

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

08.09.2008

An die

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-
Finanzbeziehungen

Bearbeitet von
Dr. Stefan Ronnecker
Matthias Wohltmann

Telefon 030 / 37711-720
Telefax 030 / 37711-709

E-Mail:
stefan.ronnecker@staedtetag.de
matthias.wohltmann@landkreistag.de

Aktenzeichen
20.06.20 D

Stellungnahme zu den Beratungen der AG 2 der Föderalismusreformkommission II – Steuerautonomie, Steuertausch und Steuerverwaltung

- hier: Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Grund- und die Gewerbesteuer auf die Länder

Sehr geehrte Damen und Herren,

die kommunalen Spitzenverbände danken für die Möglichkeit, zu den an die Arbeitsgruppe 2 gerichteten Untersuchungsfragen Stellung nehmen zu dürfen.

Zur Vorbereitung auf die weiteren Erörterungen in der Arbeitsgruppe 2 der Föderalismusreformkommission II – Steuerautonomie, Steuertausch und Steuerverwaltung – übersende ich Ihnen ein Positionspapier zur Frage der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Grund- und Gewerbesteuer auf die Länder.

Mit freundlichen Grüßen

Christian Ude

- Anlage -

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Arbeitsgruppe 2
AG 2 – 04

Positionspapier zur Frage der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Grund- und die Gewerbesteuer auf die Länder

Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihren bisherigen Positionspapieren zur Föderalismusreform II wiederholt darauf hingewiesen, dass eine strengere Schuldenbegrenzungsregel für den Bund, die Länder und die Kommunen nur dann die Staatsfinanzen nachhaltig stabilisieren kann, wenn zugleich auch sichergestellt wird, dass jede der Ebenen für sich über eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verfügt.

Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die Reformkommission nunmehr auch konkrete Vorschläge zur Steigerung der bislang schwach ausgebildeten Finanzautonomie der Länder und der Kommunen auf den Prüfstand stellt. Gegenstand dieses Prüfauftrages an die AG 2 ist u. a. die für die Kommunen hoch bedeutsame Frage, ob eine vollständige oder teilweise Übertragung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grund- und die Gewerbesteuer an die Länder zur einer Verbesserung der Eigengestaltbarkeit der Einnahmen der Länder beitragen könnte.

Diese Frage muss ganz offenkundig schon allein deshalb verneint werden, weil die Verlagerung der Gestaltungshoheit über die Grund- und die Gewerbesteuer zu den Länder nichts daran ändern würde, dass das Aufkommen der beiden Steuern den Kommunalhaushalten vorbehalten ist und insoweit gerade nicht den Länderhaushalten zusteht. Folglich lehnen die kommunalen Spitzenverbände diesen Vorschlag als untauglich entschieden ab.

Darüber hinaus sind aber auch die wahrscheinlichen Folgewirkungen des Vorschlages im Hinblick auf die Administrierbarkeit, die Bürokratiekosten, die Rechtssicherheit sowie die Rückwirkungen auf verbundene Umverteilungssysteme und schließlich auch für die gesellschaftliche Akzeptanz dieser für die kommunale Finanzautonomie so bedeutsamen Steuern zu berücksichtigen. Die kommunalen Spitzenverbände befürchten, dass diese Risiken derzeit noch deutlich unterschätzt werden.

Die *Administrierbarkeit* ist gefährdet, weil die durch eine verlagerte Gesetzgebungshoheit eröffneten unterschiedlichen Strukturen (Bemessungsgrundlage, Messzahlstaffeln) bei der Gewerbesteuer weitreichende Konsequenzen für das bestehende System der Unternehmensbesteuerung sowie dessen Entwicklungsfähigkeit hätten. Hierdurch würde es zunehmend erschwert, Gewerbe-, Einkommen- und Körperschaftsteuer auch weiterhin schlüssig aufeinander abzustimmen. Ergänzend dürften länderübergreifende gewerbesteuerliche Zerlegungsfälle, die einen großen Teil des Gewerbesteueraufkommens bestimmen, kaum zu handhaben sein.

Auch die *Bürokratiekosten* würden durch eine unverhältnismäßige Zunahme des Verwaltungsaufwandes für die Unternehmen steigen, wenn zukünftig nicht nur Hebesätze, sondern auch die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen, verschiedene Messzahlstaffeln, etwaige Zonierungsmöglichkeiten, länderweise differierende Zerlegungsregeln sowie die jeweiligen Verwaltungsverfahren an der Schnittstelle von Finanzverwaltung und Steuerzahler zu beachten wären. Diesem Mehraufwand stünde – anders als bei der auf einheitliche Grundlagen aufsetzenden kommunalen Hebesatzautonomie – kein zusätzlicher Gewinn an Finanzautonomie weder für die Kommunen noch für die Länder gegenüber.

Darüber hinaus sind gerade im sensiblen Feld der Unternehmensbesteuerung auch die Folgen für die *Rechtssicherheit* der Steuergesetzgebung zu bedenken, weil die wettbewerbsbedingten Anreize für eine Ausdifferenzierung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen eine Reihe von kritischen beihilferechtlichen Fragestellungen provozieren kann.

Der Vorschlag würde ferner erhebliche *Rückwirkungen auf verbundene Umverteilungssysteme* auslösen, weil ohne einheitliche Bemessungsgrundlagen die normierte Finanzkraft der Länder nicht mehr in gleicher Weise objektiv für die Zwecke des Länderfinanzausgleichs ermittelt werden kann. Alternative Finanzausgleichsschlüssel wären zwar theoretisch denkbar, sie wären jedoch administrativ deutlich aufwändiger und schwer händelbar und dürften in weitaus stärkerem Maße als bisher Streitpotenzial aufwerfen und somit die latent vorhandenen Verteilungskonflikte erheblich ausweiten. Vergleichbares gilt auch für die Bestimmung der Gewerbesteuerumlage, welche über einen bundeseinheitlich ermittelten Messbetrag berechnet wird.

Schließlich würde auch die *gesellschaftliche Akzeptanz* beider Steuern leiden, wenn die im Wettbewerb befindlichen Besteuerungsparameter über den Faktor der Hebesätze hinaus ausgeweitet werden würden. So lebt die Idee des fairen Steuerwettbewerbs nicht zuletzt vom Grundgedanken der Transparenz. Soweit für eine Vielzahl von Parametern unterschiedliche Ausgestaltungsformen zugelassen werden, sind Belastungsvergleiche nur noch unter erschwerenden Bedingungen möglich. Zugleich eröffnen sich für gut organisierte Interessengruppen große Spielräume für die Durchsetzung von Sonderinteressen. In Verbindung mit den zu erwartenden steigenden Administrierungs- und Bürokratiekosten, Rechtsunsicherheiten und verschärften Verteilungskonflikten wird dann auch langfristig die gesellschaftliche Akzeptanz dieser beiden für die Kommunen so wichtigen Einnahmequellen aufs Spiel gesetzt.

Im Ergebnis lässt sich damit feststellen, dass eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbe- und Grundsteuer auf die Länder nicht geeignet ist, um deren Finanzautonomie zu vergrößern. Demgegenüber sind die drohenden gesamtstaatlichen Folgekosten aus der Maßnahme so gravierend, dass dieser Vorschlag in jeder Hinsicht abzulehnen ist.