

Dr. Manfred Busch
Kämmerer der Stadt Bochum
Willy-Brandt-Platz 2-4
44777 Bochum
0234-910-1940
manfredbusch@bochum.de

An den Vorsitzenden des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages

Herrn Eduard Oswald, MdB

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Stellungnahme

zur Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen „Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008“ sowie den Anträgen der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN
am 25. April 2007 im Reichstagsgebäude

1. Erhalt – aber weitere Schwächung - der Gewerbesteuer

- a) Die vielbeklagten Mängel der Gewerbesteuer sind im Wesentlichen hausgemacht: Durch wiederholte Aushöhlungen (Einführung der Gewerbesteuerumlage, Wegfall der Lohnsumme als fakultativer Bemessungsgrundlage, Anhebung der Freibeträge, Wegfall des Gewerbekapitals als Bemessungsgrundlage) wurden die Probleme geschaffen, die letztlich die Abschaffung der Gewerbesteuer rechtfertigen sollten. Die Gewerbesteuer stellt keine internationale „Sonderbelastung“ deutscher Unternehmen dar, denn in vielen anderen – auch europäischen – Ländern gibt es gleiche oder ähnliche Steuern.

Die Verurteilung der Gewerbesteuer als wirtschaftsbezogene „Substanzsteuer“ sticht nicht, denn:

a) Kostensteuern sind ein ganz normaler Teil unseres heutigen Steuersystems: Energie-, Mehrwert-, Versicherungs-, Grundsteuer werden auch nicht als „Substanzsteuern“ diffamiert; Deutschland liegt im internationalen Vergleich am unteren Ende der gewinnunabhängigen Besteuerung.

b) Das Äquivalenzprinzip fordert ja gerade eine Unternehmensbesteuerung nach der Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur – hierfür ist nicht der „Gewinn“, sondern sind die Wertschöpfung bzw. verwandte Größen geeignet. Auf den Punkt gebracht: „Die Feuerwehr muss auch kommen, wenn das Unternehmen gerade keinen Gewinn macht“... Im Umkehrschluss heißt das auch: Außergewöhnliche gute örtliche Standortbedingungen rechtfertigen auch entsprechend hohe Gewerbesteuer-Hebesätze.

Kriterien für eine „gute Kommunalsteuer“ wie Fühlbarkeit, breite Streuung, geringe Konjunkturanfälligkeit, Wachstumsreagibilität und geringe regionale Aufkommensunterschiede, wie sie z.B. von Prof. Milbradt (Kämmerer tag, 23.11.2005 in München) herausgearbeitet wurden, werden von einer modernisierten Gewerbesteuer besser erfüllt als von allen Alternativen, die im Rahmen der Gemeindefinanzreform ab 2003 diskutiert wurden.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die ursprünglich geplante einheitliche Bemessungsgrundlage für Gewerbesteuer und Körperschaftsteuer beerdigt wurde. Dies hätte der erste Schritt zur Abschaffung einer eigenständigen kommunalen Wirtschaftsteuer und hin zu einer kommunalen Zuschlagsteuer werden können. Demgegenüber bleibt es auch im vorliegenden Unternehmensteuerreformgesetz grundsätzlich bei einer kommunalen wirtschaftsbezogenen Realsteuer.

- b) Die Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs der Gewerbesteuer trägt zur Entflechtung der staatlichen Finanzströme bei.
- c) Zu begrüßen ist, dass der Abzug der Gewerbesteuer von der Einkommensteuerschuld der Anteilseigner von Personenunternehmen künftig auf die tatsächlich gezahlte Gewerbesteuer beschränkt wird.
- d) Die Berücksichtigung aller Schulden (nicht nur Dauerschulden) sowie die neue Hinzurechnung der Finanzierungsanteile in Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzgebühren ist zu begrüßen, weil damit qualitativ neue Elemente in ihre Bemessungsgrundlage gelangen.

