



9 | 2003

56. Jg., 19.–20. KW, 16. Mai 2003

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Martin Junkernheinrich, Klaus Bräunig, Lorenz Jarass,
Albert J. Rädler, Alfons Kühn*

- Gewerbesteuern: reformieren oder abschaffen?

Forschungsergebnisse

Hans-Günther Vieweg

- Deutsche Industrie: Effekte veränderter Finanzierungsbedingungen und neuer IuK-Techniken

Daten und Prognosen

Peter Jäckel

- Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer

Joachim Gürtler und Arno Städtler

- Aufkeimender Optimismus in der Leasingbranche

Oscar-Erich Kuntze

- Finnland: Konjunktur nun auf kleinerer Flamme

Im Blickpunkt

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest im April 2003



Lorenz Jarass*

Gewerbesteuer vernünftig reformieren

Die Gewerbesteuer ist reformbedürftig

Durch den nachhaltigen Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen sind Ausbau und Unterhalt der kommunalen Infrastruktur und damit die Qualität des Standorts Deutschland ernsthaft gefährdet. Beispiele aus aller Welt zeigen, dass dort, wo die Städte verrotten, kein Mensch mehr in Frieden leben und Einkommen erwirtschaften kann.

Die Einbrüche bei der Gewerbesteuer, die zuerst in der zweiten Hälfte 2001 zu verzeichnen waren, gingen 2002 und 2003 weiter. Die Gewerbesteuer belastet nämlich im Wesentlichen nur die *ausgewiesenen* Gewinne, die wachsenden legalen Gestaltungsmöglichkeiten unterliegen. Nicht wenige Gemeinden verkaufen jetzt schon Grundstücke, also ihr Tafelsilber, oder veräußern Betriebe, um – rechtswidrig – mit den Erlösen den Verwaltungshaushalt zu finanzieren. Bei den Ausgaben der deutschen Städte und Gemeinden zeigt sich langfristig eine dramatische Verschiebung: Die Sachinvestitionen haben sich von 30% der Ausgaben in 1980 auf 15% der Ausgaben in 2002 halbiert, der Anteil der Sozialen Leistungen hat sich im selben Zeitraum von 11 auf 19% nahezu verdoppelt. Diese knappen Zahlen zeigen in aller Schärfe, dass die Städte und Gemeinden, deren Infrastruktur die Voraussetzung für jedwede wirtschaftliche Tätigkeit bildet, finanziell saniert werden müssen. Dies wird insbesondere auch der örtlichen Wirtschaft zugute kommen, die bei stabilem kommunalen Steueraufkommen wieder mit langfristig gesicherten Aufträgen rechnen kann. Ursprünglich war die Gewerbesteuer konzipiert als Steuer auf die im Inland produzierte Wertschöpfung (Summe aus Gewinn, Schuldzinsen und Löhne). Die Mög-

* Prof. Dr. Lorenz Jarass, M.S. (Stanford Univ./USA), lehrt Wirtschaftswissenschaften an der Fachhochschule Wiesbaden; er war Mitglied der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung und ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen.

lichkeit der Lohnsummensteuer wurde schon 1980 abgeschafft, die volle Zurechnung der Dauerschuldzinsen ab 1990 halbiert, die Gewerkekapitalsteuer ab 1998 ganz abgeschafft. Damit wird seit 1998 im Wesentlichen nur noch der ausgewiesene Gewinn besteuert. Der Charakter der Gewerbesteuer ist durch diese mehrfache Beschneidung schrittweise von einer Realsteuer in Richtung reine Gewinnsteuer verwandelt worden. Den Städten und Gemeinden ist damit heute als Realsteuer nur noch die Grundsteuer verblieben, die in der Tat relativ konjunkturunabhängig ist und der alleinigen Gestaltung und Verfügung der Städte und Gemeinden unterliegt.

Die Gewerbesteuerreform steht im Gesamtkontext¹ der Probleme der deutschen Besteuerung. Auch hier besteht dringender Reformbedarf. Der im Folgenden vorgeschlagene schrittweise Übergang von der *Gewerbesteuer* zu einer *Kommunalen Betriebssteuer* (BS_t) könnte ein erster Schritt für eine umfassende Modernisierung des deutschen Steuersystems sein. Die Reform der Gewerbesteuer kann dabei nicht die Probleme der Einkommen- und Körperschaftsteuer lösen, aber sie sollte insbesondere deren Fehler, insbesondere deren Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage nicht übernehmen.

