Gewerbesteuer

Eine Reform ist möglich

Die Gemeinden klagen in jeder Wirtschaftskrise, dass ihnen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer wegbrechen. Sie wollen deshalb nicht nur die Gewinne der Unternehmen besteuern, sondern auch Kosten wie z. B. gezahlte Zinsen. Um die Betriebe in Krisenzeiten nicht mit zusätzlichen Steuern zu belasten und den Kommunen trotzdem einen stetigen Einnahmenzufluss zu ermöglichen, schlägt das IW Köln ein Reformmodell vor, das beiden Seiten gerecht wird.

Auch wenn Städte und Gemeinden stets nach mehr Geld rufen: Systematisch unterfinanziert sind sie nicht. Seit der Wiedervereinigung haben die deutschen Kommunen – in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – einen Überschuss von 6,6 Milliarden Euro erwirtschaftet. Zum Vergleich: Im selben Zeitraum machte der Staat insgesamt ein Defizit von fast einer Billion Euro.

Trotzdem haben die Kommunen ein Problem. Ihre Steuereinnahmen sprudeln, wenn die Wirtschaft brummt. Wenn der Konjunkturmotor allerdings stottert, gehen die Einnahmen rapide zurück – nicht aber die Ausgaben. Um das Problem der sogenannten volatilen Einnahmen zu lösen, gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten:

IW-Vorschlag. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) schlägt vor, die kommunalen Steuereinnahmen aufkommensneutral umzustricken. Die Gewerbesteuer wird abgeschafft und durch die Einkommenssteuer der Personenunternehmen und einen Zuschlag zur Körperschaftssteuer ersetzt (Kasten Seite 5). Die Firmen werden durch die Abschaffung der Gewerbesteuer weder entlastet noch verabschieden sie sich aus der Finanzierung kommunaler Aufgaben.

Damit ist das Problem der Unstetigkeit aber noch nicht gelöst. Hier sind Bund und Länder mit ins Boot zu nehmen. Er muss den Gemeinden einen höheren Umsatzsteueranteil einräumen – 29,1 Milliarden statt bisher 3,7 Milliarden Euro.

Damit bekommen die Kommunen einen bedeutenderen Anteil an einer Steuer, die sich in der Vergangenheit am besten entwickelte. Dies gilt sowohl für das Aufkommenswachstum als auch für dessen Stetigkeit. So sind die Umsatzsteuereinnahmen trotz Wirtschaftskrise von 2008 bis 2009 um 1 Milliarde Euro gestiegen, das Aufkommen der veranlagten Einkommenssteuer ist hingegen um 6 Milliarden Euro gesunken – und das der Gewerbesteuer sogar um fast 9 Milliarden Euro.

Damit alle Städte und Gemeinden gleichermaßen von der Umsatzsteuer profitieren, wird sie nach der Einwohnerzahl verteilt.

Bund und Länder müssen aufgrund des Umsatzsteuerdeals auf 25,4 Milliarden Euro verzichten, zusätzlich zu den bisherigen 3,7 Milliarden Euro. Entschädigt werden beide, indem sie von ihren Einkommenssteuereinnahmen nichts mehr an die Kommunen abtreten.

Vorschlag der Gemeinden. Sie beharren nicht nur auf der Gewerbesteuer.

200 Jahre Gewerbesteuer

1810 Einführung einer Gewerbesteuer per Edikt (Kaiserliches Gesetz) in Preußen: Gewerbesteuer wurde danach als Gewerbeerlaubnissteuer für sechs Berufsklassen erhoben.

1820 Erste Gewerbesteuerreform: Sicherung und Erhöhung des Steueraufkommens durch Einführung eines sogenannten Repartitionsprinzips. Das heißt: Die Aufteilung der zu zahlenden Gesamtsteuersumme erfolgte über Steuergesellschaften, die die Gesamtsteuerschuld auf die Steuerzahler umlegten. Anknüpfungspunkte für die individuelle Steuerschuld bildeten dabei u. a. die Gewerbearten und die Ortsgröße.

1891 Allgemeine Gewerbebesteuerung in Preußen anhand der folgenden Bemessungsgrundlagen: Gewerbeertrag, Gewerbekapital und Zahl der Beschäftigten.

