

Quo vadis Gewerbesteuer?

- Die Gemeindefinanzen auf dem Prüfstand -

**Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion über die
Gemeindefinanzreform 2004**

von

Assessor iur. Stefan Winheller

Doktorand bei Prof. Dr. iur. Joachim Lang

(Direktor des Instituts für Steuerrecht, Universität zu Köln)

- Stand: 21.07.2003 -

I. Gliederung

I.	Gliederung.....	1
II.	Einleitung.....	3
III.	Die Einnahmequellen der Kommunen.....	5
A.	Grundlagen, Art. 28 Abs. 2 GG.....	5
B.	Steuern.....	6
1.	Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG.....	6
2.	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Art. 106 Abs. 5 a Satz 1 GG.....	6
3.	Grund- und Gewerbesteuer, Art. 106 Abs. 6 Satz GG.....	7
4.	Kommunale Steuern, Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG.....	8
C.	Finanzzuweisungen, Art. 106 Abs. 7 GG.....	9
1.	Vertikaler Finanzausgleich.....	9
2.	Horizontaler Finanzausgleich.....	11
D.	Sonderlastenausgleich, Art. 106 Abs. 8 GG.....	11
E.	Gebühren.....	11
F.	Beiträge.....	13
G.	Sonstige Einnahmen.....	14
IV.	Probleme der Gemeindefinanzen und ihre Gründe.....	16
A.	Die Einnahmenseite.....	17
B.	Die Ausgabenseite.....	20
V.	Reformvorschläge.....	22
A.	Einkommensorientierte Besteuerung.....	24
1.	Kommunale Einkommens- und Gewinnsteuer.....	24
2.	Kommunale Einkommens- und Körperschaftssteuer.....	25
3.	Rechtsformneutrale Unternehmenssteuer.....	25
4.	Gemeindewirtschafts- und Gemeindeeinwohnersteuer.....	26
B.	Wertschöpfungsorientierte Besteuerung.....	26
1.	Modernisierung bzw. Revitalisierung der Gewerbesteuer.....	26
2.	Wertschöpfungssteuer.....	27
3.	Kommunale Betriebssteuer.....	28
4.	Wirtschaftsteuer.....	28
5.	Kommunale Verbrauchssteuer.....	29
C.	Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer.....	29
D.	Reform der Grundsteuer.....	30

VI.	Bewertung der Modelle.....	32
A.	Die Vorstellungen der politischen Parteien	32
B.	Argumente gegen eine Modernisierung der Gewerbesteuer.....	34
C.	Argumente für die Abschaffung der Gewerbesteuer	36
D.	Die Chancen auf Umsetzung der Modelle in die Praxis	38
VII.	Zusammenfassung und Ausblick	40
VIII.	Anlage	41

II. Einleitung

Seit 30 Jahren wird bereits über eine Reform der Gemeindefinanzen diskutiert, ohne dass es bisher gelungen wäre, eine solche – den Namen Reform verdienende – Maßnahme auch in die Realität umzusetzen.

Als schließlich am 23.05.2002 die von der rot-grünen Bundesregierung eingesetzte Gemeindefinanzreform-Kommission zu ihrer konstituierenden Sitzung erstmals zusammentrat, bestand die begründete Hoffnung, dass nun endlich die Finanzen der Gemeinden auf eine tragfähige Grundlage gestellt würden. Die mit Vertretern von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Wirtschaft und Gewerkschaften besetzte Kommission¹ sollte bis Mitte 2003 konkrete Lösungsvorschläge für die drängenden Probleme des kommunalen Finanzsystems erarbeiten und die von den verschiedenen Interessenvertretern vorgestellten Vorschläge abschließend bewerten.² Beabsichtigt war, spätestens im Jahr 2004 ein Gesetzgebungsverfahren durchzuführen, um die Reform zum 01.01.2005 in Kraft zu setzen.³

Obwohl es dringend nötig gewesen wäre, der Politik ein dauerhaft tragfähiges Finanzierungskonzept anzubieten, gelang es der Kommission nicht, die unterschiedlichen Vorstellungen ihrer Mitglieder in Einklang zu bringen, so dass letztlich nach über einem Jahr Arbeit und mehr als 30 Sitzungen am 03.07.2003 das Scheitern der Kommission eingeräumt werden musste.⁴ Dies ist umso schlimmer, da sich die Finanzsituation der Kommunen seit Zusammentritt der Kommission zusätzlich verschlechtert hat und eine Reform heute dringender ist denn je: Unzählige Gemeinden

¹ Die Kommission wurde geleitet von Finanzminister Eichel und Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement. Mitglieder der Kommission waren je ein Vertreter der Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft und des Innern, zwei Innenminister, fünf Finanzminister und zwei Arbeits-/Sozialminister der Länder, jeweils zwei Personen der kommunalen Spitzenverbände (Städtetag, Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) sowie zwei Gewerkschaftsvertreter (DGB und Ver.di). Die Wirtschaft war vertreten durch die Präsidenten von DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag), BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) und ZDH (Zentralverband des Deutschen Handwerks).

² Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002, S. 65.

³ http://www.magdeburg.ihk.de/wirfuersie_onlinepubl_4-2002_1826.html (21.07.2003).

⁴ O.V., Bundesfinanzminister betrachtet Kommission als gescheitert, in: Handelsblatt Nr. 61 vom 27.03.2003, S. 6; O.V., Die alte Gewerbesteuer lebt wieder auf, in: Handelsblatt Nr. 126 vom 04.07.2003, S. 6; die Bundesregierung bescheinigt der Kommission freilich, "hervorragende Arbeit geleistet" zu haben, Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung kündigt finanzielle Stärkung der Kommunen an, unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Neue/Weitere-Veroeffentlichungen-393.19253/Artikel/Bundesregierung-kuendigt-finan...htm> (21.07.2003).

befinden sich mittlerweile „am Rand des Ruins“⁵, im laufenden Jahr 2003 steuern die Gemeinden auf ein zuvor nie da gewesenes Rekorddefizit von 9,9 Milliarden Euro zu.⁶

Der Gesetzgeber steht jetzt in der Pflicht. Die Bundesregierung hat dies erkannt und angekündigt, diesen Sommer⁷ einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu verabschieden.⁸ Die Reformen könnten dann – so das Ziel der Regierung – schon zum 01.01.2004 in Kraft treten, sofern der CDU/CSU-geführte Bundesrat das Vorhaben nicht blockiert.

Im vorliegenden Beitrag werde ich zunächst die verschiedenen Einnahmequellen der Gemeinden im Überblick darstellen (unter III.) und die aktuellen Probleme der gemeindlichen Finanzen herausarbeiten (unter IV.). Unter Punkt V. stelle ich schließlich die derzeit in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft diskutierten Reformvorschläge vor, die auch schon die Kommission ihren Beratungen zugrunde gelegt hat. Eine Bewertung der Modelle samt Prognose, für welchen Reformvorschlag sich der Gesetzgeber sinnvollerweise wohl entscheiden wird (unter VI.) sowie eine Zusammenfassung unter Punkt VII. stellen schließlich den Abschluss der Arbeit dar.

⁵ So Petra Roth (CDU), Präsidentin des Städtetages und Oberbürgermeisterin von Frankfurt a.M., zitiert in: O.V., „Städte am Rand des Ruins“ – Zehn Milliarden Defizit, in: Der Tagesspiegel vom 28.01.2003, S. 1.

⁶ Prognose des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, unter: http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/brennpunkte/gemeindefinanzreform_und_steuerschaetzung/aktuelles/finanzprognose_2003/tabelle1/index.html (21.07.2003); Petra Roth (siehe oben Fn 5) spricht in ihrem Interview sogar von einem Defizit von „über 10 Milliarden Euro“, siehe Nahrendorf, Nachgefragt: Petra Roth, in: Handelsblatt vom 16.07.2003, S. 5.

⁷ Im Gespräch ist der 13. August, siehe O.V., Regierung will Steuerentlastung mit neuen Schulden bezahlen, in: Handelsblatt vom 17.07.2003, S. 1.

⁸ Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung kündigt finanzielle Stärkung der Kommunen an, unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Neue/Weitere-Veroeffentlichungen-.393.19253/Artikel/Bundesregierung-kuendigt-finan...htm> (21.07.2003).

III. Die Einnahmequellen der Kommunen

A. Grundlagen, Art. 28 Abs. 2 GG⁹

Art. 28 Abs. 2 GG¹⁰ schützt den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Einen ausdrücklich normierten Anspruch der Gemeinden auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung enthält Art. 28 Abs. 2 GG zwar nicht, ein solcher ist jedoch allgemein anerkannt.¹¹ Er ergibt sich insbesondere aus der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Eigenverantwortungskomponente.¹² Kommunale Selbstverwaltung kann sich eben nur wirksam entfalten, wenn den Gemeinden hinreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Der gemeindliche Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verpflichtet Bund und Länder dazu, die Gemeinden finanziell derart zu stellen, dass sie neben den pflichtigen Selbstverwaltungs- bzw. Auftragsangelegenheiten auch noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen können. Erst wenn nach Deckung der Ausgaben für alle pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten den Gemeinden noch ein Spielraum zur Übernahme und Ausgestaltung freier Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt, kann von einer angemessenen Finanzausstattung gesprochen werden.¹³ Den Gemeinden ist allerdings nicht ein bestimmter und gleichbleibender Bestand an Finanzmitteln garantiert. Aus der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen ergibt sich vielmehr, dass hinsichtlich des über die Mindestausstattung hinausgehenden Betrags die Leistungsfähigkeit von Bund und Ländern mit zu berücksichtigen ist.¹⁴

Die konkrete Art und Weise der Ausstattung der Gemeinden mit finanziellen Mitteln lässt Art. 28 Abs. 2 GG offen. Daher sind sowohl die Selbstfinanzierung durch Erhebung selbstbestimmter Abgaben als auch die Zuordnung bundes- und landesgesetzlicher Steuereinnahmen und die Gewährung von Finanzhilfen denkbar.¹⁵

⁹ Siehe ausführlich: Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 840 ff.

¹⁰ Bzw. die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen, in Rheinland-Pfalz z.B. Art. 49 LVerf.

¹¹ Zahlreiche Nachweise bei Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 840.

¹² Mit Wirkung vom 15.11.1994 wurde darüber hinaus die „finanzielle Eigenverantwortung“ in Satz 3 des Art. 28 Abs. 2 GG eingefügt. Eine inhaltliche Erweiterung der Selbstverwaltungsgarantie war damit aber nicht verbunden, vgl. Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 21. Die Ergänzung des Satzes 3 seit Herbst 1997 um die Zuweisung einer wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle an die Gemeinden sollte die kommunale Finanzautonomie zusätzlich stärken, vgl. zur Kritik hieran: Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 850.

¹³ Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 841.

¹⁴ Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 842 f.

¹⁵ Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 844.

B. Steuern

Die Steuereinnahmen¹⁶ machen einen Großteil der kommunalen Einnahmen aus. Im Jahr 2001 beliefen sie sich auf etwa 34 Prozent der Gesamteinnahmen der Gemeinden.¹⁷

1. Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG

Gemäß Art. 106 Abs. 5 GG erhalten die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommenssteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommenssteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Die in Art. 106 Abs. 5 Satz 2 GG angesprochene bundesgesetzliche Regelung über die Höhe des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer und die horizontale Verteilung unter den Gemeinden eines Landes regelt das Gemeindefinanzreformgesetz.¹⁸ Hiernach erhalten die Gemeinden seit 1980 15 Prozent des Gesamtaufkommens der Lohn- und der veranlagten Einkommenssteuer und seit 1993 12 Prozent des Aufkommens aus dem Zinsabschlag.¹⁹ Von der in Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG eingeräumten Möglichkeit der Festsetzung von Hebesätzen durch die Gemeinden macht das Gesetz bislang keinen Gebrauch.

2. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Art. 106 Abs. 5 a Satz 1 GG

Seit dem 01.01.1998 erhalten die Gemeinden als Ausgleich für die abgeschaffte Gewerbesteuer einen Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer. Der Anteil beläuft sich auf 2,076 Prozent²⁰ des Umsatzsteueraufkommens und wird von den Ländern an die Gemeinden auf Grund eines „orts- und wirtschaftsbezogenen

¹⁶ Der Begriff der Steuer ist in § 3 I AO – anerkanntermaßen auch im Sinne des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffes – definiert. In Abgrenzung zu Gebühr und Beitrag erbringt die Verwaltung dem Steuerzahler keine konkret zurechenbare Gegenleistung.

¹⁷ Siehe Anlage.

¹⁸ BGBl. I 2001 S. 482, geändert durch Solidarpaketfortführungsgesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I 2001, S. 3955), Flutopfersolidaritätsgesetz vom 19.09.2002 (BGBl. I 2002, S. 3651), Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und des Aufbauhilfefondsgesetzes vom 17.06.2003 (BGBl. I 2003, S. 862); zur Berechnung der Einkommenssteuerleistung der Einwohner vgl. § 3 Gemeindefinanzreformgesetz.

¹⁹ Vgl. § 1 Gemeindefinanzreformgesetz.

²⁰ Hinzu kommt seit 1996 eine landesgesetzlich geregelte Kompensationszahlung aus dem Umsatzsteueranteil der Länder als Ausgleich für Einbußen der Gemeinden beim Anteil an der Einkommenssteuer durch den Familienleistungsausgleich, vgl. § 1 Abs. 1 FAG sowie für Rh.-Pf. § 21 LFAG; siehe auch die Berechnung in: Bundesministerium der Finanzen, Datensammlung zur Steuerpolitik 2003, S. 32 f.;

Schlüssels²¹ weitergeleitet. Das Nähere ist in den §§ 5 a ff. Gemeindefinanzreformgesetz geregelt.

3. Grund- und Gewerbesteuer, Art. 106 Abs. 6 Satz GG

Eine bedeutende Einnahmequelle der Gemeinden stellen die Grundsteuer und die Gewerbesteuer dar, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 6 Satz GG den Gemeinden zusteht. Mit der Neuregelung des Art. 106 Abs. 6 GG aus dem Jahr 1997²² ist an die Stelle des – in § 3 Abs. 2 AO immer noch verwendeten – Begriffs der Realsteuern der Begriff der Grund- und Gewerbesteuer getreten. Damit hat der verfassungsändernde Gesetzgeber den Streit vermieden, ob die nach Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer übriggebliebene Gewerbeertragsteuer überhaupt als Realsteuer²³ anzusehen ist.

Erhoben werden die Steuern auf der Grundlage des Gewerbesteuer- sowie des Grundsteuergesetzes, die jedoch lediglich die Steuerpflicht, Steuerbefreiungen und – ermäßigungen sowie die Steuerberechnung regeln. Auf Grund des ihnen nach Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG eingeräumten Hebesatzrechtes bestimmen die Gemeinden selbst darüber, zu welchem Hundertsatz sie die Steuern erheben wollen. Vor allem die Festsetzung der Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes in der jährlichen Haushaltssatzung stellt ein wichtiges Instrument für eine auf Ansiedlung und Förderung von Gewerbebetrieben gerichtete Gewerbepolitik dar, mit dessen Hilfe die Gemeinden Einfluss auf die Höhe ihrer Gewerbesteuereinnahmen ausüben können.²⁴

Den Gemeinden steht jedoch seit 1970 nicht mehr das gesamte Aufkommen der Gewerbesteuer zu. Vielmehr hat der Gesetzgeber in § 6 des Gemeindefinanzreformgesetzes von der Ermächtigung nach Art. 106 Abs. 6 Satz 4 und 5 GG Gebrauch gemacht, wonach Bund und Länder durch eine Umlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden können. Mit Art. 15 des Steuersenkungsgesetzes²⁵ wurde die Gewerbesteuerumlage von rund 20 Prozent bis 2006 stufenweise auf etwa 30 Prozent des Gewerbesteueraufkommens angehoben.²⁶ Im Jahr 2002 belief sich die

²¹ Siehe Art. 106 Abs. 5 a Satz 2 GG.

