

Nürnberger Forum zur Zukunft der Kommunalfinanzen am 18. Juni 2010 in Nürnberg

Vortrag von Oberbürgermeister Dr. Ulrich Maly (gekürzt)

In der Gemeindefinanzreformkommission wird – getragen von der Formulierung, die in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP auf Bundesebene steht – nach Alternativen für die Gewerbesteuer gesucht. In die Diskussion wurden Modelle eingebracht, die die Abschaffung der Gewerbesteuer vorsehen und als Ersatz mit Zuschlägen auf die Einkommenssteuer, auf die Körperschaftssteuer und einem Umsatzsteueranteil arbeiten.

Die Diskussion über die Gewerbesteuer in Deutschland ist nicht neu. Wahrscheinlich seit den 70er Jahren wird über die Abschaffung der Gewerbesteuer diskutiert. Es wird versprochen, es gäbe eine echte Alternative. Dann werden Gemeindefinanzreform- und Steuerreformkommissionen einberufen. Dort werden Alternativen ausgestaltet und quantifiziert. Manchmal endet es wie bei der Gemeindefinanzreform 2003 im Nichts. Nämlich in der Erkenntnis, dass die anderen Modelle entweder nicht funktionieren, weil sie nicht administrierbar sind, d.h. weil die Steuerbehörden die Daten, die man bräuchte, um dieses Steuermodell umzusetzen, gar nicht kennen, oder weil sie aus anderen Gründen nicht den Vorgaben für eine gut funktionierende Gemeindesteuer entsprechen.

Im Grundgesetz steht, dass den Gemeinden eine örtliche Steuer mit Wirtschaftskraftbezug zusteht. Diese grundgesetzliche Absicherung ist ein wichtiges Pfund aus der Sicht des Deutschen Städtetags und nahezu aller Oberbürgermeister in Deutschland. Eine reine Gemeindefinanzierung über die Umsatzsteuer ist mit dieser Grundgesetzbestimmung nicht kompatibel. Da die Umsatzsteuer nicht örtlich gemessen wird, kann sie auch keinen örtlichen Wirtschaftskraftbezug haben. Dieses Thema ist auch wichtig für die Entscheidungsfindung. Je nach Ausgestaltung eines Alternativmodells genügt im Bundestag die Koalitionsmehrheit, wenn der örtliche Wirtschaftskraftbezug gegeben ist. Ist der örtliche Wirtschaftskraftbezug nicht gegeben, bräuchte man eine verfassungsändernde Mehrheit. Dafür reicht die Koalitionsmehrheit nicht aus. Das ist zu bedenken, wenn man über Alternativen spricht.

Ich will zu einigen Punkten, die sich immer und immer wieder durch die Diskussion ziehen, ein paar Bemerkungen machen.

1. Ist die Gewerbesteuer ein deutsches Relikt?

Es wird in vielen Publikationen immer wieder erzählt, die Gewerbesteuer sei nahezu ein deutsches Relikt. Es gäbe sie sonst nirgends mehr auf der Welt und wir würden unsere Unternehmen mit dieser Art der Besteuerung im internationalen Wettbewerb ungerecht behandeln. Auch wenn es noch so oft wiederholt wird: es ist falsch. Es gibt Gewerbesteuern oder gewerbesteuerähnliche Steuern in folgenden Ländern dieser Erde: in Frankreich, in Dänemark, in Großbritannien, in Irland, in Italien, in Japan, in Kanada, in Luxemburg, in Norwegen, in Österreich, in Portugal, in der Schweiz, in Spanien und in den Vereinigten Staaten. Das sind alles keine ganz vergleichbaren Gewerbesteuern, aber es sind Elemente unserer Gewerbesteuer, zum Teil sehr viele Elemente unserer Gewerbesteuer, die in diesen Ländern – und das ist ja keine Liste von Entwicklungsländern, sondern die Liste der führenden Industriestaaten in der Welt – vorhanden sind. Aus Anlass der laufenden Fußballweltmeisterschaft füge ich noch hinzu, dass auch Mexiko eine Gewerbesteuer hat.