Kommunale Betriebssteuer (BS_t)

»Das System kranke derzeit vor allem daran, dass die Kommunen zu viele Zuweisungen und zu wenig Steuereinnahmen erhalten« (so der sächsische Ministerpräsident Georg Milbradt Anfang Dezember 2002 im Handelsblatt). »Die Unternehmen müssten für die Infrastrukturleistungen ihrer Gemeinden einen angemessenen Beitrag leisten. Und der Gewinn eines Unternehmens hat mit den Leistungen der Gemeinde für die Wirtschaft überhaupt nichts zu tun. Er sei daher für die Bemessungsgrundlage einer wirtschaftskraftbezogenen Steuer ungeeignet.« Entsprechend wird die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Kommunalen Betriebssteuer vorgeschlagen.² Die Bemessungsgrundlage wird dabei in zweifacher Hinsicht erweitert.

- Besteuert wird die tatsächliche Wertschöpfung vor Ort (abzüglich der ohnedies bereits stark belasteten Löhne).
- Betriebssteuerpflichtig sollen alle Selbständigen und Unternehmen sein, nicht nur die gemäß Tradition Gewerbesteuerpflichtigen.

¹ Grundlegende Überlegungen für eine systematische Reform der deutschen Steuerrealität in: L. Jarass. und G.M. Obermair, Wer soll das bezahlen? Wege zu einer fairen und sachgerechten Besteuerung: Begrenzung der Belastungen für alle, Mindest-Belastung für die Großen, Metropolis-Verlag, Marburg 2002. Übersicht abrufbar unter www.JARASS.COM, Publikationen, Steuern.

² Bayerischer Städtetag, München (Hrsg.), Reform der Gewerbesteuer – Anforderungen und Auswirkungen: Ein Modell des Bayerischen Städtetags, München 2003; abrufbar unter www.JARASS.COM sowie unter www.bay-staedtetag.de. Eine Kurzfassung ist veröffentlicht in: L. Jarass und G. Obermair, Von der Gewerbesteuer zur Kommunalen Betriebssteuer, Wirtschaftsdienst (3), 157–163.

Was soll zukünftig die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer sein? Der Gewerbesteuer unterliegt derzeit der Gewinn und die Hälfte der Dauerschuldzinsen. Zukünftig sollten alle im örtlichen Betrieb erwirtschafteten Kapitalentgelte der Kommunalen Betriebssteuer unterliegen, also nicht nur der Gewinn, sondern auch alle netto bezahlten Schuldzinsen (inkl. des Zinsanteils aller bezahlten Mieten und Pachten. Damit würde auch der derzeitigen steuerlichen Privilegierung von Fremdkapital gegenüber Eigenkapital entgegengewirkt. Durch geeignete Steuerstundung muss verhindert werden, dass die Besteuerung der im Betrieb erwirtschafteten Kapitalentgelte grundsätzlich gesunde Betriebe in gewinnschwachen Jahren sowie Neugründungen in die Illiquidität treiben könnte. Es wäre zudem – jedenfalls für eine bestimmte Übergangszeit – zu überlegen, z.B. nur zur Hälfte, zu berücksichtigen. Damit könnten sich insbesondere die besonders betroffenen Unternehmen schrittweise an die neue Situation anpassen.

Wer soll zukünftig Kommunale Betriebssteuer bezahlen? Bisher bezahlt aus historischen Gründen nur ein – nach wirtschaftlichen Kriterien sehr willkürlich – abgegrenzter Kreis von Unternehmen Gewerbesteuer. Zukünftig sollten *alle* selbständig ausgeübten Tätigkeiten der Betriebssteuer unterliegen, nicht hingegen unselbständige Tätigkeiten (Arbeitnehmer). Damit werden neben den Einkünften aus Gewerbebetrieben zukünftig auch Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbständiger Tätigkeit sowie aus Vermietung und Verpachtung der Besteuerung unterworfen. Aus genau diesem Grundprinzip folgt, dass sowohl Eigennutzer als auch Mieter von Wohnraum nicht betriebssteuerpflichtig sind, da sie ihre wohnbezogenen Aufwendungen nicht steuerlich als Kosten geltend machen können.

Wie hoch soll zukünftig der Steuersatz der Kommunalen Betriebssteuer sein? Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Besteuerung aller Unternehmen und Zurechnung aller Schuldzinsen sowie des Zinsanteils der Mieten und Pachten erhöht das kalkulatorische Steueraufkommen der Kommunalen Betriebssteuer gegenüber der bisherigen Gewerbesteuer erheblich. Durch die Verbreiterung wird damit Spielraum für Steuersatzsenkungen geschaffen und zudem eine gleiche und mäßige Besteuerung ermöglicht. Einzelunternehmer und Selbständige erhalten einen auf 40 000 € erhöhten Freibetrag zzgl. eines Finanz-Freibetrags für Zinshinzurechnungen von 20 000 €.