Allerdings stehen dieser qualitativen und quantitativen Verbesserung gegenüber die Halbierung der Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen sowie der Freibetrag für Finanzierungsanteile bis 100.000 € (Zinsen auf einen Kredit von 2 Mio € bei 5% Zinssatz würden nicht berücksichtigt). Im Saldo ist eher mit einer Schwächung des Gewerbesteueraufkommens zu rechnen.

Dieses Ergebnis ist besonders enttäuschend, da alle Vorschläge einer modernisierten Gewerbesteuer auf einer Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer basierten und auch Finanzminister Steinbrück zunächst solche Pläne vorlegte. Letztlich erlaubt nur eine auf diesem Wege ausgeweitete Steuerbasis die gewünschten niedrige Steuersätze, ohne zugleich die öffentlichen Haushalte zu zerrütten.

- e) Die Absenkung des Gewerbesteuermessbetrags von 5% auf 3,5% bei Verzicht auf den Staffeltarif ist eine Tarifänderung, die sich unmittelbar in gravierenden Steuerausfällen niederschlägt – im Gegensatz zu den Gegenfinanzierungsvorschlägen, die z.T. vom Ergebnis entsprechender Betriebsprüfungen abhängen, gerichtlich zu überprüfen sind bzw. auch erhebliche sachliche Mängel aufweisen (s.u.). Dabei sind Kommunen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Kapitalgesellschaften (i.d.R. Großstädte) besonders belastet, da hier die 30%-Kürzung ungebremst durchschlägt; demgegenüber unterlagen Personenunternehmen bislang schon einer gestaffelt verminderten Belastung, deren Wegfall nun geringere Steuerausfälle verursacht.

2. Schwächung der kommunalen Investitionskraft

- a) Im Finanzierungstableau des Gesetzentwurfes sind die für die Kommunen zu erwartenden Steuerausfälle mit rd. 2 Mrd € im Zeitraum 2008-2011 angegeben. Diese Zahl widerspricht dem Versprechen der Bundesregierung, die Kommunen im Rahmen der Unternehmensteuerreform aufkommensneutral zu stellen.

Finanztechnisch wäre es kein Problem, die zugesagte „Aufkommensneutralität“ der Unternehmensteuerreform für den kommunalen Bereich systemkonform insgesamt sicherzustellen: Hierzu könnten z.B.

- a) die Gewerbesteuerumlage entsprechend weiter gesenkt / abgeschafft werden und/oder
- b) die Hinzurechnungen auf 50% oder mehr angehoben werden - entsprechend den tatsächlich festgestellten kommunalen Steuerausfällen.

- b) Im Gesetzentwurf ist das Volumen der Steuerausfälle mit rd. 6,5 Mrd € in 2008 bzw. 5 Mrd € / Jahr in der vollen Jahreswirkung angegeben.

Aufgrund der vielfältigen Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (insbesondere Gemeindefinanzierungsgesetze, Zuschüsse und Zuweisungen) ist zu erwarten, dass sich Steuerausfälle sehr schnell auf alle Ebenen verteilen, also mittelbar auch die Kommunen erreichen („System der kommunizierenden Röhren“). Daher sind die unter a) genannten 2 Mrd€ in den kommenden vier Jahren erheblich zu optimistisch.

- c) Den zu erwartenden Unternehmensentlastungen von rd. 30,6 Mrd € werden Gegenfinanzierungen von rd. 25,6 Mrd € gegenübergestellt.

Dieses Volumen der Gegenfinanzierungen (jeweils volles Jahresvolumen) ist allerdings nicht plausibel:

a) die Verschärfung der Abschreibungsbedingungen (3,4 Mrd €/Jahr) bringt nur temporäre Haushaltsentlastungen;

b) positive Wirkungen der „Sicherung des nationalen Steuersubstrats“ (3,9 Mrd €/Jahr) sind zwar grundsätzlich denkbar, aber bereits berücksichtigt, soweit konkrete Maßnahmen zugrundeliegen; es bleibt also nur das „Prinzip Hoffnung“.