2. Ist die Gewerbesteuer ungerecht?

Die Gewerbesteuer sei ungerecht, weil sie nicht nur Gewinne besteuere, sondern in die Substanz der Unternehmen eingreife. Das ist die berühmte Geschichte mit den Zinsen, Mieten, Pachten und Lizenzgebühren, die in die Steuerberechnung mit einbezogen werden. Das ist zum Teil richtig, hängt aber davon ab, in welcher Form diese Zinsen, Mieten, Pachten oder Lizenzgebühren gezahlt werden müssen. Ganz häufig sind nämlich zum Beispiel Mieten und Pachten bei Betriebsaufspaltungen. Da gibt es dann eine Company, die kein operatives Geschäft macht, sondern nur die Grundstücke hält und es gibt darunter die Companys mit dem operativen Geschäft und in dem Fall werden Mieten und Pachten so festgelegt, dass die Steuer, die Erträge, die auf der operativen Ebene anfallen würden, über die Mieten an die Mutter gezahlt werden und dann verschwindet entsprechend ein Gewerbeertrag, der eigentlich als Bemessungsgrundlage für die Besteuerung zur Verfügung stünde.

Ähnliches gilt für Lizenzgebühren, wenn es um Namensrechte geht, etwa bei großen Möbelhäusern.

Es gab einen berühmten Fall. Das ist das Modell einer großen Automobilfabrik in Köln gewesen. Die hatten – ich vereinfache jetzt komplett und radikal, aber das macht die Gestaltungsanfälligkeit der Gewerbesteuer an der Stelle deutlich – in Deutschland ihr Eigenkapital sitzen, haben hier ihr Geld verdient und sind hier ordentlich besteuert worden. Die Mutter in den Vereinigten Staaten hat dann das Eigenkapital über den Teich an sich genommen – etwas Ähnliches haben wir bei der Diskussion um Opel und die Staatshilfe am Rande miterlebt – und hat stattdessen dieser Tochter in der Bundesrepublik ein Darlehen gegeben. Damit sind Erträge, die vorher angefallen sind, zu einer Darlehensverzinsung umgewidmet oder besser umetikettiert und – zur damaligen Zeit, heute wäre das anders – damit der Ertragsbesteuerung der Gewerbesteuer entzogen worden. So einfach ist es manchmal und deshalb ist es notwendig, dass man das sehr pauschale Argument der Substanzbesteuerung ganz genau differenziert.

Unter bestimmten Fallkonstellationen kann es sein, dass eine Besteuerung von Zinsen, Mieten und Pachten teilweise in die Substanz eingreift. Im weltweiten Vergleich sind die substanzbesteuernden Elemente bei der deutschen Gewerbesteuer jedoch vergleichsweise gering. Die Österreicher, die gemeinhin gelobt werden dafür, dass sie so ein fortschrittliches Steuerrecht haben, besteuern zum Beispiel noch die Lohnsumme. In Deutschland wurde dies abgeschafft mit der Begründung, die Lohnsumme hat nichts mit dem Ertrag zu tun. Das ist auch richtig, denn es gibt viele ausgesprochen personalintensive Unternehmen, die nicht zwangsläufig die maximalen Renditen erzielen. Diesen Firmen hat man mit einer lohnsummenbezogenen Besteuerung Unrecht getan. Andere, die mit relativ wenig Menscheneinsatz, vielleicht mit Maschinen oder mit Finanzdienstleistungen, sehr viel Geld verdienen, hat man mit der Lohnsummensteuer nicht erwischt.