²² BGBl. I 1997, S. 2470.

²³ Die Realsteuer orientiert sich am Wert eines Objektes (Grund und Boden, Betrieb), nicht am persönlichen Einkommen als Ausdruck der Leistungsfähigkeit.

²⁴ Vgl. Wetzel, Die Finanzhoheit der Gemeinden, S. 46.

²⁵ Vgl. Fn. 90.

²⁶ Die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage sollte ursprünglich lediglich die vermuteten Mehreinnahmen der Gemeinden durch ein angeblich höheres Gewerbesteueraufkommen abschöpfen – eine kapitale Fehleinschätzung, da das Gewerbesteueraufkommen seitdem erheblich gesunken ist, siehe oben Punkt II, Seite 3.

Umlage auf insgesamt rund 5,8 Milliarden Euro, für das Jahr 2003 ergibt sich ein geschätzter Betrag von etwa 6,8 Milliarden Euro.²⁷

4. Kommunale Steuern, Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG

Die eigentlichen Gemeindesteuern haben in der Praxis auf Grund ihres bescheidenen Ertrages keine allzu große Bedeutung, weshalb sie verbreitet auch als „Bagatellsteuern“ bezeichnet werden.²⁸ Es handelt sich hierbei um die sog. örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern; örtlich deswegen, weil die Steuer an die Belegenheit einer Sache oder an einen Vorgang im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde anknüpft und die unmittelbaren Wirkungen der Steuer auf das Gemeindegebiet beschränkt bleiben müssen. Besteuerungsgrund der Verbrauchssteuern ist der Konsum von Waren, wohingegen Aufwandsteuern nicht an den Verbrauch, sondern an das Halten eines Gutes anknüpfen.

Als Beispiele für örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern seien angeführt die Getränkesteuer, die Vergnügungssteuer, die Hundesteuer sowie die Zweitwohnungssteuer.²⁹

Die Gesetzgebungskompetenz für die kommunalen Steuern steht nach Art. 105 Abs. 2 a GG den Ländern zu, die dabei das Gleichartigkeitsverbot des Art. 105 Abs. 2 a Halbsatz 2 GG zu beachten haben. Zum Teil werden die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern dementsprechend auf der Grundlage von Landesgesetzen erhoben, teilweise haben die Länder jedoch die ihnen zustehende Rechtsetzungsbefugnis auf die Gemeinden übertragen.³⁰ Das gemeindliche Recht zur Steuererhebung bemisst sich dann nach dem einschlägigen Landes-Kommunalabgabengesetz.³¹

²⁷ Inklusive Stadtstaaten, siehe Deutscher Städtetag, Neue Steuerschätzung, unter: <http://www.staedtetag.de/10/schwerpunkte/artikel/29/zusatzfenster31.html> (21.07.2003) sowie Schäfer, Steuern: Paradies mit Baracken, in: Der Spiegel Nr. 22, vom 26.05.2003, S. 86 ff.; ohne Stadtstaaten nicht wesentlich geringer.

²⁸ Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, S. 18; auch der Begriff der „kleinen kommunalen Steuern“ ist üblich, siehe ausführlich: Rhein, Die kleinen kommunalen Steuern.

²⁹ Wetzel, Die Finanzhoheit der Gemeinden, S. 47; siehe ausführlich: Rhein, Die kleinen kommunalen Steuern, S. 20 ff. und S. 157 ff.

³⁰ Wetzel, Die Finanzhoheit der Gemeinden, S. 47.

³¹ Siehe z.B. § 5 Abs. 2 KAG Rh-Pf. vom 20.6.1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.02.2001 (GVBl. S. 29).

C. Finanzausweisungen, Art. 106 Abs. 7 GG³²

Eine wichtige Einnahmequelle der Gemeinden stellen die Finanzausweisungen dar, die im Jahr 2001 rund 33,3 Prozent der Gesamteinnahmen der Gemeinden ausmachten.³³

Art. 106 Abs. 7 GG verpflichtet die Länder dazu, den Gemeinden einen prozentualen Anteil von dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern gemäß Art. 106 Abs. 3 GG zur Verfügung zu stellen, nachdem ein Vorwegabzug in Höhe der den Gemeinden direkt zustehenden Anteile am Einkommens- und Umsatzsteueraufkommen gemäß Art. 106 Abs. 5, 5a GG berücksichtigt wurde. Der sog. kommunale Finanzausgleich ergänzt mittels gezielter staatlicher Finanzausweisungen die eigenen Einnahmen der Kommunen und konkretisiert und sichert das aus der Selbstverwaltungsgarantie folgende Recht auf eine angemessene Finanzausstattung.³⁴ Er dient dazu, die den Kommunen insgesamt zur Verfügung stehende Finanzmasse aufzustocken (vertikaler Finanzausgleich Länder/Kommunen) sowie unangemessene Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen auszugleichen (horizontaler Finanzausgleich).³⁵

Die konkrete Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs obliegt dem Landesgesetzgeber. Die entsprechenden Regelungen finden sich in den Landesverfassungen³⁶ und in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder.³⁷ Hinsichtlich der Höhe der Zuweisungen haben die Landesgesetzgeber einen weiten Handlungsspielraum, wobei vor allem die finanzielle Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes Berücksichtigung finden darf.³⁸

1. Vertikaler Finanzausgleich

Die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs weicht in den einzelnen Ländern stark voneinander ab, allgemeingültige Grundstrukturen sind allerdings

³² Einen guten Überblick über den kommunalen Finanzausgleich speziell in Rheinland-Pfalz bietet: Denig, Der kommunale Finanzausgleich.

³³ Siehe Anlage.

³⁴ Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 861.

³⁵ Vgl. Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 913; der horizontale Ausgleich darf freilich nicht zu einer Nivellierung oder gar zu einer Übernivellierung der Finanzkraftunterschiede führen.

³⁶ Siehe z.B. Art. 49 Abs. 5 LVerf. Rh-Pf.

³⁷ Siehe z.B. LFAG Rh-Pf. vom 30.11.1999 (GVBl. S. 415), geändert durch Gesetz vom 06.02.2001 (GVBl. S. 29) und Gesetz vom 09.04.2002 (GVBl. S. 159).

³⁸ Sog. immanente Schranke der Garantie des kommunalen Finanzausgleichs, vgl. VerfGH Rh-Pf, DÖV 1978, 763, 764; siehe auch Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, S. 23.

vorhanden.³⁹ So gibt Art. 106 Abs. 7 GG zunächst den Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern verbindlich als Grundlage des Ausgleiches vor (obligatorischer Steuerverbund). Darüber hinaus können die Länder nach Art. 106 Abs. 7 Satz 2 GG auch die Landessteuern und gegebenenfalls auch Ausgleichsbeträge aus dem Länderfinanzausgleich⁴⁰ in die Verbundgrundlagen miteinbeziehen (fakultativer Steuerverbund). Von den gesamten Verbundgrundlagen wird den Gemeinden dann – von Land zu Land wiederum unterschiedlich – ein bestimmter Prozentsatz (Verbundquote) zur Verfügung gestellt.⁴¹ Diese sog. Finanzausgleichsmasse wird mittels verschiedener Zuweisungsarten vollständig auf die Gemeinden verteilt, wobei vom Landesgesetzgeber in der Regel bestimmte Quoten für die einzelnen zur Verfügung stehenden Zuweisungsarten und hinsichtlich der einzelnen kommunalen Ebenen vorgegeben werden.

Als Zuweisungsarten kommen zunächst die *allgemeinen Finanzausgleichsmassen* in Betracht. Dabei handelt es sich in der Regel um den Gemeinden zweckfrei zufließende sog. Schlüsselzuweisungen⁴² zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Bedarfszuweisungen können ausnahmsweise zum Ausgleich von unvermeidbaren Fehlbeträgen gewährt werden, soweit eigene Mittel und die sonstigen Zuweisungen zum Ausgleich des Haushalts einzelner Kommunen nicht ausreichen.⁴³ Im Gegensatz dazu sind die sog. *Zweckzuweisungen* unmittelbar mit bestimmten Aufgaben verknüpft. Als bedeutendste Untergruppe der Zweckzuweisungen seien nur die Investitionszuweisungen genannt.⁴⁴

Inwieweit der Landesgesetzgeber den Gemeinden allgemeine Finanz- bzw. Zweckzuweisungen zuwenden will, bleibt weitestgehend seinem ihm dabei zustehenden weiten Spielraum überlassen.⁴⁵

³⁹ Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 946.

⁴⁰ Siehe hierzu Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 947.

⁴¹ In Rh-Pf. bspw. 21 Prozent und zusätzlich eine ergänzende Finanzausgleichsumlage, siehe Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 951; vgl. auch §§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 1, 23 LFAG Rh-Pf; Übersicht über die Quoten aller Bundesländer siehe bei Fehr/Tröger, Reform des Länderfinanzausgleichs, S. 5.

⁴² Von Schlüsselzuweisungen spricht man deshalb, weil ihrer Berechnung bestimmte Schlüssel unter Verwendung bestimmter Normengrößen (z.B. Einwohnerzahl, Steuerkraftmesszahl) zugrunde liegen.

⁴³ Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 952; siehe z.B. § 17 LFAG Rh-Pf.

⁴⁴ Siehe Müickl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, S. 22.

⁴⁵ Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 138.

2. Horizontaler Finanzausgleich

Der gerechten und zu starke Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden ausgleichenden Verteilung der Zuweisungen auf die einzelnen Kommunen dient ein aus drei Komponenten bestehendes Ausgleichssystem. Es berücksichtigt im Wesentlichen den gemeindlichen Finanzbedarf⁴⁶ und die Steuerkraft der Gemeinde⁴⁷. Ferner werden bestimmte Ausgleichsregelungen⁴⁸ festgelegt. Überwiegend orientieren sich die Bundesländer dabei an einem von Johannes Popitz⁴⁹ begründeten Modell.⁵⁰

D. Sonderlastenausgleich, Art. 106 Abs. 8 GG

Ein besonderer Ausgleich ist in Art. 106 Abs. 8 GG geregelt. Hiernach gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Gemeinden nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen selbst zu tragen, die der Bund veranlasst hat. Hiermit wird eine Lücke für Fälle atypischer Lasten geschlossen, die das System des kommunalen Finanzausgleichs offen lässt. Art. 106 Abs. 8 GG ergänzt mithin das System des Finanzausgleichs. Ein Beispiel für einen derartigen Sonderlastenausgleich ist die Erstattungspflicht gemäß § 14 Abs. 3 FStrG.⁵¹

E. Gebühren

Die Einnahmen aus Gebühren beliefen sich im Jahre 2001 auf etwa 11,5 Prozent der gemeindlichen Gesamteinnahmen.⁵² Etwa $\frac{3}{4}$ des Gebührenaufkommens verteilt sich allein auf die Gebühren für Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung.⁵³ Weitere

⁴⁶ Wobei es nicht auf die Ist-Ausgaben der Gemeinde ankommen kann, sondern die notwendigen Ausgaben ermittelt werden müssen; Ausgangspunkt der Bemessung des Finanzbedarfs ist daher immer die gemeindliche Einwohnerzahl, wobei teilweise auf die tatsächliche, z.T. auf sog. „veredelte“ Einwohnerzahlen zurückgegriffen wird, vgl. Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 964 ff.

⁴⁷ Diese wird ermittelt durch Addition der Steuerkraftzahlen der verschiedenen gemeindlichen Steuern mit Ausnahme der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern.

⁴⁸ Diese führen zu einer vollständigen oder teilweisen Deckung des Differenzbetrages zwischen dem Finanzbedarf und der Steuerkraft der Gemeinde; von Land zu Land unterscheiden sich die Regelungen zum Teil erheblich.

⁴⁹ Deutscher Jurist und preußischer Finanzminister (1933-1944), geb. 1884, nach dem Hitler-Attentat vom 20.7.1944 zum Tode verurteilt und 1945 hingerichtet.

⁵⁰ Siehe im Einzelnen zur Berechnung: Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 961 ff.

⁵¹ Siehe im Einzelnen: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (6. Aufl. 2002), Art. 106 Rn. 19 f.; Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Rn. 795 ff.

⁵² Siehe Anlage.

⁵³ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2003, S. 171.

typische Beispiele für Gebühren sind Straßenreinigungs- und Friedhofsgebühren sowie das Entgelt für die Benutzung städtischer Hallenbäder oder Stadtbibliotheken.⁵⁴

Bei Gebühren handelt es sich dem BVerfG⁵⁵ zufolge um öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher (Gegen-) Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder eine sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, die Kosten der (Gegen-) Leistung ganz oder teilweise zu decken.

Neben dem *Kostendeckungsprinzip* setzt auch das sog. *Äquivalenzprinzip*⁵⁶ der Gebührenerhebung Grenzen.⁵⁷ Die Gebühreneinnahmen sollen also einerseits dazu dienen, speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken. Andererseits soll für die Bemessung der Gebührenhöhe auch das Interesse des die Leistung in Empfang nehmenden Bürgers an der Leistung berücksichtigt werden. Die Gebühr darf insoweit nicht unverhältnismäßig hoch sein.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist allerdings zu berücksichtigen, dass dem Gebührengesetzgeber ein weiter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, welche Maßstäbe er in Bezug auf die Gebührenerhebung anlegen will.⁵⁸

Auch Gebühren mit Lenkungscharakter, also solche, die verhaltenssteuernde Zwecke verfolgen, sind damit nicht von vornherein verfassungswidrig. Die Grenze des Zulässigen verläuft dort, wo die Gebühr Gefahr läuft, in eine gegenleistungsfreie Steuer umzuschlagen und dadurch die durch Art. 104 a ff. GG erfolgte Grundsatzentscheidung des Verfassungsgebers für den Steuerstaat umgangen würde.⁵⁹

Im Wesentlichen gibt es zwei verschiedene Erscheinungsformen der Gebühren: einerseits *Verwaltungsgebühren*, die als Gegenleistung für ein besonderes Verwaltungshandeln erhoben werden, andererseits *Benutzungsgebühren*, die die

⁵⁴ Vgl. Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung, S. 26; Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, S. 21.

⁵⁵ BVerfGE 50, 217, 226 m.w.N.; siehe auch Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 95.

⁵⁶ Siehe hierzu BVerwGE 26, 305, 309.

⁵⁷ Vgl. Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, S. 20; beide Prinzipien liegen z.B. dem § 7 Abs. 1 KAG Rh-Pf. und auch dem § 9 Abs. 1 LGebG Rh-Pf. vom 3.12.1974 (GVBl. S. 578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.10.1999 (GVBl. S. 325) zugrunde.

⁵⁸ Siehe Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 95 m.w.N.