In Italien konnte 1998 nach Ersatz der Gewerbesteuer durch eine regionale Betriebssteuer, die allerdings die Lohnsumme einschließt, der Steuersatz aufkommensneutral drastisch von 16,2 auf 4,25% abgesenkt werden. Gleichzeitig wurden aufkommensneutral die Gewerkekapitalsteuer und der Krankenversicherungsbeitrag der Arbeitgeber von rund 9% auf die sozialversicherungspflichtigen Löhne aufkommensneutral abgeschafft.

Für die Kommunale Betriebssteuer ist keine eigenständige Steuererklärung erforderlich. Der Steuerpflichtige kann aus seiner Gewinn- und Verlustrechnung die wenigen zusätzlich erforderlichen Angaben entnehmen (z.B. netto bezahlte Schuldzinsen sowie Mieten und Pachten) und in seine Einkommensteuererklärung eintragen. Das Finanzamt kann dann im Regelfall vollautomatisch – ohne nennenswerten Mehraufwand – die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer ermitteln. Wer wegen der Geringfügigkeit seiner Einkünfte keine Einkommensteuererklärung abgeben muss (z.B. Kleinstunternehmer, ggf. kleine Vermieter und kleine Land- und Forstwirte), ist dadurch automatisch von der Erhebung einer Betriebssteuer befreit.

Der steuerliche Abzug der Betriebssteuer als Betriebsausgabe wird beibehalten. Die Teilanrechnung auf die bezahlte Einkommensteuer (§ 35 EStG) sollte allerdings vereinfacht und muss der Höhe nach begrenzt werden, da es ohne diese Begrenzung zu massiven steuergetriebenen Umfirmierungen von Kapitalgesellschaften zu Personengesellschaften kommen würde. Das kommunale Hebesatzrecht kann beibehalten werden.

Abschätzung des Aufkommens einer Kommunalen Betriebssteuer (BS)

Ziel ist die Sicherstellung stabiler kommunaler Einnahmen: kaufkraftbereinigt mindestens so hoch wie vor dem Zusammenbruch des Gewerbesteueraufkommens, also etwa 30 Mrd. € in 2005; gleichzeitig sollte der Mittelstand, der heute die Hauptlast der Gewerbesteuer trägt, tendenziell entlastet werden.

Die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Betriebssteuer wird gegenüber der heutigen Gewerbesteuer im Gesamteffekt um knapp die Hälfte erhöht und zudem über die Jahre deutlich stabiler:

- Erhöhung um die Hälfte durch Einbeziehung aller Selbständigen, z.B. Freiberufler, die ebenso wie die heute Gewerbesteuerpflichtigen auf kommunale Leistungen angewiesen sind.
- Erhöhung um ein weiteres Viertel durch volle Hinzurechnung aller Schuldzinsen abzgl. Zinserträge.
- Aber: Verringerung um ein Drittel durch erheblich erhöhte Freibeträge für Einzelunternehmer.

Unter diesen Umständen könnte die Kommunale Betriebssteuer nach 2003 ein jährliches Aufkommen von etwa 35 Mrd. € erbringen, also rund 40% mehr als das jährliche Gewerbesteueraufkommen zwischen 1998 und 2001. Damit wäre eine generelle Absenkung der Messzahl, etwa von 5 auf 4%, aufkommensneutral vertretbar. Bund und Länder hätten dann keine nennenswerten Mindereinnahmen durch die Anrechnung der Kommunalen Betriebssteuer, weil die Einnahmen aus der Kommunalen Betriebssteuer wie die daraus resultierende Anrechnung auf die Einkommensteuer in etwa dem Stand von 1998 bis 2001 entsprechen würden.

Darüber hinaus ergibt sich eine weitere Erhöhung um ein Viertel, wenn die Möglichkeit aufgehoben wird, Verluste zwischen den Unternehmen innerhalb eines Konzerns zu verrechnen (also Aufhebung der »gewerbesteuerlichen Organschaft«) und eine Begrenzung der Verlustvorträge eines Unternehmens nach Zeit und Höhe (»Mindestbesteuerung«).