Während die geplanten Tarifsenkungen unmittelbar und rechtssicher wirken, zeigen die Gegenfinanzierungen – wenn überhaupt - erst zeitverzögert Wirkung; erhebliche Mängel liegen in der gesetzestechnischen und administrativen Umsetzung, z.T. wird steuerrechtliches Neuland betreten. Ob diese Regelungen tragfähig und ergiebig sind, wird sich erst nach späteren Betriebsprüfungen erweisen - die bekannten Mängel in der personellen Ausstattung der Steuerverwaltung gewinnen so Bedeutung. Aufgrund der z.T. nicht zielkonformen Wirkungen ist absehbar, dass in den nächsten Jahren Korrekturen erzwungen werden:

c) Die vorgesehene Besteuerung der Funktionsverlagerungen (1,8 Mrd €/Jahr) ist gesetzestechnisch sehr vage gefasst und beruht auf zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen und notwendigen Klärungen; erst eine noch zu erlassende Rechtsverordnung soll die notwendige Bestimmtheit bringen. Das Ganze wirkt, als glaube der Gesetzgeber selbst nicht an eine wirksame Umsetzung;

d) die Verschärfung der Mangelkaufregelungen (1,5 Mrd €/Jahr) würde auch unstrittig positive Sanierungsfälle und junge innovative Unternehmen treffen;

e) die Zinsschranke (1,5 Mrd €/Jahr) hat sich in ihrer Wirkung sehr weit von der ursprünglichen Zielsetzung entfernt: Getroffen werden sollte die Gewinnabsaugung in niedrig besteuerte Staaten mittels missbräuchlicher Finanzierungsstrukturen. Tatsächlich werden nun einzelne kapitalintensive Branchen (Schiffbau, auch kommunale Wohnungswirtschaft u.a.) in besonderer Weise betroffen sein, wenn sie sich in einem strukturell weniger kapitalintensiven Konzernverbund befinden (Nicht-anwendbarkeit der „escape-Klausel“). Soweit sich der „Konzern Stadt“ relativ Eigenkapital-stark darstellt, können z.B. kommunale Wohnungsbauunternehmen nicht die „escape-Klausel“ anwenden und unterliegen damit der Zinsschranke, obwohl steuermisbräuchliche Fremdkapitalfinanzierungen in diesem Bereich überhaupt keine Rolle spielen.

Wegen der mangelnden Berechnungsmöglichkeiten haben die kommunalen Spitzenverbände darauf verzichtet, eine Quantifizierung der Auswirkungen nach Ge-

meindetypen (wie in der Gemeindefinanzreformdiskussion 2003) zu verlangen.

Als Folge der Unternehmensteuerreform sind in der Summe jährliche Netto-Steuerverluste von deutlich über 10 Mrd €/ Jahr zu erwarten (s. auch Stellungnahme Jarass zu dieser Anhörung); diese Mindereinnahmen werden sich anteilig auf alle staatlichen Ebenen verteilen.

- d) Seit dem Jahre 2000 ist eine deutliche Entkopplung der Steuereinnahmen vom Anstieg des Sozialprodukts zu beobachten (sinkende Steuerquote); die seitdem entstandene Lücke beginnt sich ab 2006 zu verringern, wird jedoch voraussichtlich (Prognosedaten des Frühjahrsgutachtens 2007) auch 2008 den Stand von 2000 nicht erreichen

Diese Finanzierungslücke hat alle öffentlichen Haushalte nachhaltig geschwächt und dramatische Deckungslücken produziert, die im kommunalen Bereich auch durch massive Konsolidierungsanstrengungen, auch durch Vermögensveräußerungen nicht aufgefangen werden konnten und letztlich über Kassenkredite finanziert werden mussten. Aktuelle Zahlen für Nordrhein-Westfalen (letzter Kommunalfinanzbericht, Nov. 2006) zeigen, dass allein hier finanzielle Altlasten in Höhe von über 12,5 Mrd € (Bundesebene: 27,7 Mrd €) abzubauen sind.