⁵⁹ Vgl. hierzu Im, Kommunale Gestaltungsspielräume, S. 26 f.; weitere Schranken für eine Gebührenerhebung können sich selbstverständlich aus verfassungsrechtlichen Vorgaben ergeben, so v.a. aus dem Gleichheitsgrundsatz, dem Sozialstaatsprinzip und in Ausnahmefällen auch aus Freiheitsgrundrechten, vgl. Im, Kommunale Gestaltungsspielräume, S. 56 ff.

Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen oder Anlagen darstellen.⁶⁰

Die Rechtsgrundlagen für den Erlass von Gebührensatzungen sind in den Landesgebührengesetzen und Kommunalabgabengesetzen der Länder⁶¹ sowie in Spezialgesetzen⁶² geregelt.

F. Beiträge

Die Einnahmen aus Beiträgen machten im Jahr 2001 rund 1,6 Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen aus.⁶³ Als Beispiele für Beiträge seien nur der Erschließungsbeitrag nach § 127 ff. BauGB sowie Straßenausbaubeiträge und Beiträge für den Anschluss von Grundstücken an die Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Fernwärmeversorgung genannt.⁶⁴

Es handelt sich hierbei jeweils um Geldleistungen, die zur teilweisen oder vollen Deckung des Aufwandes für die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen dienen. Sie werden von denjenigen erhoben, denen besondere Vorteile aus der Herstellung oder dem Bestand der Einrichtung erwachsen *können*.⁶⁵ Von den Gebühren unterscheiden sich die Beiträge dadurch, dass sie maßgeblich auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung abstellen.⁶⁶ Es kommt also – anders als bei Gebühren – nicht darauf an, dass der Bürger auch tatsächlich eine öffentliche Leistung in Anspruch genommen hat, wenn ihm nur die Möglichkeit eröffnet wird, Vorteile aus der Einrichtung zu ziehen.

Von der Steuer grenzen sich Beiträge – wie auch Gebühren – durch das Vorhandensein einer Gegenleistung ab. Der Adressatenkreis dieser Gegenleistung muss von vornherein verlässlich individualisiert sein, da bei fehlender Individualisierung der

⁶⁰ Wetzel, Die Finanzhoheit der Gemeinden, S. 48; die Übergänge zwischen den Gebührenarten können dabei fließend sein; als weiterer Grundtyp der Gebühr kommt die sog. *Verleihungsgebühr* in Betracht, vgl. hierzu Im, Kommunale Gestaltungsspielräume, S. 31 ff.

⁶¹ Für Rheinland-Pfalz siehe LGebG Rh-Pf. sowie das KAG Rh-Pf., siehe insbesondere § 2 Abs. 5 LGebG Rh-Pf. sowie § 2 Abs. 1 KAG Rh-Pf.

⁶² So z.B. § 47 Abs. 1, Abs. 3 LStrG Rh-Pf., der für die Sondernutzung von Straßen die Erhebung einer Gebühr vorsieht.

⁶³ Siehe Anlage.

⁶⁴ Vgl. § 127 Abs. 4 Satz 2 BauGB.

⁶⁵ Def. bei Wetzel, Die Finanzhoheit, S. 48 sowie Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 96.

⁶⁶ Siehe z.B. § 7 Abs. 2 KAG Rh-Pf.

Beitragsschuldner eine Beitragserhebung nicht zulässig ist. Die richtige Finanzierungsquelle für solche Fälle ist die Steuer.⁶⁷

Rechtsgrundlage für die Erhebung von Beiträgen sind vor allem die Kommunalabgabengesetze der Länder und die danach erlassenen Beitragssatzungen. Entsprechend der Bemessung von Gebühren, ist auch die Höhe von Beiträgen vor allem am Kostendeckungs- und am Äquivalenzprinzip auszurichten.⁶⁸ Der einzelne Beitragsschuldner darf nur entsprechend seinem abstrakten Vorteil belastet werden.⁶⁹

G. Sonstige Einnahmen

Etwa 19,6 Prozent der Gesamteinnahmen der Gemeinden zählen zu den sonstigen Einnahmen.⁷⁰

Hinter dieser Sammelbezeichnung verbergen sich zahlreiche – wertmäßig überwiegend weniger umfangreiche – Positionen. Dazu zählt vor allem die erwerbswirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in den durch die jeweilige Gemeindeordnung gesetzten rechtlichen Grenzen.⁷¹ Im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung erzielt die Gemeinde bspw. Miet-⁷² und Pächterträge, Gewinne aus Eigenbetrieben, Zinsen und Darlehensrückflüsse, aber auch sog. Konzessionsabgaben. Bei letzteren handelt es sich um Wegenutzungsentgelte, die Energie- und Wasserversorgungsunternehmen für die Einräumung des Rechts zur unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern im Gemeindegebiet mittels Benutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen entrichten.⁷³

⁶⁷ Vgl. Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 96.

⁶⁸ Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 141.

⁶⁹ Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, S. 20; siehe bspw. § 7 Abs. 2 a.E. KAG Rh-Pf.; allgemein und vertiefend zur Beitragsbemessung: Driehaus/Hinsen/von Mutius, Grundprobleme des kommunalen Beitragsrechts.

⁷⁰ Siehe Anlage.

⁷¹ Vgl. z.B. § 85 ff. GemO Rh-Pf., insbesondere die Subsidiaritätsklausel in § 85 Abs. 1 Nr. 3 GemO Rh-Pf.

⁷² Vermehrt zählt hierzu seit etwa 10 Jahren der sog. Barwertvorteil aus US-Cross-Border-Leasingverträgen, vgl. O.V., Bayerische Landesregierung will Cross-Border-Leasing gesetzlich verbieten, in: Handelsblatt vom 13.05.2003, S. 17; Melzer, Seit einiger Zeit wird in Deutschland kontrovers über das "US-Cross-Border-Leasing" diskutiert, in: Handelsblatt vom 23.04.2003, S. b12; Rohwetter, Geschäfte mit Unbekannten, in: Die Zeit vom 20.03.2003, S. 29.

⁷³ Vgl. Art. 1 § 14 Abs. 1 und § 15 des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24.04.1998, BGBl. I 1998, S. 730, in Kraft getreten am 29.04.1998; ferner Hidién, Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden, S. 137.

Auch Sonderabgaben, die das BVerfG nur unter strengen Voraussetzungen als für mit dem Finanzverfassungsrecht vereinbar akzeptiert hat,⁷⁴ können der Gemeinde zufließen.⁷⁵ Allerdings ist zwingend notwendiges Merkmal einer Sonderabgabe, dass die Gelder zweckgebunden einem Fonds außerhalb des öffentlichen Haushalts zugeführt werden. Die Gelder des Sonderabgaben-Fonds sind daher einzig und allein für die jeweilige Sachaufgabe zu verwenden und dienen nicht der Finanzierung der allgemeinen Aufgaben der Gemeinde.

Seit einigen Jahren ist ferner die Veräußerung von Vermögen als einträgliche Einnahmequelle entdeckt worden. Schließlich bleibt noch die Kreditaufnahme zu nennen, wobei allerdings das kommunale Haushaltsrecht enge Grenzen setzt und die Finanzierung laufender Ausgaben des Verwaltungshaushaltes verbietet.⁷⁶ Befreiungsvorschriften, die auf Bundes- und Landesebene eingreifen, wenn es zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten ist,⁷⁷ stehen der Gemeinde nicht zur Verfügung.⁷⁸

⁷⁴ Siehe hierzu und zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Sonderabgaben: Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 96 ff.

⁷⁵ Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung, S. 129.

⁷⁶ Vgl. z.B. § 94 Abs. 3 i.V.m. § 103 GemO Rh-Pf.

⁷⁷ Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG sowie z.B. Art. 117 LVerf Rh-Pf; derzeit wird seitens der Politik allzu leichtfertig und verantwortungslos eine solche Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts angenommen, siehe nur Afhüppe, Nachhaltig gestört, in: Wirtschaftswoche vom 08.05.2003, S. 29.

⁷⁸ Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, S. 24.

IV. Probleme der Gemeindefinanzen und ihre Gründe

Die Zuspitzung der prekären finanziellen Situation⁷⁹ der nach den Jahren 2001 und 2002 praktisch handlungsunfähigen Gemeinden spiegelt sich in dem negativen Finanzierungssaldo⁸⁰ von rund 10 Milliarden Euro wider, den die gemeindlichen Haushalte 2003 aufweisen werden.⁸¹

Das seit 2001 bestehende Finanzierungsdefizit (2001: -3,95 Mrd. EUR, 2002: -6,65 Mrd. EUR)⁸² führt dazu, daß immer mehr Gemeinden laufende Ausgaben dauerhaft über – nur für kurzfristige Liquiditätsengpässe gedachte – Kassenkredite finanzieren.⁸³ Mitte 2002 erreichten die kommunalen Kassenkredite die Summe von 11,7 Milliarden Euro und waren damit mehr als zehnmal so hoch wie 1992.⁸⁴ Schon im Jahr 2001 betrug die Schuldendienstbelastungsquote der westdeutschen Kommunen 11,6 Prozent, die der ostdeutschen Kommunen 12,7 Prozent. Diesen Anteil ihrer Steuereinnahmen samt allgemeinen Zuweisungen mussten die Kommunen allein an Zinsen und Tilgungsleistungen für ihre in Anspruch genommenen Kredite aufwenden.⁸⁵

Folge der schwierigen Finanzsituation sind stark zurückgegangene öffentliche Investitionen in die gemeindliche Infrastruktur,⁸⁶ die Schließung öffentlicher Einrichtungen, verstärkter Personalabbau, vermehrte Veräußerungen von Vermögenswerten⁸⁷ und nicht zuletzt die Erhöhung gemeindlicher Gebühren und Beiträge.⁸⁸

⁷⁹ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002, S. 59, unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage12112/Entwicklung-der-Kommunalfinanzen-und-Gemeindefinanzreform.pdf> (21.07.2003).

⁸⁰ Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben.

⁸¹ Siehe schon oben Fn.6.

⁸² Siehe Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2003, S. 178 sowie die Schätzung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Tabelle 1, unter: http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/brennpunkte/gemeindefinanzreform_und_steuerschaetzung/aktuelles/finanzprognose_2003/tabelle1/index.html (21.07.2003).

⁸³ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002, S. 59.

⁸⁴ Deutscher Städtetag, Finanzkrise der Städte wird 2003 noch dramatischer, unter: <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2003/01/27/00073/index.html> (21.07.2003)

⁸⁵ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002, S. 58.

⁸⁶ Roland Schäfer, Präsident des Städte- und Gemeindebundes bezeichnet die derzeitigen Investitionssummen plakativ als „ein Investitionsvolumen auf Nachkriegsniveau“, vgl. Fröhling/Dorf/Hielscher/Neumann/Schmid, Daumenschrauben für Bürger, in: Der Spiegel Nr. 2 vom 7.1.2002, S. 32; der Anteil der Investitionen am Etat ist bei den Kommunen deutlich höher als bei den anderen Gebietskörperschaften. Fast zwei Drittel der öffentlichen Sachinvestitionen, also Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken und beweglichen Sachen des Anlagevermögens, werden von den Kommunen getätigt. Ein Zurückfahren dieser Investitionen ist gesamtwirtschaftlich schädlich, vgl. Schinner, Haushaltsüberschuss der Gemeinden schrumpft, in: Handelsblatt Nr. 015 vom 22.01.02 Seite 4.

⁸⁷ Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz, S. 23 spricht davon, die Gemeinden seien seit einiger Zeit gezwungen, ihr „Tafelsilber zu veräußern“; der Deutsche Städte- und Gemeindebund, Finanzprognose zur kommunalen Haushaltslage, I Nr. 6, unter http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/brennpunkte/gemeindefinanzreform_und_steuerschaetzung/aktuelles/finanzprognose_2003/index.html

A. Die Einnahmenseite

Die Finanzkrise der Gemeinden beruht zum einen auf sinkenden Einnahmen, hervorgerufen sowohl durch die andauernde schwache Konjunktur⁸⁹ als auch die zahlreichen und verwirrenden Aktivitäten des Gesetzgebers in den letzten Jahren auf dem Gebiet des Steuerrechts. So haben in der Vergangenheit das Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung⁹⁰, das Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes⁹¹, das Gesetz zur Änderung des Investitionszulagengesetzes 1999⁹² sowie insbesondere das Gesetz zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts⁹³ aus unterschiedlichsten Gründen zu teilweise drastischen Einbrüchen der Gemeindeeinnahmen geführt.

Nachdem man mit Hilfe des Steuervergünstigungsabbaugesetzes⁹⁴ zunächst nicht vorhergesehene Steuerausfälle milderte⁹⁵ und den Gemeinden durch die Verschiebung der für 2003 geplanten Stufe der Steuerreform auf das Jahr 2004⁹⁶ Mehreinnahmen bescherte,⁹⁷ wird das geplante Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform um ein Jahr von 2005 auf 2004⁹⁸ die Gemeinden erneut finanziell schwer belasten.⁹⁹ Da ist es nur ein kleiner Trost, dass beabsichtigte Konsolidierungsmaßnahmen auf Bundesebene zur Erzielung eines ausgeglichenen Haushalts 2004 auch den Kommunen mittelbar Mehreinnahmen verschaffen werden.¹⁰⁰

(21.07.2003) geht mittlerweile davon aus, dass das „Tafelsilber“ weitgehende veräußert sei. Auch die deutliche Zunahme der in Fn. 72 angesprochenen US-Cross-Border-Leasing-Geschäfte hat ihre Ursache nicht zuletzt in der angespannten Haushaltslage der Gemeinden.

⁸⁸ Vgl. Fröhlingsdorf/Hielscher/Neumann/Schmid, Daumenschrauben für Bürger, in: Der Spiegel Nr. 2 vom 7.1.2002, S. 32.

⁸⁹ Vgl. Schrinner, Haushaltsüberschuss der Gemeinden schrumpft, in: Handelsblatt Nr. 015 vom 22.01.02, S. 4.

⁹⁰ Steuersenkungsgesetz (StSenkG) vom 23.10.2000 (BGBl. I 2000, S. 1433).

⁹¹ Steuersenkungsergänzungsgesetz (StSenkErgG) vom 19.12.2000 (BGBl. I 2000, S. 1812).

⁹² Gesetz vom 20.12.2000 (BGBl. I 2000, S. 1850).

⁹³ Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz (UntStFG) vom 20.12.2001 (BGBl. I 2001, S. 3858).

⁹⁴ Gesetz zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (StVergAbG) vom 16.05.2003 (BGBl. I 2003, S. 660).

⁹⁵ Unter anderem sieht das Gesetz einen dreijährigen Zahlungsaufschub und weitere Regelungen zur Begrenzung der Erstattung von Körperschaftssteuerguthaben vor, ferner Regelungen zur Bekämpfung der sog. „Gewerbesteueroasen“ und die Abschaffung der Mehrmütterorganshaft.

⁹⁶ Durch Art. 1 bis 4 des Flutopfersolidaritätsgesetzes vom 19.09.2002 (BGBl. I 2002, S. 3651).

⁹⁷ Was freilich bezeichnenderweise im Wesentlichen erst durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 17.06.2003 (BGBl. I 2003, S. 862) geschah, womit eine nicht einmal 9 Monate alte Regelung postwendend wieder abgeschafft wurde.

⁹⁸ Siehe statt aller: O.V., Schröder zwingt Eichel zu vorgezogener Steuerreform, in: Handelsblatt vom 20.06.2003, S. 1.