3. Geringe Schwankung oder Wachstumsdynamik?

Uns wird, und das ist eigentlich fast das Romantischste an der derzeitigen Gewerbesteuerdiskussion, gesagt: Ihr armen Kommunen, die Gewerbesteuer ist doch so stark schwankend und volatil, wir helfen Euch, indem wir Euch ein

alternatives Steuermodell anbieten, das viel weniger schwankend ist. Richtig! Die Gewerbesteuer schwankt, weil der Hauptansatz, nämlich die Unternehmenserträge, natürlich konjunkturabhängig sind. Man glaube nur nicht, dass Körperschaftssteuer und Einkommensteuer weniger schwanken. Die Finanzbehörde des Landes Berlin hat eine Untersuchung für die letzten eineinhalb Jahrzehnte gemacht und dabei festgestellt, dass der maximale Spread, also das maximale Auseinandergehen bei der Gewerbesteuer zwischen dem schlechtesten Ergebnis und dem höchsten Ergebnis bei etwa 30% des Gesamtaufkommens liegt. Der maximale Spread bei veranlagter Körperschaftssteuer und Lohnsteuer liegt ebenfalls bei 30%. Unter Bundesfinanzminister Eichel hatte der Bund sogar einmal ein negatives Körperschaftssteueraufkommen, d.h. er hat mehr Körperschaftssteuer zurückerstatten müssen, als er überhaupt eingenommen hat.

Ein Zuschlag auf die Einkommensteuer und die Körperschaftssteuer macht die Einnahmen nicht stabiler. Das einzige, was sie stabilisieren würde, wäre der Anteil an der relativ gering volatilen Mehrwertsteuer. Sie ist ein langer ruhiger Fluss im Vergleich zu den gewinn- und ertragsabhängigen Steuern. Aber: Was würden wir uns eintauschen? Die Gewerbesteuer ist die Steuer mit der höchsten Wachstumsdynamik in den letzten 20 Jahren. Das ist meines Erachtens auch legitim, weil auf kommunaler Ebene auch die Sozialausgaben die höchste Wachstumsdynamik von allen öffentlichen Ausgaben aufweisen, also brauchen wir auf der anderen Seite auch eine Steuer, die uns bei der Finanzierung hilft. Die Kommunen sind trotz der Dynamik der Gewerbesteuer nicht reicher, sondern ärmer geworden.

In den vergangenen knapp 20 Jahren hat sich das Gewerbesteueraufkommen – bezogen auf den Höchststand 2008 – verdoppelt. Die anderen Steuern sind deutlich langsamer gewachsen, insbesondere die Mehrwertsteuer. Wir würden also eine Steuer mit einer ausgesprochen hohen Wachstumsdynamik, aber auch mit Schwankungsrisiken, eintauschen gegen eine Steuer mit einer sehr geringen Wachstumsdynamik, aber dafür auch geringeren Schwankungen. Ich wähle in diesem Falle ganz eindeutig Ersteres, ansonsten würde nämlich die Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen auf der kommunalen Seite noch weiter auseinandergehen.

4. Stadt-Umland-Konkurrenz und Suburbanisierung

Die jetzigen Modellrechnungen gehen von einer einkommensneutralen Veränderung des Steuerrechts aus, das heißt die Summe der vorhandenen Steuern würde sich nicht ändern. Bei Einführung eines Zuschlagmodells beziehungsweise Hebesatzrechtes auf die Einkommensteuer würde das zu einer Verstärkung der Stadt-Stadt- und Stadt-Umlandkonkurrenzen führen. Eine Stadt wie Nürnberg, aber genauso Städte wie Fürth, Erlangen und Schwabach müssten relativ hohe Hebesätze auf diese Zuschläge verlangen, wenn sie ihr jetziges Einnahmenniveau halten wollten. Wir würden einen gnadenlosen Wettlauf um den Hebesatz bei der Einkommensteuer erhalten.

