für die Städte und Gemeinden nach der Steuerschätzung vom Mai 2005 bei Fortbestand der Gewerbesteuer von 2004 bis 2007, dem von Deubel unterstellten Jahr des Inkrafttretens der Reform, ohnehin ergeben würden, den Auswirkungen seines Modells zuschreibt. Unter diesen Vorzeichen kann es nicht verwundern, dass Deubel fast nur Gewinner- und kaum Verlierer-Städte seines Modells ausmacht. Auch dies bestätigt die Notwendigkeit der von den kommunalen Spitzenverbänden immer wieder geforderten gründlichen Quantifizierungen nach dem Vorbild der Quantifizierung im Rahmen der Gemeindefinanzreformkommission.

4. Die Ziele der neuen Bundesregierung

Nach dem Koalitionsvertrag ist eine Reform des Unternehmenssteuerrechts, die zum 01.01.2008 in Kraft treten soll, erklärtes Ziel der großen Koalition. Im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang damit soll auch über die „Fortentwicklung der Gewerbesteuer“ entschieden werden. Dafür nennt der Koalitionsvertrag ausdrücklich als Ziel „eine wirtschaftskraftbezogene kommunale Unternehmensbesteuerung mit Hebesatzrecht, die administrativ handhabbar ist, den Kommunen insgesamt ein stetiges Aufkommen sichert, die interkommunale Gerechtigkeit wahrt und keine Verschiebung zu Lasten der Arbeitnehmer vorsieht“. Als Voraussetzung für einen eventuellen Ersatz der Gewerbesteuer betont der Koalitionsvertrag zudem die Notwendigkeit des Vorliegens hinreichend genauer Kenntnisse über die Verteilungswirkungen von Gewerbesteueralternativen.

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat in seiner Bewertung der Koalitionsvereinbarung (Beschluss vom 17./18.11.2005 in: GemH 1/2006 S. 11 ff) die ausdrückliche Feststellung im Koalitionsvertrag, dass die Kommunalfinanzen künftig auf einer soliden Basis stehen müssen, begrüßt und betont, dass die für eine Fortentwicklung der Gewerbesteuer im Koalitionsvertrag genannten Ziele und Bedingungen zentrale Forderungen und Positionen der Städte aufgreifen, an denen die Städte die Politik dieser Bundesregierung messen werden.

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages wertet diese Formulierungen im Koalitionsvertrag als Bestätigung für die kommunale Position,

- dass nicht von vornherein der Ersatz, sondern auch die Fort-

entwicklung der Gewerbesteuer zur Diskussion gestellt werden soll,

- dass über die Zukunft der Gewerbesteuer nicht als Abfallprodukt einer Unternehmenssteuerreform, sondern unter gleichberechtigter Berücksichtigung der Anforderungen und Ziele für eine Reform des Gemeindesteuersystems beraten werden soll und
- dass die Gewerbesteuer als Hauptsteuerquelle der Städte nur zur Disposition gestellt werden kann, wenn für die kommunale Unternehmensbesteuerung eine Lösung gefunden wird, die den Anforderungen an eine Reform des Gemeindesteuersystems besser als die heutige Gewerbesteuer gerecht wird.

Mit dem Bekenntnis zur Notwendigkeit der hinreichend genauen Kenntnis der Verteilungsfolgen von Alternativen greift der Koalitionsvertrag darüber hinaus die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach gründlichen Quantifizierungen der finanziellen Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden auf, für die wie bei den Quantifizierungen im Rahmen der Gemeindefinanzreformkommission eine Differenzierung nach Gemeindetypen unverzichtbar sind.

Angesichts der herausragenden Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte erwartet der Deutsche Städtetag, dass er von Anfang an in die Beratungen über die Reform der Unternehmensbesteuerung einbezogen wird.

Mit den genannten Formulierungen des Koalitionsvertrages wird zwar die Frage der Zukunft der Gewerbesteuer in die Diskussion über die ab 2008 geplante Reform der Unternehmensbesteuerung einbezogen, aber weder eine Festlegung auf die Abschaffung der Gewerbesteuer noch auf ein bestimmtes Ersatzmodell vorgenommen. Vielmehr hält die Formulierung „Fortentwicklung der Gewerbesteuer“ auch den Weg für eine hinsichtlich des Kreises der Steuerpflichtigen und der Bemessungsgrundlagen erweiterte Gewerbesteuer offen. Mit den ausdrücklich genannten Zielen und Bedingungen hat die Koalition sich für die Diskussion über die Zukunft der Gewerbesteuer Grenzen gesetzt, die als

hinreichender Schutz vor Entscheidungen für eine Abschaffung der Gewerbesteuer und ihren Ersatz durch Lösungen, die mit den Anforderungen der Städte an eine Reform des Gemeindesteuersystems nicht vereinbar sind, gewertet werden können.

Die unter Bezug auf Art. 28 Abs. 2 GG gewählte Formulierung des Ziels einer wirtschaftskraftbezogenen kommunalen Unternehmensbesteuerung mit Hebesatzrecht stellt klar, dass eine Bürgersteuer als am Einkommen der Wohnbevölkerung ansetzende Steuer die Gewerbesteuer nicht, auch nicht teilweise, ersetzen kann. Nicht vereinbar mit diesen Zielen und Bedingungen ist auch das Vier-Säulen-Modell der Stiftung Marktwirtschaft, weil das heute uneingeschränkte Hebesatzrecht bei der kommunalen Unternehmensbesteuerung zur Bedeutungslosigkeit verkümmern würde und weil es gerade in den Städten zu einer Reduzierung des steuerlichen Beitrages der Unternehmen zur Finanzierung der städtischen Leistungen zu Lasten der Arbeitnehmer führen und damit mit dem Postulat der Vermeidung von Lastenverschiebungen auf die Arbeitnehmer kollidieren würde. Angesichts der begründeten Befürchtungen, dass vor allem Städte die Verlierer einer Umgestaltung des Gemeindesteuersystems nach den Vorstellungen der Stiftung Marktwirtschaft wären, zeichnet sich zudem eine Kollision dieses Modells mit dem erklärten Ziel der Koalition ab, die interkommunale Gerechtigkeit zu wahren.

Anmerkungen:

- Dipl. Volkswirt Hanns Karrenberg ist Hauptreferent beim Deutschen Städtetag, Berlin, Köln
- 1) vgl. dazu im Einzelnen Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2003, in: Der Städtetag, Heft 9, 2003, S. 38 f.
- 2) vgl. die Argumente gegen Zuschlagsmodelle in Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2005, in: Der Städtetag, Heft 5, 2005, S. 27 ff.
- 3) Ebenda S. 35 ff.
- 4) vgl. dazu Hanns Karrenberg, Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2003, a.a.O. S. 43 ff.