⁹⁹ Nahrendorf, Städte werden zum Sozialfall, in: Handelsblatt vom 16.07.2003, S. 5.

¹⁰⁰ Finanzminister Eichel muss – die Gegenfinanzierung der vorgezogenen 3. Stufe der Steuerreform noch nicht berücksichtigt – 14 Milliarden Euro einsparen, siehe O.V., Tagessieg für Steuersenker Schröder, in: Handelsblatt vom 02.07.2003.

Das größte Sorgenkind der Gemeinden stellt – ungeachtet der Frage, ob sie in der heutigen Form überhaupt verfassungsgemäß ist¹⁰¹ – die Gewerbesteuer dar. Nachdem im Zeitraum 1995 bis 1999 die Gewerbesteuereinnahmen gestiegen waren und 2000 nur geringfügig sanken,¹⁰² hat sich die Situation seit 2001 dramatisch verschlechtert. Im Vergleich zum Jahr 2000 mussten die Gemeinden mit durchschnittlich - 11,5 Prozent erhebliche Einbußen hinnehmen. Der Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen fiel dabei in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich aus. Die Spannbreite reichte von durchschnittlich - 3,3 Prozent in Thüringen bis - 24,5 Prozent in Brandenburg. Rheinland-Pfalz war mit durchschnittlich - 22,4 Prozent das am stärksten betroffene westdeutsche Bundesland.¹⁰³ Besonders erschreckende Beispiele lieferten einzelne Industriestädte wie Ludwigshafen und Leverkusen, die ein Minus von jeweils über 60 Prozent zu verkräften hatten.

2002 gingen die Gewerbesteuereinnahmen im Durchschnitt um weitere 9,1 Prozent zurück.¹⁰⁴ Auch 2003 wird sich die „galoppierende Schwindsucht“¹⁰⁵ mit einem erneuten Minus von geschätzten 3,3 Prozent fortsetzen.¹⁰⁶

Die massiven Gewerbesteuerausfälle hatte die Bundesregierung im Rahmen ihrer Steuerreformpolitik nicht vorhergesehen,¹⁰⁷ obwohl ein eindeutiger und unmittelbarer Zusammenhang zwischen Steuerreform und Minderung des Gewerbesteuerauf-

¹⁰¹ Verfassungsmäßigkeit der „alten“ Gewerbesteuer (d.h. inkl. Gewerbekapital- und Lohnsummensteuer) hat das BVerfG in mehreren Entscheidungen bejaht: vgl. BVerfGE 21, 54, 63; BVerfGE 26, 1, 7 ff.; BVerfGE 46, 224, 240; auch die Vorlage des FG Niedersachsen zur Verfassungsmäßigkeit der Gewerbesteuer (vor Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer), in: FR 1998, S. 1041 hat das BVerfG mit Beschluss vom 17.11.1998, in: FR 1999, S. 529 für unzulässig erachtet. In der Lit. wird wegen der Nichteinbeziehung von Freiberuflern überwiegend von einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ausgegangen, der auch nicht durch die – wegen der Nichtberücksichtigung von Anrechnungsüberhängen und der mit ihr verbundenen Tarifspreizung im Einkommenssteuerrecht – problematische Vorschrift des § 35 EStG ausgeglichen wird, vgl. statt aller: Litzemberger, Kommunale Besteuerung von Einkommen, Teil B und C m.w.N., unter: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/inststeu/sem-ws-2001-07.pdf> (21.07.2003); siehe auch Georgi, Die Gewerbesteuer verlangt nach Ersatz, in: FAZ vom 22.5.2002, S. 17.

¹⁰² Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2003, S. 185.

¹⁰³ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002, S. 63.

¹⁰⁴ Der Medienkonzern Bertelsmann AG forderte bspw. 15 Millionen Euro Gewerbesteuervorauszahlungen von der Stadt Gütersloh zurück, siehe O.V., Gewerbesteuer weiter rückläufig, in: Handelsblatt Nr. 079 vom 24.04.2002, S. 4.

¹⁰⁵ So Schaefer, Galoppierende Schwindsucht, in: Der Spiegel Nr. 35 vom 27.08.2001, S. 113.

¹⁰⁶ Zahlen beruhen auf der Zusammenstellung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Tabelle 1, unter: http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/brennpunkte/gemeindefinanzreform_und_steuerschaetzung/aktuelles/steuerschaetzung_mai_2003/steuerarten/index.html (21.07.2003); andere Zahlen unter Einschluß der Stadtstaaten bei: Schäfer, Steuern: Paradies mit Baracken, in: Der Spiegel Nr. 22 vom 26.05.2003, S. 86 ff. sowie Deutscher Städtetag, Neue Steuerschätzung, unter: <http://www.staedtetag.de/10/schwerpunkte/artikel/29/zusatzfenster31.html> (21.07.2003).

¹⁰⁷ Vielmehr ging das Bundesministerium der Finanzen davon aus, dass die Steuerreform ohne eine Anhebung der Gewerbesteuerumlage sogar zu erheblichen Mehreinnahmen bei den Gemeinden führen würde; dies insbesondere auf Grund der Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte sowie der Verlängerung der Abschreibungszeiträume, vgl. Schaefer, Galoppierende Schwindsucht, in: Der Spiegel Nr. 35 vom 27.08.2001, Seite 113 und Hofmann/Scherf, Die Auswirkungen der Steuerreform, S. 101 f.

kommens besteht¹⁰⁸ und die grundsätzlichen Mängel der Gewerbesteuer¹⁰⁹ sowie die schwache Konjunktur für die Steuerausfälle nicht alleinverantwortlich gemacht werden können.

Zum einen führte die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage,¹¹⁰ die die Kommunen an Bund und Länder abführen müssen, zu einer erheblichen, bis 2006 stufenweise ansteigenden Mehrbelastung der Gemeinden.¹¹¹ Zum anderen brachte die Änderung der gewerbesteuerlichen Organschaft durch das UntStFG herbe Einnahmeverluste. Das Gesetz setzte die Anforderungen für die Begründung einer gewerbesteuerlichen Organschaft herab und glich sie denen der körperschaftssteuerlichen Organschaft an, was im Ergebnis dazu führte, dass Verluste von Tochtergesellschaften häufiger als unter früherem Recht den Bilanzgewinn der Mutter und damit den Gewerbeertrag und die Gewerbesteuerschuld schmälern konnten.

Über das Sinken der Gewerbesteuereinnahmen hinaus hatte die Steuerreform negative Auswirkungen auch auf das Einkommens- und Körperschaftsteueraufkommen:

Das Anliegen der Steuerreform war und ist es, den Bürgern insbesondere über eine schrittweise Absenkung der Eingangs- und Spitzensteuersätze bis zum Jahr 2005 – bzw. nun voraussichtlich schon bis 2004 – eine erhebliche Steuerentlastung zukommen zu lassen. Einzelunternehmern und Personengesellschaften wurde ferner die Möglichkeit der pauschalen Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuer gemäß § 35 EStG eingeräumt,¹¹² außerdem wurde der hälftige Steuersatz für Betriebsveräußerungen und -aufgaben wieder eingeführt.

¹⁰⁸ Das Bundesministerium der Finanzen behauptet freilich – wohl wider besseres Wissen aus parteipolitischen Gründen – das genaue Gegenteil, siehe Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002, S. 64.

¹⁰⁹ Zu den qualitativen Unzulänglichkeiten der Gewerbesteuer als modifizierter Ertragssteuer zählt insbesondere, dass ihr Aufkommen stark konjunkturabhängig und damit unständig ist, so dass die Gemeinden zu einem regelmäßig ineffizienten prozyklischen wirtschaftlichen Verhalten animiert werden. Zum anderen sind viele Gemeinden stark von der Gewinnsituation nur eines Steuerpflichtigen abhängig, so dass es zu einer sehr uneinheitlichen – negativen wie positiven – Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen kommt, vgl. Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002, S. 64. Beispiele hierfür sind die Städte Ludwigshafen (BASF AG), Leverkusen (Bayer AG) und Schwäbisch Hall (Bausparkasse Schwäbisch Hall).

¹¹⁰ Siehe schon oben Kapitel III.B.3, Seite 7; gedacht war die Erhöhung als Ausgleich für die vermuteten Mehreinnahmen der Gemeinden, s.o. Fn. 26. Problematisch war dabei von vornherein, dass die unterstellten Mehreinnahmen lediglich auf kaum zuverlässig zu prognostizierenden Schätzungen beruhten und ferner, dass die Höhe der Gewerbesteuerumlage gleich auf sechs Jahre festgesetzt wurde und sich damit nicht an der tatsächlichen Einnahmementwicklung der Gemeinden orientieren kann, vgl. Hofmann/Scherf, Die Auswirkungen der Steuerreform, S. 104, unter: http://www.difu.de/publikationen/dfk/de/01_1/1_scherf.pdf (21.07.2003).

¹¹¹ Grundsätzliche Bedenken gegen die Gewerbesteuerumlage bei Hofmann/Scherf, Die Auswirkungen der Steuerreform, S. 109, unter: http://www.difu.de/publikationen/dfk/de/01_1/1_scherf.pdf (21.07.2003).

¹¹² Geringfügige Einschränkungen brachte allerdings das StVergAbG, siehe bereits oben Fn. 95.

Der mit der Steuerreform herbeigeführte Wechsel vom Anrechnungs- zum Halbeinkünfteverfahren ging darüber hinaus einher mit einer reduzierten einheitlichen Belastung der Körperschaften von nur noch 25 Prozent. Durch massive Gewinnausschüttungen verhinderten die Unternehmen in der Folgezeit den Verlust von angesammeltem Körperschaftssteuerguthaben mit dem Ergebnis entsprechend hoher Körperschaftssteuer-Rückerstattungsansprüche. Durch Einführung des § 8 b Abs. 1 KStG wurden inländische und ausländische Dividendenerträge, die Körperschaften im Sinne des KStG erzielen, von der Steuer befreit.¹¹³ Die Gewinne aus der Veräußerung in- und ausländischer Beteiligungen wurden gemäß § 8 b Abs. 2 KStG ebenfalls steuerfrei gestellt. Um Personengesellschaften und Einzelunternehmer insoweit gleichzustellen, wurde über § 6 Abs. 10 EStG die Übertragung von Veräußerungsgewinnen aus Beteiligungsverkäufen auf neu angeschaffte Wirtschaftsgüter bzw. die Bildung einer steuerfreien Rücklage zugelassen.

An den sich durch diese zahlreichen Maßnahmen ergebenden Einkommenssteuer- und Körperschaftssteuer-Mindereinnahmen¹¹⁴ waren die Kommunen zwingend über ihren Anteil am Einkommenssteueraufkommen sowie über den kommunalen Finanzausgleich beteiligt.¹¹⁵ Gleichzeitig schlugen die Änderungen im EStG und KStG über § 7 Abs. 1 GewStG mittelbar auf den Gewerbeertrag durch und führten zu einer weiteren Verringerung der Gewerbesteureinnahmen.

B. Die Ausgabenseite

Große Probleme stellen sich für die Gemeinden auch auf der Ausgabenseite, insbesondere im Hinblick auf soziale Leistungen wie die Sozialhilfe. So stiegen in den ostdeutschen Kommunen seit 1999 und in den westdeutschen Kommunen seit 2000 die Ausgaben für soziale Leistungen, nachdem sie in den vorhergehenden Jahren gesunken

¹¹³ Teilweise wurde dieses Ergebnis allerdings durch das UntStFG wieder rückgängig gemacht: Dividendenerträge aus sog. Streubesitz wurden gemäß § 8 Nr. 5 GewStG nun wieder der Gewerbesteuer unterworfen; das UntStFG stärkte ferner unter bestimmten Voraussetzungen das Gewerbesteueraufkommen durch Einbeziehung des Veräußerungs- bzw. Aufgabegewinns in den Gewerbeertrag, vgl. § 7 Satz 2 GewStG.

¹¹⁴ Das Bundesministerium der Finanzen, Steuerreform 2000, S. 4 ff., unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage18250/Die-Steuerreform-2000-im-Ueberblick.pdf> (21.07.2003) ging ursprünglich von einer Gesamtentlastung durch die Steuerreform 2000 von rund 32 Milliarden EUR aus; dies trotz getroffener Gegenfinanzierungsmaßnahmen (unter anderem Senkung der AfA-Sätze und Verschärfung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung).

¹¹⁵ Hofmann/Scherf, Die Auswirkungen der Steuerreform, S. 100; Nicht unerhebliche Steuerausfälle ergaben sich – unabhängig von der Steuerreform – durch die Versteigerung der UMTS-Lizenzen. Den Aufwand in Höhe von etwa 50 Milliarden Euro werden die Unternehmen über die nächsten Jahre abschreiben. Nach Hickel, Die Gemeinden sind die großen Verlierer, in: Frankfurter Rundschau vom 19.6.2002, S. 7 wird dies in den kommenden 20 Jahren zu Einnahmeverlusten für die betroffenen Gemeinden in Höhe von rund 400 Millionen Euro führen.

waren, wieder an.¹¹⁶ Für die Jahre 2002 und 2003 werden weitere deutliche Steigerungen von 5,0 bzw. 5,6 Prozent zu verzeichnen sein.¹¹⁷ Problematisch ist vor allem, dass die Belastung der kommunalen Haushalte hinsichtlich sozialer Aufgaben in der Regel dort am höchsten ist, wo die Einnahmesituation entsprechend schlecht ist,¹¹⁸ gehen doch hohe Ausgaben für Sozialleistungen regelmäßig einher mit zunehmender Arbeitslosigkeit.

¹¹⁶ Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2003, S. 174.

¹¹⁷ Deutscher Städte- und Gemeindebund, Tabelle 1, unter http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/brennpunkte/gemeindefinanzreform_und_steuerschaetzung/aktuelles/finanzprognose_2003/tabelle1/index.html (21.07.2003).

¹¹⁸ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 05.2002, S. 65.

V. Reformvorschläge

Eine umfassende Gemeindefinanzreform muss folgende Ziele im Blick haben:

1. Kommunale Einnahmen müssen ausreichenden Spielraum für kommunalpolitische Gestaltung lassen¹¹⁹
2. Verankerung des Konnexitätsprinzips („wer bestellt, bezahlt auch“) im Grundgesetz sowie Begründung von Mitwirkungsrechten der Kommunen am Gesetzgebungsverfahren
3. Bewahrung der Möglichkeiten der Gemeinden, Standortpolitik zu betreiben durch Schaffung von Anreizen zur Ansiedlung von Unternehmen¹²⁰
4. Rechtsformneutralität, d.h. gleiche steuerliche Belastung vergleichbarer Unternehmen unabhängig von ihre Rechtsform¹²¹
5. Orientierung der Steuern am Leistungsfähigkeitsprinzip
6. Verzicht auf Hinzurechnungen ertragsunabhängiger Elemente zur Bemessungsgrundlage, d.h. keine Besteuerung von Betrieben, die Verluste erwirtschaften
7. Konjunktur- und Krisenunempfindlichkeit (Verstetigung) der kommunalen Einnahmen¹²²
8. Steuervereinfachung¹²³

Von Anfang an blieb das Thema der – vor allem von den Kommunen geforderten – Sanktionierung des Konnexitätsprinzips und der Beteiligung der Kommunen am Gesetzgebungsverfahren bei der Kommissionsarbeit außen vor. Um ein rasches Ergebnis der Arbeit durch Überfrachtung mit Themenspektren zu vermeiden, konzentrierte sich die Kommission zunächst allein auf zwei zentrale Themen: die Neuregelung der Gemeindesteuern¹²⁴ sowie die effizientere Gestaltung der unterschiedlichen Transfersysteme Sozial- und Arbeitslosenhilfe.¹²⁵

¹¹⁹ Nach Georgi, Die Gewerbesteuer verlangt nach Ersatz, in: FAZ vom 22.5.2002, S. 17 sollte die Gemeindefinanzreform auf längere Sicht sogar eher einnahmestärkend wirken, damit die Kommunen ihre investiven Aufgaben erfüllen können.