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen

Die Deutsche Bundesregierung hat im Mai 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einberufen, die einen einvernehmlichen Reformvorschlag erarbeiten soll. Allerdings liegen Welten zwischen dem BDI-Vorschlag und dem Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände; eine einvernehmliche Lösung erscheint deshalb ausgeschlossen. Das Bundesfinanzministerium hat für diesen Fall angekündigt, Ende Mai 2003 einen eigenen Vorschlag vorzulegen. Übrigens: Die Gewerbesteuer ist keine deutsche Sonderbelastung! Dies wird auch durch neue Untersuchungen des Bundesfinanzministeriums unterstrichen.³

Der BDI-Vorschlag sieht eine Verringerung des Anteils der Wirtschaft von derzeit rund der Hälfte des kommunalen Steueraufkommens auf rund ein Drittel vor, indem die Gewerbesteuer abgeschafft und durch ein Kommunales Zuschlagsrecht auf die Lohn- und Einkommensteuer ersetzt werden soll; damit würde das Interesse der Gemeinden an einer Wirtschaftsansiedlung noch weiter geschmälert. Statt derzeit gut 1 Mill. Gewerbesteuerzahlern würden dann rund 30 Mill. Einkommensteuerzahler unterschiedlichen kommunalen Hebesätzen unterliegen, was den Verwaltungsaufwand massiv erhöhte. Lohnsteuerzahler in den Großstädten würden bis zu 4 Prozentpunkten mehr Steuern bezahlen müssen als in den grünen Umlandgemeinden, was die Stadtfucht vor allem von betuchten Steuerzahlern verstärken würde. Schon alleine aus diesen drei Gründen – Verringerung des Bandes zwischen Kommunen und Wirtschaft, Vervielfachung der betroffenen Steuerpflichtigen, Verschärfung des Stadt-Umland-Problems – gibt es mittlerweile fast keine politische Unterstützung für den BDI-Vorschlag mehr mit Ausnahme des Landes Baden-Württemberg, das durch einen vom Koalitionspartner FDP initiierten Kabinettsbeschluss das BDI-Modell zumindest offiziell noch unterstützt.

Gemeinsamer Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände

Seit Mitte März 2003 liegt ein gemeinsamer Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände (Dt. Städtetag, Dt. Städte-

³ Entwurf des Zwischenberichts der AG Kommunalsteuern vom 25. April 2003, Anhang: Gewerbesteuern und ähnliche kommunale Steuern im internationalen Vergleich sowie Anhang: Grundsteuern und ähnliche Steuern im internationalen Vergleich.

und Gemeindebund und Dt. Landkreistag) zur Reform der Gewerbesteuer vor. Er wird von den meisten Mitgliedern der AG Kommunalsteuern der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen unterstützt. Dieser Vorschlag kommt dem in diesem Beitrag beschriebenen Reformmodell sehr nahe. Zwei wesentliche Unterschiede verbleiben:

- Die Kommunalen Spitzenverbände schlagen eine Zurechnung der (Brutto-)Schuldzinsen vor, was zu einer Mehrfachbelastung bei den Unternehmen führen kann. Diese Mehrfachbelastung wird im hier beschriebenen Reformmodell vermieden, indem nur die Netto-Schuldzinsen (also abzüglich der Zinserträge) zugerechnet werden sollen; zudem wird so die Stärkung der Eigenkapitalbasis der Unternehmen begünstigt.
- Die Kommunalen Spitzenverbände schlagen einen Freibetrag von 25 000 € vor, der schrittweise abgebaut und ab einem Gewinn von 50 000 € ganz entfallen soll. Dies führt zu einem erheblichen Steuermehraufkommen durch eine erhebliche Mehrbelastung der Steuerzahler mit Gewinnen zwischen 25 000 € und ca. 100 000 €. Im hier beschriebenen Reformmodell hingegen soll jedenfalls für Einzelunternehmer und Freiberufler ein Freibetrag von 40 000 € eingeführt werden, der auch bei höheren Gewinnen beibehalten wird. Dadurch wird die genannte Mehrbelastung vermieden und die Anzahl der betroffenen Steuerzahler deutlich verringert, was die politische Umsetzung dieses Reformmodells erleichtert.

Der entscheidende Vorteil der Kommunalen Betriebssteuer für die Wirtschaft ist die mögliche Steuersatzsenkung. Dies kommt gerade den Unternehmen zugute, die auch heute noch die kommunale Infrastruktur mitfinanzieren. Selbständige bekommen die neue Belastung wegen der Anrechnung bei der Einkommensteuer ohnehin weitestgehend zurück. Das Unternehmen »Kommune« kann so der lokalen Wirtschaft wieder dauerhaft die dringend erforderlichen Aufträge erteilen und damit Unternehmen, Arbeitsplätze und Lebensqualität sichern.

Ergebnis: Wer heute viel bezahlt (z.B. Handwerksbetriebe oder regional verankerte mittelständische Familienunternehmen), bezahlt dann weniger. Wer heute ganz legal trotz guter Gewinne wenig oder gar nichts bezahlt (z.B. international organisierte und deshalb steueroptimierte Konzerne), wird wieder an der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur beteiligt.