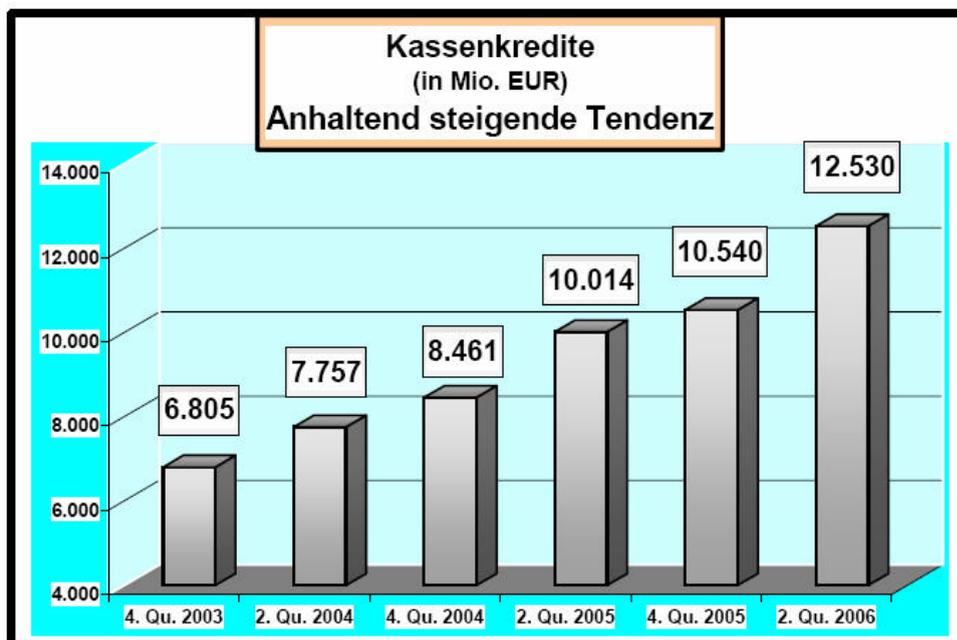


Abb.12 Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden (GV) des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum vom 4. Quartal 2003 bis zum 2. Quartal 2006; dargestellt ist jeweils der Tagesstand zum Quartalsende nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die Chance, mit Hilfe konjunkturbedingter Mehreinnahmen die aufgelaufenen Defizite in den Verwaltungshaushalten wieder abzubauen, wird vertan, wenn Steuererleichterungen insbesondere für Kapitalgesellschaften politische Priorität erhalten;

dies steht im eklatanten Gegensatz zum Beschluss der europäischen Finanzminister v. 20.4.2007, konjunkturelle Mehreinnahmen zum Defizitabbau einzusetzen.

- e) Für Kommunen gilt – anders als für Bund und Länder – eine objektive Verschuldungsgrenze; erhöhte Defizite führen zu verringerten Investitionsmöglichkeiten. Der dramatische Rückgang kommunaler Investitionen (s. aktuelle Zahlen für Nordrhein-Westfalen im letzten Kommunalfinanzbericht, Nov. 2006) kann so nicht gestoppt werden; das Problem des allseits beklagten Verfalls kommunaler Infrastruktur bleibt bestehen.