¹²⁰ Georgi, Die Gewerbesteuer verlangt nach Ersatz, in: FAZ vom 22.5.2002, S. 17.

¹²¹ So auch das Bundesministerium der Finanzen, vgl. O.V., Rot-Grün plant neue Steuerreform, in: Der Spiegel Nr. 9 vom 25.02.2002, Seite 17.

¹²² Siehe O.V., Eichel kündigt Überarbeitung der Gewerbesteuer an, in: FAZ vom 24.5.2002, S. 13.

¹²³ Nach Georgi, Die Gewerbesteuer verlangt nach Ersatz, in: FAZ vom 22.5.2002, S. 17 muss die Lösung praktisch umsetzbar und daher an bestehende Steuern anknüpfbar sein.

¹²⁴ Siehe Bundesministerium der Finanzen, Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“, unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage19452/Bericht-der-AG-Kommunalsteuern.pdf> (20.07.2003).

¹²⁵ Erst im Anschluss an eine erfolgreiche Gemeindefinanzreform sollen weitere Themen auf die Tagesordnung gesetzt werden, siehe die Rede von Bundesfinanzminister Hans Eichel vom 27.06.2003,

Hinsichtlich Letzterem ist man sich im Wesentlichen einig geworden, so dass hier auf eine nähere Darstellung der anfänglich vorgeschlagenen Modelle¹²⁶ verzichtet wird: Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollen zu einem neuen „Arbeitslosengeld II“ unter der Trägerschaft der Bundesanstalt für Arbeit zusammengelegt werden,¹²⁷ um dadurch Finanzmittel effektiver und stärker an den Bedürfnissen der Betroffenen orientiert einzusetzen, die Arbeitslosigkeit wirksamer zu bekämpfen und gleichzeitig die Kommunen, denen die Verantwortung für die soziale Grundsicherung obliegt, um mehrere Milliarden Euro zu entlasten. Das neue Arbeitslosengeld II sollen erwerbsfähige und erwerbsbereite Personen erhalten, die dann auch der Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsämter unterliegen. Nur noch den nicht erwerbsfähigen bzw. -bereiten Personen soll die kommunale Sozialhilfe gewährt werden.¹²⁸

Bezüglich des Problems der Gemeindesteuern ist gemeinsame Grundüberzeugung aller im Rahmen der Kommissionsberatungen diskutierten Modelle, dass die Tage der Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form gezählt sind.¹²⁹ Erbittert umstritten ist jedoch die Frage, ob für eine sinnvolle Neuordnung der Gemeindefinanzen an einer – eventuell modifizierten – Gewerbesteuer festgehalten werden soll oder nicht. Folgende Lösungsvorschläge stehen sich gegenüber:¹³⁰

unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Aktuelles-.378.19139/Reden/.htm> (21.07.2003); ebenso: Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung kündigt finanzielle Stärkung der Kommunen an, unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/BMF-.336.19253/Artikel/.htm> (21.07.2003)

¹²⁶ Die Vorschläge befassten sich grundsätzlich entweder mit der Optimierung des bestehenden Systems (Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) oder mit der Schaffung eines einheitlichen Systems. Geleitet wurden sie alle von dem – der Kommission vorgegebenen – Ziel, Einsparungen zu erreichen.

¹²⁷ Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung kündigt finanzielle Stärkung der Kommunen an, unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Neue/Weitere-Veroeffentlichungen-.393.19253/Artikel/Bundesregierung-kuendigt-finan...htm> (21.07.2003); siehe auch O.V., Koalition setzt auf bessere Jobvermittlung, in: Handelsblatt vom 30.06.2003, S. 4.

¹²⁸ O.V., Koalition setzt auf bessere Jobvermittlung, in: Handelsblatt vom 30.06.2003, S. 4.

¹²⁹ Staatssekretär des Bundesfinanzministeriums Heribert Zitzelsberger sowie die finanzpolitische Sprecherin der Union, Gerda Hasselfeldt, zitiert bei: Schrunner, Haushaltsüberschuss der Gemeinden schrumpft, in: Handelsblatt Nr. 015 vom 22.01.02 Seite 4.

¹³⁰ Siehe auch die Übersicht bei Lenk, Die Kommunen an der Garrotte?, S. 11 ff., unter: <http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/Fiwi/Veranstaltungen/030224-dd.PDF> (21.07.2003).

A. Einkommensorientierte Besteuerung

1. Kommunale Einkommens- und Gewinnsteuer¹³¹

Nach Ansicht des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), sollte die Kommission „die historische Chance nutzen und Gemeinden und Wirtschaft endlich von der seit über 100 Jahren kritisierten Gewerbesteuer befreien“.¹³²

Als Ausgleich für die Gewerbesteuer und den bisherigen Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommenssteuer sollte dem Vorschlag des BDI und des Verbandes der chemischen Industrie (VCI) zufolge künftig eine kommunale Einkommens- und Gewinnsteuer als Zuschlag auf die Einkommens- und die Körperschaftsteuerschuld erhoben werden. Diesen Zuschlag sollten die Gemeinden mittels Hebesatzes festlegen können. Anders als bisher wären nicht nur Gewerbebetriebe, sondern alle Steuerbürger einer Gemeinde steuerpflichtig.¹³³

Um ein Ansteigen der Gesamtbelastung der Steuerzahler zu vermeiden, sei der Tarif der Einkommenssteuer durchgehend zu senken und der Satz der Körperschaftsteuer – als Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuer – anzuheben. Nach Ansicht des BDI/VCI wäre diese Umschichtung für Bund, Länder und Gemeinden aufkommensneutral.¹³⁴ Die Steuermindereinnahmen durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage und die Senkung des Einkommenssteuertarifes würden ausgeglichen werden durch das Streichen des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer und der Möglichkeit der pauschalen Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuerschuld sowie durch den Wegfall der

¹³¹ Siehe im Einzelnen: BDI/VCI, Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer, S. 18 ff., unter: http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE.dll/X605E6D3038CB44FEBA9536AF29ED4F4A/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/Reform.PDF (21.07.2003); ähnlich schon Wendt, Abschaffung und Ersetzung der Gewerbesteuer, in: BB 1987, S. 1677, 1681 ff und Jachmann, Ansätze zu einer gleichheitsgerechten Ersetzung der Gewerbesteuer, in: BB 2000, S. 1432, 1440 ff; siehe auch Hey, Von der Verlegenheitslösung des § 35 EStG zur Reform der Gewerbesteuer?, in: FR 2001, S. 870, 880; ebenfalls dafür: Bundesbank-Chefvolkswirt Hermann Remsperger, O.V., Bundesbank gegen Gewerbesteuerreform, in: Handelsblatt vom 08.07.2003, S. 3; ablehnend: Ritter, Abbau der Gewerbesteuer, in: BB 1983, S. 390 f.

¹³² So der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Michael Rogowski, zitiert bei: O.V., Kommission zur Gemeindefinanzreform beschlossen, in: Handelsblatt vom 28.03.02, S. 4.

¹³³ Ablehnend z.B. Niedersachsens ehemaliger Finanzminister Aller (SPD) und der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Joachim Poß, zitiert bei Ehrlich, SPD scheut die Abschaffung der Gewerbesteuer, in: Financial Times Deutschland vom 23.05.2002, Seite 14 mit dem Argument, die Lasten würden durch eine solche Reform einseitig von der Wirtschaft auf alle Einwohner verteilt.

¹³⁴ Cornelia Wolber, Gewerbesteuer soll weichen, in: Die Welt vom 12.7.2001, Nr. 160, S. 11.

Gewerbsteuer als Betriebsausgabenposten und die Erhöhung des Körperschaftssteuersatzes.¹³⁵

Steuerberechtigt wären für unternehmerische Einkünfte die Betriebsstättengemeinden, für alle anderen Einkünfte die Wohnsitzgemeinden.

2. Kommunale Einkommens- und Körperschaftssteuer¹³⁶

Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler verlangt in seiner Studie „Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau“ ebenfalls die restlose Abschaffung der Gewerbesteuer. Im Gegensatz zum Modell des BDI/VCI hält das Karl-Bräuer-Institut jedoch am bestehenden 15-prozentigen Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer fest und will den Kommunen hierauf ein Hebesatzrecht gewähren.¹³⁷ Gleiches solle für die Körperschaftssteuer gelten.

Zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen auf Bundes- und Landesebene schlägt das Institut insbesondere eine Erhöhung des Körperschaftssteuersatzes vor.

3. Rechtsformneutrale Unternehmenssteuer¹³⁸

Professor Schaumburg geht mit seinem Modell der rechtsformneutralen Unternehmenssteuer weit über die beiden vorigen Vorschläge hinaus, indem er der ungleichen Besteuerung von Personenunternehmen und Körperschaften und dem Trennungsprinzip zwischen EStG einerseits und KStG andererseits ein Ende setzen will. Er präferiert eine rechtsformneutrale Unternehmenssteuer,¹³⁹ bei der alle Gewinneinkünfte unter das Regime der Körperschaftssteuer fielen. Auf die Unternehmenssteuer erhielten die Betriebsstättengemeinden ein Hebesatzrecht, welches an die Stelle der zu streichenden Gewerbesteuer treten würde.

Anders als bei den Modellen 1 und 2 würden die Überschusseinkunftsarten nicht zur kommunalen Finanzierung beitragen.

¹³⁵ BDI/VCI, Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer, S. 29. Eine Schlechterstellung der Körperschaften wäre damit nicht verbunden, da deren tatsächliche Belastung trotz des geringen Körperschaftssteuertarifs von 25 Prozent inklusive Gewerbesteuer bei etwa 38 Prozent liegt, vgl. QV., Steuerzahlerbund fordert die Abschaffung der Gewerbesteuer, in: Die Welt vom 08.03.2002, S. 12.

¹³⁶ Siehe im Einzelnen: Däke, Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, unter: <http://www.steuerzahler.de/uploads/Pressestatements/StatementPK020307.rtf> (21.07.2003).

¹³⁷ Der Vorschlag greift damit auf die in Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG bereits vorgesehene, jedoch bislang vom Gesetzgeber nicht mit Leben erfüllte Regelung zurück.

¹³⁸ Siehe die Darstellung bei Jarass, Gemeindefinanzreform, S. 15, unter: http://www.daksev.de/Argumente/Gemeindefinanzen/GewSt_H41.pdf (21.07.2003).

¹³⁹ Vgl. auch Professor Lang, dargestellt in Keuchel, Gerechtigkeitslücken in den Steuerreform-Plänen, in: Handelsblatt vom 08.05.2000, S. 6.

4. Gemeindefinanzierungs- und Gemeindeeinkommensteuer¹⁴⁰

Die Gemeindefinanzierungssteuer stellt eine Zuschlagssteuer dar, die auf das aus wirtschaftlicher Betätigung erzielte Einkommen erhoben und an die Stelle der Gewerbesteuer treten würde. Sie würde alle Gewinneinkunftsarten erfassen, auch die Vermietung und Verpachtung, soweit sie über die private Vermögensverwaltung hinausgeht, sowie den Gewinn von Körperschaften.

Ergänzt würde die Gemeindefinanzierungssteuer durch die Gemeindeeinkommensteuer, die den bisherigen Gemeindeanteil am Einkommenssteueraufkommen ersetzen soll und auf die Überschusseinkunftsarten einen Zuschlag erheben würde.

Die Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur zum Wirtschaften wäre damit durch die Gemeindefinanzierungssteuer abgegolten, die Inanspruchnahme der Infrastruktur am ersten Wohnsitz über die Einkommensteuer.

Gläubiger der Gemeindefinanzierungssteuer wäre die Betriebsitzgemeinde, die Gemeindeeinkommensteuer stünde der Wohnsitzgemeinde zu.

B. Wertschöpfungsorientierte Besteuerung

1. Modernisierung bzw. Revitalisierung der Gewerbesteuer¹⁴¹

Die kommunalen Spitzenverbände Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund fordern demgegenüber, die Gewerbesteuer als „Interessenband“¹⁴² zwischen Gemeinde und örtlicher Wirtschaft grundsätzlich zu erhalten, jedoch umfassend zu modifizieren.¹⁴³ Zum einen sollten neben den

¹⁴⁰ Fromme, Nachfolgeregelung für die Gewerbesteuer, in: ZRP 2003, 198 ff.

¹⁴¹ Siehe Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, unter: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2003/11.pdf> (19.07.2003); auf der gleichen Linie das Land Nordrhein-Westfalen: Beuß, Die Position Nordrhein-Westfalens zur Gemeindefinanzreform, unter: <http://www.sgk-online.net/servlet/PB/show/1110878/NRW-Gemeindefinanzreform.pdf> (21.07.2003) und die Gewerkschaft Ver.di, Gemeindefinanzen, unter: http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x0001eb20;internal&action=verdi_show_ gegliederte_seite.action#3 (21.07.2003), die allerdings auch eine Wertschöpfungssteuer (siehe unten Punkt V.B.2, Seite 27) bzw. eine kommunale Betriebssteuer (siehe unten Punkt V.B.3, Seite 28) als sinnvoll akzeptieren würde. Auch führende SPD-Politiker treten für eine Beibehaltung der Gewerbesteuer ein, so z.B. Niedersachsens Finanzminister Aller (SPD) und der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Joachim Poß, vgl. Ehrlich, SPD scheut die Abschaffung der Gewerbesteuer, in: Financial Times Deutschland vom 23.05.2002, Seite 14, siehe auch unter Fn. 115.

¹⁴² Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, S. 1, unter: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2003/11.pdf> (21.07.2003); so auch Beuß, Die Position Nordrhein-Westfalens zur Gemeindefinanzreform, S. 2, unter: <http://www.sgk-online.net/servlet/PB/show/1110878/NRW-Gemeindefinanzreform.pdf> (21.07.2003).

¹⁴³ Der Artikel O.V., Steuerruine, in: FAZ vom 24.5.2002, S. 13 spricht davon, man wolle aus der „Ruine [gemeint ist die Gewerbesteuer] wieder ein stattliches Schloss bauen“; siehe auch Handelsblatt vom 24.04.02, S. 4.

Gewerbetreibenden auch alle Selbständigen i.S.d. § 18 EStG steuerpflichtig sein, nicht jedoch Land- und Forstwirtschaft sowie Vermietung und Verpachtung.

Zum anderen sei eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer erforderlich: Verschiedene Änderungen des Gewerbesteuerrechts, so z.B. verstärkte Hinzurechnungen zum Gewerbeertrag¹⁴⁴, die Abschaffung des Staffeltarifs sowie die Abschaffung der gewerbesteuerlichen Organschaft, könnten zu der gewünschten Verstärkung des kommunalen Steueraufkommens führen.

