



---

### Reform der Kommunalfinanzen

Im Koalitionsvertrag haben CDU/CSU und SPD vereinbart, die Kommunalfinanzen auch künftig auf eine solide Basis zu stellen (Koalitionsvertrag v. 11.11.2005, Abschnitt II, Ziff. 2.2).

Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kommunen befinden sich bereits seit längerem im Dialog über die Sanierung der Kommunalfinanzen. Eine zentrale Rolle nimmt dabei die Gewerbesteuer als wichtigste originäre Einnahmequelle der Kommunen ein. Obwohl die Gewerbesteuer-Einnahmen seit 2003 wieder anstiegen und 2005 etwa 31 Mrd. Euro erreichten (Arbeitskreis Steuerschätzung, November 2005), droht - nach Darstellung des Präsidenten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), Roland Schäfer - einzelnen Kommunen weiterhin die Zahlungsunfähigkeit. Die kommunalen Investitionen liegen derzeit mehr als vierzig Prozent unter dem Stand von 1992 (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14.1.2006).

Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz schreibt vor, dass den Kommunen eine mit Hebesatzrecht versehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle zuzuweisen ist. Die Gewerbesteuer erscheint heute Wirtschaftskreisen, aber auch Politikern und Wissenschaftlern nicht mehr ausreichend geeignet, dieser Aufgabe gerecht zu werden. Gegenstand der Kritik ist insbesondere die Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen bei gleichzeitiger Abhängigkeit von nur wenigen Großunternehmen. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Vorschläge für eine Reform der Gewerbesteuer bzw. für ihren Ersatz vorgelegt. Eine durchgreifende Reform gelang bisher nicht.

Im Juli 2003 stellten SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihre „**Eckpunkte für eine umfassende Gemeindefinanzreform**“ vor (BT-Drs. 15/1321 v. 1.7.2003). Nach diesen „Eckpunkten“ sollte die Gewerbesteuer zwar zu einer „kommunalen Wirtschaftssteuer“ weiterentwickelt werden, wurde aber - als Zentrum der kommunalen Finanzen, als „Interessenband zwischen Kommunen und den örtlichen Unternehmen“ - grundsätzlich als alternativlos angesehen. Ein entsprechender **Entwurf für ein Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer** vom August 2003 (BR-Drs. 561/03 v. 15.8.2003 und BT-Drs. 15/1517 v. 8.9.2003), der u.a. die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die Einbeziehung der Freiberufler, die Abschaffung der bisherigen Hinzurechnungen und Kürzungen sowie der Staffeltarife vorsah, konnte im Vermittlungsverfahren nicht durchgesetzt werden.

Im März 2004 brachten CDU und CSU den Antrag „**Ein modernes Steuerrecht für Deutschland - Konzept 21**“ (BT-Drs. 15/2745) in den Bundestag ein, der eine Nachfolgeregelung für die Gewerbesteuer vorsah. Der Vorschlag fand keine Mehrheit.

Die FDP-Fraktion forderte in ihrem „**Gesetzentwurf zur Änderung der Art. 28 und 106 des Grundgesetzes (Gemeindefinanzreform)**“ (BT-Drs. 15/3232 v. 26.05.2004) die Abschaffung der Gewerbesteuer. Diese sollte durch zwei Säulen - zum einen durch die Erhöhung des Anteils der Städte und Gemeinden an der Umsatzsteuer, zum anderen durch eine durch Umwandlung des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer gebildete Kommunalsteuer - ersetzt werden. Auch dieser Vorschlag konnte sich nicht durchsetzen.

Die „**Kommunalpolitischen Leitlinien**“ der Linkspartei. (9. Bundesparteitag, Dezember 2005 in Dresden) sehen eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch Einbeziehung ertrags- und konjunkturunabhängiger Elemente wie Mieten oder Pachten sowie

ihre Ausdehnung auf selbstständig Tätige und die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage vor.

Neben den politischen Parteien stellten auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Städtetag ihre Konzepte für die Kommunalfinanzen zur Diskussion. Der BDI und der Verband der Chemischen Industrie (VCI) unterbreiteten gemeinsam ihr Konzept für eine „**Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer**“ (Köln 2001). Der Vorschlag zielt auf die Abschaffung der Gewerbesteuer. Danach sollte die Bemessungsgrundlage derart geändert werden, dass nicht nur Gewerbebetriebe, sondern alle Steuerbürger einer Gemeinde steuerpflichtig werden. Die Steuer soll dann eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer in Form eines Zuschlags auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatzrecht der Gemeinden werden.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) ist eine entschiedene Befürworterin der Beibehaltung der Gewerbesteuer. In ihrem 2003 unterbreiteten „**Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer**“ (Köln, 28.2.2003“) ist vorgesehen, die Steuerpflicht auf alle Selbstständigen zu erweitern, die Staffeltarife abzuschaffen und die Zinsen der Veräußerungsgewinne von Personenunternehmen mit in die Gewerbesteuerpflicht einzubeziehen.

Auch die Bertelsmann Stiftung hat einen **Vorschlag zur Reform der Gemeindefinanzen** (Gütersloh, Februar 2003) vorgelegt. Die Stiftung präferiert darin eine direkt zu erhebende kommunale Bürgersteuer. Dafür sollen der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kompensationszahlungen im Familienleistungsausgleich abgeschafft werden. Daneben soll die Gewerbesteuer durch eine kommunale Wirtschaftsteuer, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen umfasst, ersetzt werden.

Auch die gegenwärtigen Arbeiten der Expertenkommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft schließen **Vorschläge zur Neugestaltung der Gemeindefinanzen** ein. Danach ist u.a. vorgesehen, die Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmenssteuer mit Hebesatzkorridor in Höhe von 6 - 8% zu ersetzen. Diese soll alle Unternehmen und Freiberufler einschließen.

Mit dem Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien die Aufgabe gestellt, eine wirtschaftskraftbezogene kommunale Unternehmensbesteuerung mit Hebesatzrecht zu schaffen, die administrativ handhabbar ist, den Kommunen ein insgesamt stetiges Aufkommen sichert, die interkommunale Gerechtigkeit wahrt und keine Verschiebung der Finanzierung zu Lasten der Arbeitnehmer vorsieht. Die Gewerbesteuer soll nur dann ersetzt werden, wenn für eine Alternative hinreichend genaue Kenntnisse über die Verteilungsfolgen vorliegen.

Über die Fortentwicklung der Gewerbesteuer soll im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Fortentwicklung der Unternehmensbesteuerung entschieden werden.

Angesichts der Dringlichkeit der Finanzprobleme vieler Städten und Gemeinden wird die Reform der Kommunalfinanzen weiterhin von großer Aktualität bleiben. Darauf verweisen die entsprechenden Anträge der Fraktionen der FDP (BT-Drs. 16/127 v. 1.12.2005), der Linkspartei. (BT-Drs. 16/358 v. 12.1.2006) und von Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/371 v. 17.1.2006) zur Lage der Kommunen.

#### Quellen:

- Ausarbeitung WF IV - 203/05 „Stand der Diskussion zur Gemeindefinanzreform; alternative Modelle“, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.
- Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.
- F.A.Z. vom 29.12.2005: „Kommunen beklagen Milliarden-Defizit“.
- Pressemeldung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 28.12.2005: „Mit starken Kommunen Aufschwung und Reformen“.
- Projektbuch „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft unter [www.neues-steuergesetzbuch.de](http://www.neues-steuergesetzbuch.de)

Verfasser: AR Joachim Ludwig/ Rechtsreferendarin Katharina Weise  
Fachbereich IV (Haushalt und Finanzen)