Wir wissen aus vielen Unternehmensumfragen, dass sich Unternehmen zwar über die Gewerbesteuer ärgern, die Gewerbesteuer für sich genommen aber in aller Regel nicht der Grund für eine Betriebsschließung oder Betriebsverlagerung ist. Die Einkommensteuer dagegen ist etwas, was die Menschen in ihrem Geldbeutel sofort spüren. Wenn man von Nürnberg, Fürth, Erlangen oder Schwabach ins Umland ziehen würde, dann könnte man sich sofort ausrechnen lassen – und alle Steuerberater dieser Erde hätten dieses Programm schon bestellt, wenn die Steueränderung beschlossen würde – wie viel mehr allein durch die Wohnsitzverlagerung im Geldbeutel wäre.

Die langfristige Folge wäre, dass wir das Luftbild von Deutschland in 20 Jahren nicht mehr wiedererkennen würden. Es gäbe eine gigantische Suburbanisierung. Kleine Dörfer im Umfeld von Städten würden um Einwohner buhlen. Meist wären dies Einwohner mit in der Regel geringen sozialen Risiken, die genug verdienen, um wegen eines Hebesatzes auf die Einkommensteuer auch ihren Wohnsitz zu verlagern. Am Ende bliebe in den Kernstädten eine verdichtete und stark erhöhte Sozialhilfebelastrung übrig.

Das ist die fiskalische Seite, aber noch schlimmer, es gäbe eine Art sozialer Entmischung und letztlich auch eine komplette Suburbanisierung und Zersiedelung. Dazu kommt, dass auch das Band zwischen der Wirtschaft und ihren Städten durchschnitten wäre. Warum sollten wir uns auf Bürgerversammlungen mit dem Gestank einer Gießerei der MAN auseinandersetzen, wenn die MAN für uns egal sein kann, weil sie nicht mehr mit einem Band verbunden wäre? Dann würden wir

plötzlich möglicherweise ganz anders über bestimmte industriepolitische Fragen reden, als wir es bisher getan haben.

Ein kleiner, aber unglaublich schlimmer Schönheitsfehler noch am Rande. Die Körperschaftssteuer kann dem Unternehmensort des Unternehmens zugewiesen werden. Das Bundesfinanzministerium kann im Moment die Einkommensteuer eines Privatunternehmers technisch nicht am Sitz seiner Firma zuordnen, sondern nur am Wohnsitz des Unternehmers. Das wäre dann der Supergau aus Sicht der Stadt: Wir hätten das Unternehmen zwar weiterhin in der Stadt, die Steuer würde aber der Wohnsitzgemeinde des Unternehmers gehören und wir hätten keinerlei Äquivalent mehr für die Infrastrukturbelastung/Infrastrukturinanspruchnahme in der Kernstadt.

Wenn das Problem technisch nicht gelöst werden kann, verstößt man mit diesem Modell eindeutig gegen das Grundgesetz.

5. Umsatzsteuerbeteiligung kann Strukturnachteil verstärken

Eine eigene Steuer würde zu einem Drittel durch eine Zuweisung ersetzt. Zu einem Drittel – warum? Im Moment besagen die Modellrechnungen des Bundes, dass trotz eines Einkommensteuer- und Körperschaftssteuerzuschlages den Kommunen insgesamt knapp 20 Milliarden Euro fehlen würden. Diese müssten ersetzt werden durch eine Umsatzsteuerbeteiligung.

Wie soll die Umsatzsteuerbeteiligung verteilt werden? Und jetzt wird es wieder spannend für die strukturschwachen Städte: Die Umsatzsteuer wird verteilt nach der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, nicht etwa nach den örtlichen Umsätzen. Nehmen wir mit unseren Nachbarstädten Fürth und Erlangen zwei Kommunen, die gleich groß sind, aber sehr unterschiedliche Einnahmestrukturen haben. Die Stadt Fürth hat in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten Gewerbesteuer Nettoeinnahmen zwischen 25 Millionen und 40 Millionen Euro gehabt, die Stadt Erlangen zwischen knapp unter 40 Millionen und fast 65 Millionen Euro. Also immer gut 30% bis 40% mehr bei gleicher Stadtgröße. Das ist ein eindeutiger Strukturnachteil der Stadt Fürth. Wenn jetzt der Mehrwertsteueranteil nach den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verteilt werden würde, wären das in Fürth 40.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, in Erlangen 80.000. Die strukturschwache Stadt Fürth würde dann halb so viel Mehrwertsteueranteil erhalten