Die Gewerkschaft Ver.di hat darüber hinaus die Abschaffung der (Gewerbe-) Steuerfreiheit von Gewinnen aus Beteiligungsveräußerungen gemäß § 8 b Abs. 2 KStG sowie die Senkung der Gewerbesteuerumlage und zusätzliche Finanzaufweisungen seitens Bund und Länder ins Gespräch gebracht.¹⁴⁵

2. Wertschöpfungssteuer¹⁴⁶

Eine kommunale Wertschöpfungssteuer als Ersatz der Gewerbesteuer und der Grundsteuer würde nicht mehr nur auf Gewerbetreibende, sondern zusätzlich auf alle Freiberufler, Land- und Forstwirte, die Wohnungswirtschaft und die staatlichen Verwaltungsbehörden abstellen und sich auf die Bemessungsgrundlage der örtlichen Wertschöpfung eines Unternehmens stützen, d.h. auf die Summe aller der unternehmerischen Wertschöpfung dienenden Beiträge. Hierzu zählen Löhne, Mieten, Pachten, Zinsen und Gewinne.¹⁴⁷ Ihr Aufkommen sei weniger ertrags- und damit konjunkturabhängig. Um das jährliche Gewerbesteueraufkommen zu erreichen, sei ein

¹⁴⁴ Alle Entgelte, die für die Überlassung von Wirtschaftsgütern aufgewendet werden, sollten – unter Berücksichtigung eines Freibetrages – mit ihrem Finanzierungsanteil berücksichtigt werden, z.T. sieht der Vorschlag pauschalierte Werte vor; zum Gewerbeertrag sollten in Zukunft ferner auch die Veräußerungs-/Aufgabegewinne bei Personenunternehmen gehören, vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, S. 6, unter: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2003/11.pdf> (21.07.2003) mit weiteren Details.

¹⁴⁵ Ver.di, Gemeindefinanzen, unter: http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x0001eb20;internal&action=verdi_show_gegliederte_seite.action#3 (20.07.2003).

¹⁴⁶ Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF, Gutachten und Stellungnahmen 1974-1987, S. 394 ff.; siehe auch Scherf, Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: Wirtschaftsdienst 2002, S. 603 ff.; ebenfalls befürwortet von Hickel, Die Gemeinden sind die großen Verlierer, Frankfurter Rundschau vom 19.6.2002, S. 7 und Sachsens Ministerpräsident Georg Milbradt (CDU), der freilich einräumt, dass eine Wertschöpfungssteuer politisch nur schwer durchsetzbar scheint, siehe O.V., Sachsens Ministerpräsident will Unternehmenssubstanz stärker besteuern, in: Handelsblatt vom 10.12.2002, S. 4; das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung favorisiert ebenfalls eine Wertschöpfungssteuer, vgl. O.V., DIW fordert kommunale Wertschöpfungssteuer, in: Handelsblatt vom 01.08.2002, S. 4 sowie O.V., Eichel: Gemeindefinanzen rasch reformieren, in: Tagespiegel vom 01.08.2002, S. 4 und unten Fn. 148.

¹⁴⁷ Ein ähnliches Modell stellt die "integrierte Gemeindefinanzsteuer" des Hessischen Finanzministeriums dar, die auf Gewerbetreibende, Freiberufler und die Landwirtschaft zugreift und vor allem die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage fordert. Eine Abschaffung der Grundsteuer vertritt sie allerdings nicht, vgl. Übersicht bei: Lenk, Die Kommunen an der Garrotte?, S. 12, unter: <http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/Fiwi/Veranstaltungen/030224-dd.PDF> (21.07.2003).

geringer Basissteuersatz ausreichend. Um die kommunale Finanzautonomie zu gewährleisten, könnte den Gemeinden darüber hinaus ein Hebesatzrecht eingeräumt werden.¹⁴⁸

3. Kommunale Betriebssteuer¹⁴⁹

Das auf Professor Jarass und Professor Obermair in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Städtetag zurückgehende Modell der – die örtliche Wertschöpfung besteuern – kommunalen Betriebssteuer basiert ebenfalls auf einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente. Der wesentliche Unterschied zu dem Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände und Nordrhein-Westfalens besteht darin, dass es – neben den Selbständigen gemäß § 18 EStG – zusätzlich die Einbeziehung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft und Vermietung und Verpachtung befürwortet. Eine derartige Ausweitung der Steuerpflichtigen biete die Möglichkeit einer maßvollen Anwendung des Hebesatzrechts. Im Gegensatz zur Wertschöpfungssteuer¹⁵⁰ würden die sowieso schon durch hohe Nebenkosten belasteten gezahlten Löhne nicht in die Bemessungsgrundlage einbezogen.

4. Wirtschaftsteuer¹⁵¹

Auch die Bertelsmann-Stiftung tritt für eine wertschöpfungsorientierte Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ein. In die Steuerpflicht miteinbezogen würden die Selbständigen im Sinne von § 18 EStG sowie die Land- und Forstwirtschaft.

Ergänzend zu dieser – die Gewerbesteuer ersetzenden – Wirtschaftssteuer solle eine Bürgersteuer hinzutreten, die den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer verdrängen würde. Bemessungsgrundlage für eine solche Bürgersteuer wäre das zu versteuernde Einkommen des Steuerpflichtigen und nicht die nur um die

¹⁴⁸ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung fordert neben der Wertschöpfungssteuer ein Hebesatzrecht für die Einkommenssteuer und eine ergiebigere Grundsteuer, vgl. O.V., DIW fordert kommunale Wertschöpfungssteuer, in: Handelsblatt vom 01.08.2002, S. 4 sowie O.V., Eichel: Gemeindefinanzen rasch reformieren, in: Tagespiegel vom 01.08.2002, S. 4.

¹⁴⁹ Jarass/Obermair, Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Betriebssteuer, in: Wirtschaftsdienst, 2003, S. 158 ff.; Jarass, Gemeindefinanzreform, S. 21 ff., unter: http://www.daksev.de/Argumente/Gemeindefinanzen/GewSt_H41.pdf (21.07.2003).

¹⁵⁰ Siehe unten Punkt V.B.2, Seite 27.

¹⁵¹ Bertelsmann Stiftung, Reform der Gemeindefinanzen, unter: http://www.uni-trier.de/~kuk/aktuelles/bertelsmann_gemeindefinanzreform/reform_der_gemeindefinanzen_bertelsmann_stiftung.pdf (19.07.2003).

Werbungskosten gekürzten Einnahmen, wie es bspw. die Gemeindeeinkommensteuer¹⁵² vorschlägt.

5. Kommunale Verbrauchssteuer¹⁵³

Besteuert werden nach diesem Vorschlag die Umsätze der Einzelhändler und die Direktlieferungen von industriellen und handwerklichen Erzeugern und Großhändlern sowie die Abgabe von Dienstleistungen unmittelbar an den Konsumenten. Die Steuer könnte mit einem Hebesatzrecht ausgestattet werden. Soweit ersichtlich, wird dieses Modell aktuell nicht ernsthaft vertreten.

C. Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer

Einige Reformvorschläge befürworten zusätzlich zu ihrem Kernanliegen eine stärkere Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer.¹⁵⁴

Neben eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils könnte – so die Befürworter einer modernisierten Gewerbesteuer – eine Art revitalisierte „Restgewerbesteuer“ mit Hebesatzrecht treten.¹⁵⁵

Die Verfechter der Kommunalen Einkommens- und Gewinnsteuer sehen in der Erhöhung des Umsatzsteueranteils die Lösung für das Problem der Abwanderung der Bevölkerung aus den Kernstädten und des damit verbundenen finanziellen Ausblutens der Städte auf Grund deren meist hohen Hebesätzen. Durch eine stärkere Beteiligung der Betriebsgemeinden am Umsatzsteueraufkommen könnten die Hebesätze in den Städten auf tolerierbarem Niveau gehalten werden.¹⁵⁶ Auch das Karl-Bräuer-Institut befürwortet – neben der Einführung des Hebesatzrechtes auf den Anteil am Einkommens- und Körperschaftsteueraufkommen – eine Erhöhung des

¹⁵² Siehe Punkt V.A.4, Seite 26.

¹⁵³ Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF, Gutachten und Stellungnahmen 1974-1987, S. 413 ff; siehe auch die Darstellung bei Litzenburger, Kommunale Besteuerung von Einkommen, Teil D, V. m.w.N., unter: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/inststeu/sem-ws-2001-07.pdf> (21.07.2003).

¹⁵⁴ So z.B. auch SPD-Fraktionschef Peter Struck, zitiert bei Schrinner, Haushaltsüberschuss der Gemeinden schrumpft, in: Handelsblatt vom 22.01.02, S. 4. Der Vorschlag des Instituts Finanzen und Steuern, Brief 211 (1982), Modell für die Ablösung der Gewerbesteuer, als Ersatz für die Abschaffung der Gewerbesteuer den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ohne Hebesatzrecht deutlich zu erhöhen, scheidet an Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, der gerade ein Hebesatzrecht zur Stärkung der kommunalen Finanzautonomie verlangt, vgl. Hofmann/Scherf, Die Auswirkungen der Steuerreform, S. 107.

¹⁵⁵ Ritter, Abbau der Gewerbesteuer, BB 1983, S. 389, 396; so wohl auch Beuß, Die Position Nordrhein-Westfalens zur Gemeindefinanzreform, S. 2, unter: http://www.sgg-online.net/servlet/PB/show/1110878/NRW-Gemeinde_finanzierungsreform.pdf (21.07.2003); ebenfalls in diese Richtung Verdi, Gemeindefinanzen, unter: http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x0001eb20;internal&action=verdi_show_gegliederte_seite.action#3 (20.07.2003).

¹⁵⁶ BDI/VCI, Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer, S. 27 f., unter: http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE.dll/X605E6D3038CB44FEBA9536AF29ED4F_4A/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/Reform.PDF (21.07.2003).

Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, um die Gemeindefinanzen resistenter gegen konjunkturelle Schwankungen zu machen und dadurch auf einfache Weise zu verstetigen.¹⁵⁷

Ein weiteres die Umsatzsteuer mitberücksichtigendes Modell wurde in der Vergangenheit vom DIHT¹⁵⁸ vorgeschlagen. Hiernach sollte die anfallende Gewerbesteuer mit der vom Unternehmen zu zahlenden – leicht erhöhten – Umsatzsteuer verrechnet werden, anstatt sie als Betriebsausgabe abzuziehen.¹⁵⁹

D. Reform der Grundsteuer

Vermeintlich in die Diskussion eingebracht wird eine Reform der Grundsteuer, deren vorrangiges Ziel eine marktgerechte Bewertung von Grundbesitz wäre. Sie könnte neben die vorgeschlagenen Modelle treten¹⁶⁰ und diese gewissermaßen stützend flankieren.

Im Zusammenhang mit einem Zuschlagsrecht der Kommunen zur Einkommens- und Körperschaftssteuer¹⁶¹ würde eine Grundsteuerreform z.B. zu hohe und daher politisch nicht durchsetzbare Zuschlagssätze verhindern können.¹⁶² Das Modell der Gemeindefinanzierungs- und Gemeindeeinwohnersteuer würde erst durch eine reformierte Grundsteuer komplettiert, die die Inanspruchnahme von Infrastruktur für die Nutzung von Grundstücken abgilt.¹⁶³

Die Verfechter einer wertschöpfungsorientierten Modernisierung der Gewerbesteuer, die nicht soweit gehen, eine Einbeziehung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft und Vermietung und Verpachtung in die Gewerbesteuerpflicht zu fordern,¹⁶⁴ sehen ebenfalls die Möglichkeit, ihr Modell mit einer Reform der Grundsteuer zu kombinieren. Eine solche könnte der stärkeren Heranziehung der von

¹⁵⁷ Däke, Kommunale Steuereautonomie und Gewerbesteuerabbau, unter: <http://www.steuerzahler.de/uploads/Pressestatements/StatementPK020307.rtf> (20.07.2003).

¹⁵⁸ Deutscher Industrie und Handelstag.

¹⁵⁹ Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Gewerbesteuer auf neuem Kurs, Heft 201 (1982); neuerdings unterstützt der DIHK die Forderungen des BDI, vgl. O.V., Hessen will Gewerbesteuer beibehalten, in: Handelsblatt vom 12.06.2002, S. 4 sowie O.V., Heftiger Streit über Kompromissvorschlag, in: Handelsblatt vom 27.02.2003, S. 4.

¹⁶⁰ Mit Ausnahme des Modells der Wertschöpfungssteuer, das die Grundsteuer abschaffen will, siehe oben Punkt V.B.2, Seite 27.

¹⁶¹ Siehe oben Punkt V.A.1, Seite 24.

¹⁶² Professor Fuest vom FiFo-Institut der Universität zu Köln schlägt die Abschaffung der Trennung in Grundsteuer A und B vor bei gleichzeitiger Einführung einer sog. Flächennutzungssteuer, siehe Fuest/Thöne, Substitution der Gewerbesteuer, S. 8 ff., unter: [http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/pdf/Fuest-Thöne%20Gemeindesteuerreform%20-%20Endfassung.pdf](http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/pdf/Fuest-Thone%20Gemeindesteuerreform%20-%20Endfassung.pdf) (21.07.2003); vgl. auch Fuest, zitiert in: O.V., Sachsens Ministerpräsident will Unternehmenssubstanz starker besteuern, in: Handelsblatt vom 10.12.2002, S. 4.

¹⁶³ Fromme, Nachfolgeregelungen für die Gewerbesteuer, in: ZRP 2003, S. 198 ff.

¹⁶⁴ Siehe Punkt V.B.1, Seite 26.

der modernisierten Gewerbesteuer nicht erfassten Einkunftsarten auf kommunaler Ebene dienen.¹⁶⁵ Aber auch bei Ausdehnung der Steuerpflicht auf Personenkreise außerhalb der Gewerbetreibenden könnte eine Reform der Grundsteuer zur Verstärkung der kommunalen Einnahmen beitragen.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Vor allem eine zeitnahe Bewertung des Grundbesitzes ist im Gespräch, vgl. Beuß, Die Position Nordrhein-Westfalens zur Gemeindefinanzreform, S. 2, unter: <http://www.sgk-online.net/servlet/PB/show/1110878/NRW-Gemeindefinanzierungsreform.pdf> (21.07.2003).

¹⁶⁶ So wohl das Modell Nordrhein-Westfalens, in Beuß, Die Position Nordrhein-Westfalens zur Gemeindefinanzreform, S. 2, unter: <http://www.sgk-online.net/servlet/PB/show/1110878/NRW-Gemeindefinanzierungsreform.pdf> (21.07.2003); ebenso das Modell der Kommunalen Betriebssteuer (siehe oben Punkt V.B.3, Seite 28); so auch der Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, Reform der Gemeindefinanzen, S. 27 ff., unter: http://www.uni-trier.de/~kuk/aktuelles/bertelsmann_gemeindefinanzreform/reform_der_gemeindefinanzen_bertelsmann_stiftung.pdf (19.07. 2003); zu Recht weist die Stiftung darauf hin, dass zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung der Land- und Forstwirtschaft durch eine modernisierte Gewerbesteuer und Grundsteuer A letztere abzuschaffen wäre. Gleiches müsste gelten bzgl. der Wohnungswirtschaft und der Grundsteuer B.