1920 Ertragshoheit über die Gewerbesteuer geht an die Länder über: Die Gemeinden sind nur zur Erhebung einer Zuschlagssteuer zur Gewerbesteuer berechtigt.

1936 Verabschiedung eines Rahmengesetzes zur reichseinheitlichen Regelung der Gewerbebesteuerung nach preußischem Muster: Dreigliedriges System mit „fakultativer" Lohnsummensteuer – den Gemeinden ist freigestellt, ob sie diese Steuer erheben. Progressiver Stufentarif bei der Gewerbeertragssteuer mit Freigrenzen und Freibetrag. Steuermesszahl – mit diesem Faktor wird der der Besteuerung zugrunde liegende Wert multipliziert – bei der Gewerbekapitalsteuer und Lohnsumme in Höhe von zwei vom Tausend. Ertragshoheit liegt grundsätzlich bei den Gemeinden.

1949 Nach dem Zweiten Weltkrieg keine prinzipielle Änderung: Der Bund zieht die Gesetzgebung über die Gewerbesteuer an sich.

1969 Weitreichende Finanzreform durch eine Novellierung des Grundgesetzes: Bund und Länder werden durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt. Im Gegenzug werden die Kommunen erstmals an der Einkommenssteuer beteiligt.

1998 Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer: Kompensation der kommunalen Einnahmeausfälle durch eine Beteiligung der Kommunen am Umsatzsteueraufkommen in Höhe von 2,2 Prozent.

2000 Einführung der pauschalierten Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuerschuld: Dient der Vermeidung einer Mehrbelastung von betrieblichen Investitionen gegenüber Finanzinvestitionen.

2008 Unternehmenssteuerreform: 25-prozentige Hinzurechnung von Zinsen sowie des Finanzierungsanteils von Mieten, Pachten und Leasingraten auf die Bemessungsgrundlage.

2009 Wachstumsbeschleunigungsgesetz: Reduzierung des gewerbesteuerlichen Hinzurechnungssatzes bei Miet- und Pachtzinsen sowie bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern. Einsetzung einer Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen.

Vielmehr möchten sie diese ausweiten. Dabei sollen – um die Einnahmen zu verstetigen – bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Gewerbeertrags dem Gewinn vermehrt ertragsunabhängige Elemente hinzugerechnet werden. Etwa Zinsen, die die Firmen für Kredite zahlen müssen. Auf diese Weise zahlen Unternehmen selbst in Verlustjahren Steuern – aus der Substanz. So mancher Betrieb könnte das nicht überleben.

Ohnehin ist die Gewerbesteuer ein Anachronismus – alle Industriestaaten haben sie abgeschafft. In Doppelbesteuerungsabkommen mit dem Ausland wird sie auch deshalb oft nicht anerkannt, z. B. in den USA. Eine ausländische Firma muss so in Deutschland auf ihren Gewinn Steuern entrichten – und zu Hause noch einmal. Das macht den Standort D unattraktiv.

Gewerbesteuer – der IW-Vorschlag

Die Gewerbesteuer wird abgeschafft und aufkommensneutral durch andere Steuern ersetzt:

1. Was sich bei den Unternehmen ändert.

– Für Aktiengesellschaften, GmbHs und Co. steigt der Körperschaftssteuersatz von 15 auf 17,1 Prozent. Darauf erheben die Gemeinden einen durchschnittlichen Zuschlag von 62 Prozent. Außerdem sind auf die 17,1 Prozent noch 5,5 Prozent Solidaritätszuschlag zu zahlen. Der Gesamtzuschlag beträgt also 67,5 Prozent. Dies ergibt eine steuerliche Gesamtbelastung des einbehaltenen Gewinns von 28,6 Prozent (Grafik).

– Für Personenunternehmen erhöht sich, wenn die Gewerbesteuer wegfällt, automatisch die Einkommenssteuer. Denn bisher wird die gezahlte Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuerschuld angerechnet, sprich: von ihr abgezogen.

2. Was sich beim Staat ändert.

– Körperschaftssteuer: Die Kommunen dürfen künftig einen individuellen Zuschlag auf die Körperschaftssteuer erheben und behalten. Das wären bei einem Durchschnitt von 62 Prozent 2012 gut 21 Milliarden Euro (Grafik). Die Gemeinden können den Zuschlag variieren. Die Körperschaftssteuer selbst geht wie bisher an Bund und Länder.