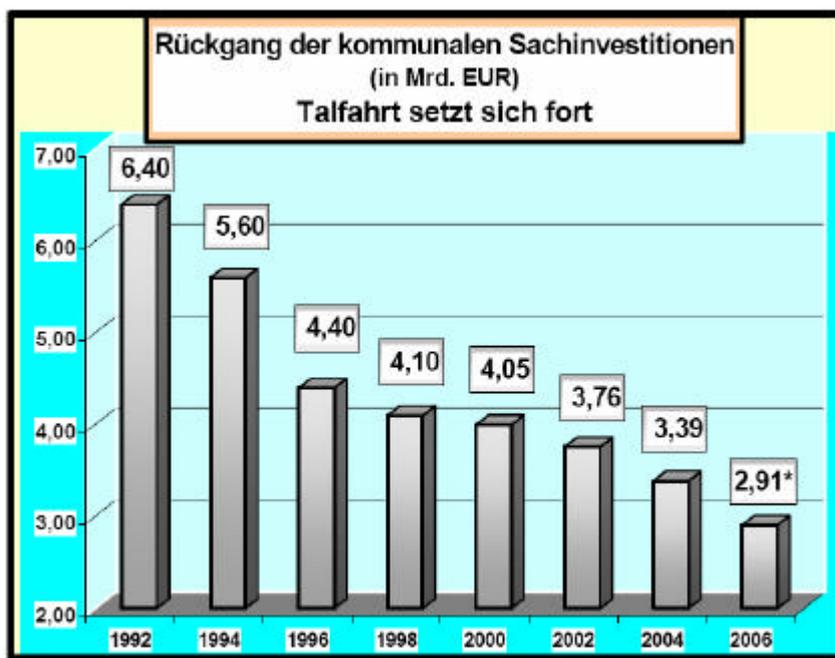


Abb. 5 Entwicklung der Sachinvestitionen (Erwerb von Grundstücken und Bauaufnahmen) der Gemeinden (GT) des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum von 1992 bis 2006 nach dem Ergebnis der vierteljährlichen Kassensatzistik. *) Das Ergebnis 2006 wurde auf Grundlage der Fortschreibung der amtlichen Kassensatzistik vom 30.06.2006 vom Innenministerium hochgerechnet.

- f) Für die internationalen Standortentscheidungen der Unternehmen ist – neben der Qualität der Märkte – die öffentliche, d.h. insbesondere auch die kommunale Infrastruktur insbesondere in den Bereichen Familie (Kindergärten, U3-Betreuung), Flächen (Ausweisung von Wohnbauland und hochwertigen Gewerbeflächen), Bildung (Ganztagsbetreuung) sowie Verkehr (ÖPNV-Angebot; akzeptabler Straßenzustand) relevant.

Aufgrund der o.g. Restriktionen bei der Selbstfinanzierung kommunaler Investitionen und weiterer negativer Effekte (Kürzungen von Bundes- und Landesmitteln z.B. bei der ÖPNV- und Städtebauförderung) können diese Anforderungen kaum noch erfüllt werden.

Tatsächlich ist insgesamt eher eine höhere Staatsquote erforderlich, um angemessene

sene Zukunftsinvestitionen auf allen staatlichen Ebenen durchsetzen zu können (s. Bofinger im Sachverständigenrats -Gutachten 2006/2007, S.345ff). Deutschland liegt heute schon unterhalb des EU-Durchschnitts.

Die Parole vom „schlanken Staat“ taugt sicher für Stammtische, konkrete Kürzungsvorschläge bleiben aber i.d.R. Mangelware bzw. stoßen auf gravierende und nachvollziehbare Bedenken. Dies gilt für die Bundespolitik, aber erst recht für die Kommunalpolitik, wo Konsolidierungsmaßnahmen häufig auf den erbitterten Widerstand der betroffenen BürgerInnen stoßen.

- g) Die Kommunen stellen einen nicht unerheblichen Teil der Investitionsgüter-Nachfrage und sorgen für örtliche Beschäftigung; die möglichen positiven Beschäftigungseffekte gestärkter Kommunalfinanzen werden nicht genutzt.

- h) Alle o.g. Prognosen zukünftiger Steuereinnahmen gelten nur unter der Voraussetzung einer bis zum Ende des Planungszeitraums 2012 gut laufenden Konjunktur; z.B. soll die Gewerbesteuer trotz der vorgesehenen Eingriffe bis 2012 ein bislang ungeahntes Volumen von 50 Mrd € erreichen. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Gegenfinanzierung (Abschaffung der degressiven Abschreibung, gekürzter Sofortabzug bei geringwertigen Wirtschaftsgütern, weiterhin Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung, letztlich Finanzierung der Steuerausfälle über die erhöhte Mehrwertsteuer) stellen allerdings eher „Konjunkturbremsen“ dar.

Sollten diese positiven Konjunkturerwartungen (wie bei der Jahrhundert-Steuerreform des Jahres 2000) trügen, wird eine weitere Zerrüttung der öffentlichen Finanzen unabweisbar eintreten.