VI. Bewertung der Modelle

Die Gemeindefinanzreform-Kommission hatte mit der Suche nach Auswegen aus den finanziellen Problemen der Gemeinden sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite keine einfache Aufgabe. Dass die Kommission schließlich – trotz des Wissens um die Notwendigkeit einer Reform – am Thema Gewerbesteuer scheiterte, verdeutlicht die tiefen Interessensgegensätze vor allem zwischen den Vertretern der kommunalen Verbände und der Wirtschaft.¹⁶⁷ Das Verlangen der Kommunen nach einer ertragsunabhängigen wertschöpfungsorientierten Besteuerung ließ sich nicht sinnvoll mit den Vorstellungen der Wirtschaft von einer ertragsabhängigen einkommensorientierten Besteuerung verbinden. Eine alle Lobbyisten zufriedenstellende Lösung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens herbeizuführen, wird dadurch nicht einfacher. Wäre es im Rahmen der Kommissionsarbeit trotz bestehender Interessensgegensätze jedenfalls noch denkbar gewesen, eine auch dogmatisch saubere und durchdachte Reform auf den Weg zu bringen, wird das nun beginnende Gesetzgebungsverfahren vermutlich stark parteipolitisch geprägt sein.

A. Die Vorstellungen der politischen Parteien

Auf Seiten der rot-grünen Regierungskoalition scheint man sich einig zu sein, das „Fossil“¹⁶⁸ Gewerbesteuer nicht abzuschaffen, sondern stattdessen zu erneuern.¹⁶⁹ Grundlage eines Gesetzentwurfes wird wohl das von den Kommunen präferierte Modell einer modernisierten bzw. revitalisierten Gewerbesteuer sein bei gleichzeitiger Stärkung der Grundsteuer und höherem kommunalen Anteil am Umsatzsteueraufkommen.¹⁷⁰ Unklar ist allerdings noch, ob neben den Selbständigen nach § 18 EStG auch die Land- und Forstwirte mit in die Steuerpflicht genommen

¹⁶⁷ Rudolph, Kommunen in der Krise – Der Staat verfällt von unten her, in: Der Tagesspiegel vom 07.07.2003, S. 1 bezeichnet das Scheitern als „Offenbarungseid eines ganzen Politikbereichs“.

¹⁶⁸ So BDI-Präsident Michael Rogowski, zitiert in O.V., Die alte Gewerbesteuer lebt wieder auf, in: Handelsblatt vom 04.07.2003, S. 6.

¹⁶⁹ So vor allem Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) in seiner Regierungserklärung vom 14.03.2003, vgl. O.V., Expertenkommission kann sich nicht einigen, in: Handelsblatt vom 08.05.2003, S. 4; siehe auch: Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung kündigt finanzielle Stärkung der Kommunen an, unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Neue/Weitere-Veroeffentlichungen-.393.19253/Artikel/Bundesregierung-kuendigt-finan...htm> (21.07.2003).

¹⁷⁰ O.V., Bundesfinanzministerium nennt Eckpunkte zur Gewerbesteuer-Reform, in: Handelsblatt vom 26.02.2003, S. 3; O.V., Expertenkommission berät am kommenden Freitag, in: Handelsblatt vom 06.05.2003, S. 4; O.V., Schily stellt sich hinter höhere Grundsteuer, in: Handelsblatt vom 20.01.2003, S. 4.

werden sollen und inwieweit in Zukunft ertragsunabhängige Elemente die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer bestimmen.¹⁷¹

Die Spitzen von CDU und CSU vertreten demgegenüber – ohne sich auf eines der vorgestellten Modelle näher einzulassen¹⁷² – die Ansicht, eine Gemeindefinanzreform sei zum 01.01.2004 nicht mehr zu realisieren. Schnelle Hilfe solle zunächst ein – von der rot-grünen Koalition abgelehntes¹⁷³ – milliardenschweres Sofortprogramm durch Absenkung der Gewerbesteuerumlage und einmaliger Anhebung des Gemeindeanteils am Umsatzsteueraufkommen auf 3 Prozent für das Jahr 2004 bringen.¹⁷⁴ Eine umfassende Gemeindefinanzreform will die Opposition nicht überstürzen, sondern einer ausführlicheren Beratung vorbehalten. Die den Bundesrat dominierenden CDU/CSU-regierten Länder schwenken angesichts ihrer katastrophalen Haushaltslage freilich – zumindest im Kern – mehr und mehr auf die Linie der Regierung ein,¹⁷⁵ die sich mit einer modernisierten Gewerbesteuer auf bekanntem und mehr oder weniger bewährtem Terrain bewegt. Den Sprung ins unbekannte Wasser eines neuen kommunalen Zuschlagssystems scheinen die Landesvertreter auf Druck ihrer verunsicherten Kommunen zu fürchten.

¹⁷¹ Für eine vollständige Eliminierung aller ertragsunabhängigen Bestandteile aus der zukünftig reinen Gewinn-Gewerbesteuer: Gert Müller-Gatermann (Mitarbeiter des Bundesfinanzministeriums), zitiert in O.V., Bundesfinanzministerium nennt Eckpunkte zur Gewerbesteuer-Reform, in: Handelsblatt vom 26.02.2003, S. 3 sowie O.V., Expertenkommission berät am kommenden Freitag, in: Handelsblatt vom 06.05.2003, S. 4; Darstellung der verschiedenen Alternativen bei: O.V., Expertenkommission kann sich nicht einigen, in: Handelsblatt vom 08.05.2003, S. 4; zuletzt wieder für eine Ausweitung ertragsunabhängiger Elemente: O.V., Schlagabtausch um Steuerreform, in: Handelsblatt vom 01.07.2003, S. 4 sowie O.V., Tagessieg für Steuersenker Schröder, in: Handelsblatt vom 02.07.2003, S. 2; Bundesfinanzminister Eichel scheint für eine Ausweitung ertragsunabhängiger Elemente zu sein, Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) ausdrücklich dagegen, dargestellt in: O.V., Die alte Gewerbesteuer lebt wieder auf, in: Handelsblatt vom 04.07.2003, S. 6.

¹⁷² Der kommunalpolitische Sprecher der Union befürwortet grundsätzlich die Pläne der Regierung und verlangt zusätzlich ein Hebesatzrecht der Kommunen auf den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, siehe O.V., Freiberufler müssen an Kommunen Steuern zahlen, in: Handelsblatt vom 08.05.2003, S. 19.

¹⁷³ Die Umlage wurde ja erst durch das Steuersenkungsgesetz auf Betreiben der rot-grünen Regierung erhöht, siehe oben Fn. 90.

¹⁷⁴ Allen voran die Parteivorsitzende der CDU Angela Merkel in ihrer Rede vor dem CSU-Parteitag am 18.07.2003 in Nürnberg; ebenso Petra Roht (CDU), Oberbürgermeisterin von Frankfurt a.M. und Präsidentin des Städtetages in: O.V., Finanzkrise – Kommunen mit hohem Defizit, in: Handelsblatt vom 07.11.2002, S. 6; siehe auch O.V., Expertenkommission kann sich nicht einigen, in: Handelsblatt vom 08.05.2003, S. 4.

¹⁷⁵ Baden-Württembergs Ministerpräsident Erwin Teufel (CDU) unterstützt das "Modell der Wirtschaft", dagegen fordert Hessens Finanzminister Karlheinz Weimar (CDU) eine Gemeindefinanzreform (siehe Fn. 147), vgl. O.V., Bundesfinanzminister betrachtet Kommission als gescheitert, in: Handelsblatt vom 27.03.2003, S. 6; die CDU-Finanzminister Bremens, Hamburgs und Niedersachsens plädieren für eine "Modernisierung der Kommunalsteuern", das Modell der Wirtschaft sei keine sachgerechte Lösung, siehe O.V., Expertenkommission kann sich nicht einigen, in: Handelsblatt vom 08.05.2003, S. 4; Petra Roth (CDU), Oberbürgermeisterin von Frankfurt a.M. und Präsidentin des Städtetages tritt ebenfalls für eine Modernisierung der Gewerbesteuer ein, siehe Knipper/Maisch/Schrinner, Nachgefragt: Petra Roth, in: Handelsblatt vom 10.04.2003, S. 6.

Als einzige Partei festgelegt hat sich schon lange die FDP. Sie lehnt die von der SPD geplante, den angestammten FDP-Wählerkreis der freien Berufe¹⁷⁶ unmittelbar bedrohende, Modernisierung der Gewerbesteuer ab und tritt für ihre Abschaffung und eine Reform im Sinne einer kommunalen Einkommens- und Gewinnsteuer ein. Zusätzlich möchte die FDP den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöhen.¹⁷⁷

B. Argumente gegen eine Modernisierung der Gewerbesteuer

Die Beibehaltung einer modernisierten Gewerbesteuer scheint sich damit mehr und mehr abzuzeichnen. Das Modell einer Gemeindefortschritts- und Gemeindefortschrittssteuer und der Vorschlag einer rechtsformneutralen Unternehmenssteuer spielen in der derzeitigen politischen Diskussion dagegen keine Rolle. Vor allem für letzteres Reformmodell ist die (politische) Zeit noch nicht reif.

Die Befürworter der Modelle der kommunalen Einkommens- und Gewinn- bzw. Körperschaftssteuer gehen mittlerweile ebenfalls von einer Niederlage gegenüber den Verfechtern einer modernisierten Gewerbesteuer aus,¹⁷⁸ obwohl für eine die Gewerbesteuer abschaffende Reform aus systematischen Gründen sicherlich die besseren Argumente sprechen:

Einer Modernisierung der Gewerbesteuer würden zum einen verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen: Die Erweiterung der Steuerpflicht auf Freiberufler wäre zwar – trotz der Entscheidungen des BVerfG, welches bislang die alleinige Besteuerung der Gewerbebetriebe ausdrücklich für gerechtfertigt hielt – für sich genommen aus Gleichheitsgesichtspunkten nicht problematisch. Vielmehr wäre sie im Rahmen einer modernisierten Gewerbesteuer geboten.¹⁷⁹ Die Einbeziehung anderer selbständiger Tätigkeiten im Sinne des § 18 EStG in die Steuerpflicht, wie bspw. die Vermögensverwaltung¹⁸⁰, wäre jedoch ebenfalls Pflicht, ist doch ein Unterschied

¹⁷⁶ Der Bundesverband Freie Berufe kündigte im Falle der Einbeziehung der Freiberufler in die Steuerpflicht Verfassungsbeschwerde an, siehe: O.V., Freiberufler drohen Berlin Widerstand an, in: Handelsblatt vom 15.07.2003, S. 4; er fordert die Abschaffung der Gewerbesteuer, O.V., Heftiger Streit über Kompromissvorschlag, in: Handelsblatt vom 27.02.2003, S. 4; die freien Berufe befürchten auf Grund der Begrenzung der Anrechnung nach § 35 EStG auf einen gemeindlichen Hebesatz von 360 Prozent erhebliche Mehrbelastungen, siehe Creutzberg/Keuchel, SPD-Fraktion bereitet Reform der Anwalts-Gebührenordnung vor, in: Handelsblatt vom 08.04.2003, S. 5.

¹⁷⁷ Siehe statt aller: O.V., Liberale kämpfen gegen Gewerbesteuerreform, in: Handelsblatt vom 07.07.2003, S. 3.

¹⁷⁸ Mit "wir haben verloren" zitiert O.V., Die alte Gewerbesteuer lebt wieder auf, in: Handelsblatt vom 04.07.2003, S. 6 den BDI-Präsidenten Michael Rogowski.

¹⁷⁹ Siehe die Darstellung bei Litzenburger, Kommunale Besteuerung von Einkommen, Teil B, unter: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/inststew/sem-ws-2001-07.pdf> (20.07.2003); siehe schon oben Fn. 101.

¹⁸⁰ § 18 Abs. 1 Nr. 3 EStG.

zwischen freiberuflicher und sonstiger selbständiger Tätigkeit gemäß § 18 EStG, der eine Ungleichbehandlung rechtfertigen würde, nicht ersichtlich.

Die zusätzliche Einbeziehung der Land- und Forstwirte wäre allerdings verfassungsrechtlich problematisch. Zwar ist auf den ersten Blick aus Gründen der Äquivalenz kaum verständlich, dass Freiberufler einen Ausgleich für Belastungen zahlen sollen, die sie den Kommunen durch ihre Tätigkeit verursachen, land- und forstwirtschaftliche Betriebe jedoch hiervon ausgenommen werden; ist doch die Land- und Forstwirtschaft heutzutage in der Regel um ein Vielfaches mehr durch maschinelle, emissionsträchtige Tätigkeit gekennzeichnet als freiberufliches Arbeiten. Die Einbeziehung der Land- und Forstwirte würde aber wohl schon daran scheitern, dass die Art und Weise der Tätigkeit eines gewerblich bzw. freiberuflich Tätigen einerseits und eines land- und forstwirtschaftlich Tätigen andererseits nicht vergleichbar ist: Den Tätigkeiten liegen jeweils völlig verschiedene Produktionsfaktoren zugrunde (Gewerbe und Freiberufler: vor allem Kapital und Arbeit, Land- und Forstwirtschaft: vor allem Boden), als dass eine gleiche Behandlung gefordert werden könnte.

Eine Einbeziehung der Land- und Forstwirtschaft in die Gewerbesteuerpflicht dürfte ferner solange nicht erfolgen, wie die Grundsteuer A zu verringerter Leistungsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft führt und eine zusätzliche Gewerbesteuerpflicht eine Doppelbesteuerung bedeuten würde. Gleiches muss hinsichtlich der Wohnungswirtschaft und der Grundsteuer B gelten.

Bedenken gegen ein Beibehalten einer (modernisierten) Gewerbesteuer ergeben sich nach neuerer EuGH-Rechtsprechung ferner aus europarechtlichen Gründen;¹⁸¹ außerdem bliebe im Rahmen einer modernisierten Gewerbesteuer die Vorschrift des § 35 EStG in Kraft, die ebenfalls erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist.¹⁸²

Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass eine Modernisierung der Gewerbesteuer zur weiteren Verkomplizierung des deutschen Steuerrechts beiträgt. Eine von Details über einzelne Hinzurechnungstatbestände strotzende Aufblähung des Gewerbesteuergesetzes ginge eindeutig in die falsche Richtung. Detailreiche, jeden nur denkbaren

¹⁸¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 26. 10. 1999 - Rs. C - 294/97 (Eurowings Luftverkehrs AG/FA Dortmund-Unna), in: DStRE 2000, 303 ff. zur Unvereinbarkeit von Hinzurechnungen gemäß § 8 Nr. 7 GewStG mit der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 EGV.

¹⁸² Siehe die Übersicht bei Litzemberger, Kommunale Besteuerung von Einkommen, Teil C, unter: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/inststeu/sem-ws-2001-07.pdf> (20.07.2003); siehe schon oben Fn. 101.