Die Kommunen erhalten bisher nicht die gesamte von Kapitalgesellschaften gezahlte Gewerbesteuer, sondern müssen einen Teil als Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abführen. Wenn also die Gewerbesteuer entfällt, haben auch Bund und Länder Ausfälle zu verkraften. Um dies bei einer Neuregelung zu berücksichtigen, wird die Körperschaftssteuer erhöht. Dieses Geld geht an Bund und Länder.

– Einkommenssteuer: Weil die Personenunternehmen ihre Gewerbesteuer bei der Einkommenssteuer nicht mehr anrechnen können, nimmt der Fiskus künftig 14,1 Milliarden Euro zusätzlich ein. Davon gehen 1,2 Milliarden Euro an Bund und Länder als Ausgleich für die gekippte Gewerbesteuerumlage und 12,9 Milliarden Euro an die Kommunen.

Es gibt aber auch Fälle, in denen Firmen die Gewerbesteuer nicht ganz auf die Einkommenssteuer anrechnen können, z. B. wenn sie mehr Gewerbesteuer zahlen als Einkommenssteuer. Dies führt bei Abschaffung der Gewerbesteuer künftig bei Bund und Ländern zu Steuerausfällen in Höhe von 0,7 Milliarden Euro, denn die Gemeinden sollen aufkommensneutral abschneiden.

Gewerbesteuerreform: Was Kapitalgesellschaften zahlen

Belastung von Kapitalgesellschaften bei einbehaltenen Gewinnen durch die vom IW Köln vorgeschlagene Gewerbesteuerreform in Prozent

Körperschaftssteuersatz	17,1
Kommunalzuschlag auf den Körperschaftssteuersatz	62,0
Körperschaftssteuergesamtbelastung	27,7
Solidaritätszuschlag auf den Körperschaftssteuersatz	0,9
Tarifliche Gesamtbelastung nach der Reform	28,6
Tarifliche Gesamtbelastung vor der Reform im Jahr 2010	30,9

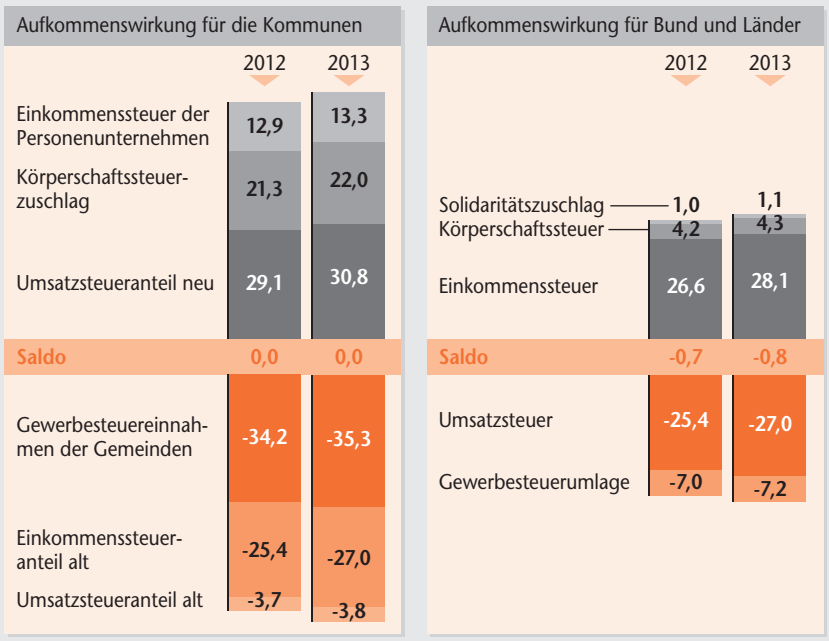
Tarifliche Gesamtbelastung vor der Reform bei einem durchschnittlichen Hebesatz von 432 Prozent in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2010 IW Medien • iwd 43

Gewerbesteuerreform: Für Kommunen aufkommensneutral

Aufkommenswirkung der IW-Reform, Veränderung gegenüber dem Zustand ohne Reform in Milliarden Euro



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2010 IW Medien • iwd 43