wie die strukturstarke Stadt Erlangen. Der Fürther Gewerbesteuernachteil würde sich nicht nur nicht ausgleichen, sondern möglicherweise noch verschärfen. Es ist in diesem Modell der Verteilung der Mehrwertsteuer nach sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine deutlich Strukturunterschiede verschärfende Komponente beinhaltet.

6. Verschiebung der Zahl-Last für kommunale Aufgaben

Es ändert sich natürlich die Zahl-Last der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Eine erste Erkenntnis der Arbeitsgruppe Quantifizierung bezogen auf das Alternativmodell ist, dass sich bei den zur Körperschaftssteuer veranlagten Unternehmen der direkt an die Kommunen zu zahlende Steuerbetrag um 50% reduzieren würde. Nachdem aufkommensneutral gerechnet wird, muss es irgendjemanden geben, der das zahlt, was die Unternehmen nicht mehr zur kommunalen Infrastruktur beitragen. Das sind die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland – über den Mehrwertsteueranteil. Das bedeutet – unzulässig zugespitzt: Die SGBII-Bezieherin mit dem Kauf ihrer Milchtüte hat künftig – gemessen an ihrem Einkommen – einen höheren Anteil an den Gemeindelasten zu zahlen als die Unternehmen in der Stadt.

Die Unternehmen selber entlasten sich aber nicht um diesen Betrag, da für sie jetzt andere Sätze bei der Einkommensteuer und bei der Körperschaftssteuer gelten würden. Die Körperschaftssteuer würde in diesem Modell von heute 15% auf 29,9% steigen. Hier sollte man sich zurückerinnern an die frühere Diskussion über den weltweiten Steuerwettbewerb. Damals hatten Unternehmen in Deutschland eine Körperschaftssteuerbelastung von 25% mit der Folge, dass viel Geld ins Ausland gegangen ist, um die Körperschaftssteuerbelastung zu reduzieren. Mit 29,9% würde der Körperschaftssteuersatz sogar noch um 4,9% Punkte über dem früheren Satz liegen mit der Gefahr, wieder alle Mechanismen von Kapitalflucht und Steuervermeidung auszulösen. Die Steuergefälle-Debatte, die eigentlich weitgehend überwunden ist in der Bundesrepublik, würde sich wieder einstellen.

Was ist zu tun?

Hier ist sich der Deutsche Städtetag über alle Parteigrenzen hinweg völlig einig: Wir müssen nicht nur um unsere Gewerbesteuer kämpfen, weil sie für uns unerlässlich ist, um die hohe Ausgabendynamik in den Kommunalhaushalten einigermaßen ausgleichen zu können. Wir müssen auch dafür kämpfen, dass die Bemessungsgrundlage verbreitert wird und damit einige unlogische Regelungen zu ändern. Ein Beispiel: Der Zahntechniker zahlt Gewerbesteuer, der Zahnarzt im Stockwerk drüber nicht, weil das eine ein freier Beruf ist und der andere nicht. Die Zahnärzte, die Rechtsanwälte, die Steuerberater, die dann zahlen müssten, würden aber nicht netto zusätzlich belastet, da sie die Gewerbesteuer bei ihrer Einkommensteuer anrechnen könnten. Diese Regelung würde allerdings zu Lasten des Einkommensteueraufkommens des Bundes gehen, das muss man ehrlicherweise hinzufügen. Wir hätten aber ein deutlich höheres Maß an Gerechtigkeit in der Bundesrepublik. Übrigens auch ein höheres Maß an Verteilungsgerechtigkeit, weil die freien Berufe in Deutschland homogener verteilt sind als die sonstigen Gewerbebetriebe.