Sachverhalt erfassende Regelungen führen gerade nicht zu einer gerechteren, geschweige denn zu einer einfacheren Besteuerung.¹⁸³

Im Übrigen ist zwar eine der Gewerbesteuer mehr oder weniger vergleichbare Steuer auf Firmengewinne außer in Deutschland auch in zahlreichen anderen Ländern bekannt,¹⁸⁴ so dass das teilweise von Wirtschaftsvertretern vorgebrachte Argument, die Gewerbesteuer sei eine Steuerart, die es so nur in Deutschland gebe und die angesichts des zunehmenden globalen Wettbewerbes nicht zeitgemäß sei,¹⁸⁵ nicht greift. Dennoch kann nicht geleugnet werden, dass die Gewerbesteuer als zusätzliche Steuer neben Einkommens- und Körperschaftssteuer potentielle Investoren von vornherein abschrecken kann und dem Standort Deutschland damit keinen Gefallen tut. Auch die Entlastung durch § 35 EStG kann diese abschreckende Wirkung nicht verhindern. Denn im Ausland wird in der Regel lediglich der Steuertarif wahrgenommen und kaum jemals eventuelle Anrechnungsmöglichkeiten, die der deutsche Steuergesetzgeber gewährt. So bezeichnet Georgi die Gewerbesteuer zutreffend als eine "Strafsteuer für die Sicherung und Schaffung von international wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen in Deutschland"¹⁸⁶.

C. Argumente für die Abschaffung der Gewerbesteuer

Die Vorschläge der Verbände BDI/VCI und des Karl-Bräuer-Instituts weisen demgegenüber mehrere Vorteile auf: Zum einen führen sie über eine – dem Standort Deutschland wohltuende – Senkung des Einkommenssteuertarifes und/oder die Erhöhung des Körperschaftssteuertarifes zu einer Angleichung der beiden Steuerregime EStG und KStG. Auf dem Weg in Richtung rechtsformneutrale Besteuerung wäre das ein wichtiger Schritt.

Sie knüpfen ferner an bestehende Steuerarten an, verlangen also zunächst keine so tiefgreifende Umstellung wie bspw. das Modell einer rechtsformneutralen Unternehmenssteuer.

Dogmatisch hat zumindest das BDI/VCI-Modell den unschlagbaren Vorteil, dass es dem subjektiven Nettoprinzip voll Rechnung trägt, indem es auf die

¹⁸³ Sehr erfreulich, daß der Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) sich gegen eine weitere Verkomplizierung des Gewerbesteuerrechtes ausgesprochen hat, siehe O.V., Die alte Gewerbesteuer lebt wieder auf, in: Handelsblatt vom 04.07.2003, S. 6.

¹⁸⁴ Siehe bspw. die Übersicht in: Bertelsmann Stiftung, Reform der Gemeindefinanzen, S. 23 f., unter: http://www.uni-trier.de/~kuk/aktuelles/bertelsmann_gemeindefinanzreform/reform_der_gemeindefinanzen_bertelsmann_stiftung.pdf (19.07. 2003).

¹⁸⁵ So der Präsident des Bundes der Steuerzahler Karl Heinz Däke, zitiert unter: <http://www.steuerzahler.de/inhalt/display.phtml?ps=3&bereich=Steuerpolitik&id=65&p=1> (21.07.2003).

¹⁸⁶ Georgi, Die Gewerbesteuer verlangt nach Ersatz, FAZ vom 22.5.2002, Seite 17.

Einkommenssteuerschuld als Bemessungsgrundlage für das Hebesatzrecht abstellt, d.h. z.B. Sonderausgaben berücksichtigt werden, und nicht – wie bspw. das Modell der Gemeindefortschritts- und Gemeindefortschrittssteuer¹⁸⁷ – die erzielten Einkünfte als Bemessungsgrundlage heranzieht.

Auch im Übrigen fühlen sich beide Modelle richtigerweise dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichtet: eine Substanzbesteuerung durch ertragsunabhängige Elemente sehen sie nicht vor, die Besteuerung in Verlustjahren scheidet damit aus. Trotzdem tragen sie zu einem erheblichen Steueraufkommenszuwachs bei, wird doch der Kreis der Steuerpflichtigen deutlich ausgeweitet. Die die Modelle begleitende Erhöhung des Anteils am relativ konjunkturnabhängigen Umsatzsteueraufkommen und eine zeitnahe Bewertung von Grundbesitz als Ausgangspunkt einer reformierten Grundsteuer würden eine weitere Verstärkung bedeuten.

Gleichzeitig könnten solch flankierende Maßnahmen das denkbare Problem der Kernstädte, auf Grund hoher Hebesätze eine Abwanderungswelle der Bevölkerung auszulösen, vermeiden.¹⁸⁸ Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass allein ein höherer Hebesatz sicherlich nicht verantwortlich für einen privaten Ortswechsel sein wird, solange andere Standortvorteile, wie ein besseres Freizeit-, Kultur- und Sportangebot, gute Einkaufsmöglichkeiten, Vorhandensein von Kindergärten, Schulen, Nähe zum Arbeitsplatz, reiches Vereinsleben etc. gegeben sind. Im privaten Bereich wird der Hebesatz auf Grund der stärkeren persönlichen Verwurzelung in der Gemeinde vermutlich weniger Bedeutung haben als bei Entscheidungen im – von betriebswirtschaftlichen Faktoren geprägten – Unternehmensbereich. Ein kommunaler Hebesatz könnte diese Bindung zur und die Verantwortung gegenüber der eigenen Gemeinde außerdem zusätzlich verstärken: Durch die Knüpfung eines „direkten finanziellen Bandes“ zwischen Bürgern und Gemeinde könnte das Interesse von Bürgern und Unternehmen an der Kommunalpolitik „ihrer“ Stadt geweckt werden.¹⁸⁹

Schließlich umgeht der weite Kreis der Steuerpflichtigen die Probleme einer Ungleichbehandlung. Da alle Bürger die Infrastruktur der Kommune tagtäglich nutzen, ist es ohne weiteres naheliegend, auch alle Bürger in die finanzielle Verantwortung zu nehmen.

¹⁸⁷ Siehe oben Punkt V.A.4, Seite 26.

¹⁸⁸ Siehe schon Punkt V.C, Seite 29.

¹⁸⁹ Vgl. O.V., Steuerruine, in: FAZ vom 24.5.2002, S. 13.

D. Die Chancen auf Umsetzung der Modelle in die Praxis

Der Vorschlag des BDI/VCI wird aber wohl schon allein deswegen keine politische Mehrheit finden, da es aus Politikersicht wohl ein (zu) schwieriges Unterfangen ist, dem Bürger eine Umstellung auf ein derartiges Zuschlagsmodell mit damit einhergehender scheinbarer Mehrbelastung zu „verkaufen“. Weder Regierung noch Opposition werden es wagen, vom Bürger – trotz gleichzeitiger Absenkung des Einkommenssteuertarifes – einen Zuschlag zu verlangen, den dieser jedes Jahr aufs neue an die Kommune zahlen müsste. Schon das Erwecken des Anscheins einer Steuererhöhung würde vermutlich derzeit als politischer Fehler betrachtet werden.

Im Gegensatz zur Modernisierung der Gewerbesteuer durch einfache Änderungen im Detail würde die Einführung des Zuschlagsrechts ferner erhöhten administrativen Aufwand verursachen.¹⁹⁰ Zwar ließe sich auch dieser sicherlich problemlos bewältigen, die Kommunen haben ja langjährige Erfahrungen mit Zuschlagssteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer) gesammelt, so dass auch die Anwendung von Hebesätzen auf die Einkommenssteuer- und Körperschaftsteuerschuld kein Problem sein dürfte. Auch an der Zerlegung des Steueraufkommens auf die einzelnen Gemeinden dürfte das Modell letztlich nicht scheitern, denn auch bisher schon kennt das Gewerbesteuergesetz eine solche Zerlegung.¹⁹¹ Dennoch ist zuzugeben, dass die Einführung eines Zuschlagssystems – angesichts der Kürze der Zeit zwischen vermutlicher Verabschiedung des Reformgesetzes Ende 2003 und In-Kraft-Treten Anfang 2004 – ungeschickt wäre. Schon in der Vergangenheit hat sich der Gesetzgeber durch „Schnellschüsse“ „kurz vor Torschluss“ ausgezeichnet – mit dem Ergebnis der Überlastung und Verunsicherung der Finanzverwaltung. Er sollte daraus gelernt haben.

Im Übrigen besteht die Befürchtung der Kommunen, sich mit diesem Modell auf riskantes Neuland zu wagen, nicht ganz zu Unrecht. Eine solche Umstellung stellt unbestreitbar ein gewisses finanzielles Risiko für die öffentlichen Haushalte dar, wenn man bedenkt, dass sich die exakten Auswirkungen der notwendigen Veränderungen in

¹⁹⁰ Vgl. Hofmann/Scherf, Die Auswirkungen der Steuerreform, S. 113 Fn. 26, unter: <http://wiwi.uni-giessen.de/dl/showfile/Scherf/3479/60.PDF> (21.07.2003).

¹⁹¹ Siehe §§ 28 ff. GewStG; Gert Müller-Gatermann (Mitarbeiter des Bundesfinanzministeriums) hält die Probleme bei der Zerlegung freilich für unüberbrückbar und das Modell des BDI/VCI daher für kurzfristig nicht realisierbar, O.V., Bundesfinanzministerium nennt Eckpunkte zur Gewerbesteuerreform, in: Handelsblatt vom 26.02.2003, S. 3.

den Einkommens- und Körperschaftssteuertarifen trotz Modellrechnungen nur sehr schwer prognostizieren lassen.

Nicht zuletzt wäre zu beachten, dass die Einführung einer kommunalen Einkommens- und Gewinnsteuer einer verfassungsändernden Mehrheit bedürfte. Die Verteilung des Steueraufkommens müsste in Art. 106 GG neu eingefügt werden.

Aus den gleichen Gründen wäre der Vorschlag des Karl-Bräuer-Instituts derzeit nur schwer zu realisieren. Hinzu kommt, dass ein Gemeindeanteil am Körperschaftssteuerertrag im Gegensatz zum Gemeindeanteil am Einkommenssteuerertrag im Grundgesetz noch nicht vorgesehen ist und erst mit verfassungsändernder Mehrheit verankert werden müsste.

Somit ist anzunehmen, dass in der derzeitigen Situation das Modell einer Modernisierung der Gewerbesteuer die besten Karten hat. Nachdem es von der Regierung als Gesetzentwurf eingebracht worden ist, wird sich vermutlich der CDU/CSU-dominierte Bundesrat mit der Wirtschaft im Rücken gegen substanzbesteuernde Elemente zur Wehr setzen. Das Resultat könnte eine modernisierte Gewinn-Gewerbesteuer sein ohne zusätzliche ertragsunabhängige Elemente, eventuell sogar unter Streichung der bisher schon bestehenden Hinzurechnungstatbestände. Sie wird vermutlich die Freiberufler wie auch die sonstigen Selbständigen gemäß § 18 EStG erfassen.

Das Zünglein an der Waage könnte allerdings die FDP spielen, die in immerhin 5 Bundesländern an der Regierung beteiligt ist. Ihr „Ja“ zu einer Reform wird sie sich teuer abkaufen lassen, die freien Berufe als ihre ureigene Klientel darf sie nicht verprellen. Denkbar wäre z.B. eine höhere – über die bisherige Begrenzung des gemeindlichen Hebesatzes von 360 Prozent hinaus – Anrechnung gemäß § 35 EStG. Ferner könnte eine Modernisierung der Grundsteuer sowie eine höhere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer zu einer Mäßigung der gewerbesteuerlichen Hebesätze dienen.

Nicht vergessen sollte man freilich, die Gewerbesteuer umzubenennen. Vorzugswürdig wäre meines Erachtens die Bezeichnung „kommunale Unternehmenssteuer“. Mittelfristig ließe sich dann eine solche kommunale Unternehmenssteuer verbinden mit der von Professor Schaumburg geforderten, das bisherige Trennungsprinzip aufgebenden, rechtsformneutralen Unternehmenssteuer.

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass von den zahlreichen gemeindlichen Einnahmequellen vor allem die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Erscheinungsform den Gemeinden erhebliche Probleme bereitet. Nach jahrzehntelanger Diskussion über ihre Abschaffung ist die Regierung angesichts der schwierigen finanziellen Situation der Gemeinden endlich tätig geworden und hat eine Kommission zur Reformierung der Gemeindefinanzen eingesetzt. Mit deren Scheitern liegt der Ball derzeit wieder im Feld der Politik. Aus den zahlreichen Reformmodellen wird wohl das von den Kommunen favorisierte Modell einer Modernisierung der Gewerbesteuer als Sieger hervorgehen. Es ist durchaus verständlich, wenn – trotz besserer Argumente für die Abschaffung der Gewerbesteuer – die Politik nach dem Motto handelt: In der Not hilft doppelt, wer rasch hilft.¹⁹²

Die derzeitige Mehrheit der CDU/CSU im Bundesrat lässt allerdings hoffen, dass eine Modernisierung der Gewerbesteuer unter Einbeziehung weiterer Steuerpflichtiger zu einer verstärkten Ausformung als Ertragssteuer führt und nicht zu einer Zunahme der wertschöpfungsorientierten Hinzurechnungstatbestände. Eine solche „kommunale Unternehmenssteuer“ könnte zwanglos in eine zukünftige rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung integriert werden.

Die Wirtschaft hat mit ihrem Modell noch nicht – wie sie selbst meint – verloren. In Zukunft auch die Bürger zur Finanzierung der Kommunen heranzuziehen, ist sinnvoll und neben einer kommunalen Unternehmenssteuer jedenfalls nicht ausgeschlossen.

¹⁹² Rudolph, Kommunen in der Krise, in: Der Tagesspiegel vom 07.07.2003, S. 1.

VIII. Anlage

Einnahmen der Gemeinden¹⁹³ 2001¹⁹⁴

Einnahmeart	In Mrd. EUR	Anteil an Gesamteinnahmen in v.H.
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	49,0	34,0
Gewerbsteuer netto	17,1	11,9
Gemeindeanteil an ESt	20,4	14,1
Gemeindeanteil an USt	2,7	1,9
Grundsteuer A und B	8,1	5,6
Kommunale Steuern	0,7	0,5
Finanzzuweisungen	47,9	33,3
Allgemeine Zuweisungen	29,1	20,2
Zweckgebundene Zuweisg. (davon Investitionszuweisg.)	18,8 (7,8)	13,1 (5,4)
Gebühren	16,5	11,5
Beiträge	2,3	1,6
Sonstige Einnahmen¹⁹⁵	28,3	19,6
Konzessionsabg.	3,2	2,2
Beteiligungsveräußerungen & Kapitaleinkünfte	1,9	1,3
Vermögensveräußerungen	5,0	3,5
Sonstige	18,2	12,6
GESAMTEINNAHMEN	144,0	100,0

¹⁹³ Ohne Stadtstaaten.

¹⁹⁴ Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach dem Finanzbericht 2003 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 167 ff. und Deutscher Städte- und Gemeindebund, Kommunal Finanzen auf Talfahrt – Daten und Fakten des Jahres 2001, letzterer unter: http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/dokumentation/kommunal Finanzen_auf_talfahrt/pdf/doku26.pdf (21.07.2003); aktuellere Zahlen als 2001 liegen bislang – und auch nur hinsichtlich einzelner Punkte – lediglich als Schätzungen vor, siehe z.B. Deutscher Städte- und Gemeindebund, Tabelle 1, unter http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/artikel/brennpunkte/gemeindefinanzreform_und_steuerschaetzung/aktuelles/finanzprognose_2003/tabelle1/index.html (21.07.2003).

¹⁹⁵ Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene.