

Stiftung Marktwirtschaft
Kommission Steuergesetzbuch

Bericht

der

Arbeitsgruppe Kommunalfinanzen

Juli 2006

- Gliederung -

A. Auftrag	3
B. Bestandsaufnahme	
1. Situation der Kommunalfinanzen	3
2. Kommunalsteuern und Äquivalenzprinzip	3
3. Reformbedarf bei der Gewerbesteuer	5
4. Keine Steuer auf die unternehmerische Wertschöpfung	7
C. Leitlinien einer Reform	9
1. Sektorale Aufkommensneutralität	9
2. Verstetigung statt Volatilität	9
3. Keine Substanzbesteuerung durch Anrechnung	9
4. Hebesatzrechte	9
5. Praktische Administrierbarkeit	10
6. Wachstum und Beschäftigung	10
D. Lösungsvorschlag: Vier-Säulen-Modell	10
1. Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmensteuer mit Hebesatzrecht und einen kommunalen Anteil an der örtlichen Lohnsteuer	10
2. Ersetzung des gemeindlichen Anteils an der Einkommensteuer durch eine kommunale Einkommensteuer mit Hebesatzrecht	11
3. Weiterentwicklung der Grundsteuer	11
E. Begründungen im Einzelnen	12
I. Ersetzung der Gewerbesteuer	12
1. Kommunale Unternehmenssteuer (Säule 1)	12
2. Gemeindeanteil an der örtlichen Lohnsteuer (Säule 2)	13
II. Bürgersteuer (Säule 3)	15
1. Aufhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer	15
2. Bürgersteuer mit Hebesatzrecht	15
3. Grundsätzliche Ausgestaltung der Bürgersteuer	16
4. Einzelfragen	17
5. Verfahren	18
III. Grundsteuer (Säule 4)	21
F. Bericht über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe	22

A. Auftrag der Arbeitsgruppe

Im Projektkonzept der Kommission „Steuergesetzbuch“ ist die Aufgabe der Arbeitsgruppe dahingehend festgelegt worden, dass sie Modelle zur Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer sowie zu einer wirtschaftskraftbezogenen Gemeindesteuer entwickeln und prüfen soll.

In Erfüllung dieses Arbeitsauftrages hat sich die Arbeitsgruppe umfassend mit den Kommunalsteuern befasst und ihr Vier-Säulen-Modell als Reformvorschlag entwickelt, dessen detaillierte Begründung hiermit vorgelegt wird. Die Arbeitsgruppe richtet sich dabei an den Vorschlägen der Stiftung Marktwirtschaft zur Unternehmensteuerreform aus.

B. Bestandsaufnahme

1. Situation der Kommunalfinanzen

Die Kommunen erledigen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung (Art. 28 Abs. 2 GG). Diese Staatsfundamentalnorm garantiert die gemeindliche Selbstverwaltung, zu deren Kern die finanzielle Autonomie gehört. Die gemeindliche Selbstverwaltung wird jedoch zunehmend durch Auferlegung von Aufgaben seitens Bundes- und Landesgesetzgeber eingeengt. Damit geht eine immer stärkere Bindung der finanziellen Mittel für diese vorgeschriebenen oder übertragenen Aufgaben einher. Die finanzielle Autonomie der Gemeinden ist dabei in Gefahr geraten.

Eine Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung ist durch Ausweitung der finanziellen Zuweisungen an die Gemeinden oder durch eine Verbesserung des kommunalen Besteuerungsrechts möglich. Eine Ausweitung der finanziellen Zuweisungen, mit denen ein kommunales Hebesatzrecht unvereinbar ist, schränkt die Selbstverwaltung der Kommunen insoweit ein, als sie dann neben ihrer Ansiedlungspolitik keine weitere Möglichkeit haben, die finanzielle Ausstattung durch eigene Geldschöpfung nach ihren Bedürfnissen und Vorstellungen zu gestalten.

Eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer wird deshalb nicht vorgeschlagen. Aus kommunaler Sicht wäre ein Tausch Besteuerungsrecht gegen Umsatzsteueranteil unbefriedigend: Keine echte Steuer, sondern lediglich eine Zuweisung, kein Hebesatzrecht wie im Grundgesetz festgelegt, sondern lediglich eine indikatorbasierte Verteilung und schließlich ein Durchschneiden des direkten finanziellen Interessenbandes zwischen Unternehmen und Kommunen wären entscheidende Nachteile, die schwer ins Gewicht fallen.

Die Arbeitsgruppe spricht sich deshalb für eine Stärkung des Aufkommens der kommunalen Steuern aus. Anzustreben ist ein konstantes und nachhaltiges Aufkommen für die Daueraufgaben der Gemeinden, welches ihnen neben ihrer Ansiedlungsbemühungen auch ausreichend Spielraum für die Gestaltung ihrer Aufgabenerledigung lässt.

2. Kommunalsteuern und Äquivalenzprinzip

Die Arbeitsgruppe hat intensiv und kontrovers die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die kommunalen Steuern diskutiert.

Steuern werden nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit erhoben. Dadurch wird sichergestellt, dass sich die Bürger an der Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben unter Wahrung des Gleichheitsgebots beteiligen. Auf kommunaler Ebene wird die Besteuerung nach

der Leistungsfähigkeit durch das Äquivalenzprinzip ergänzt. Die Grundidee heißt: Wer Leistungen beansprucht oder Kosten verursacht, soll dafür zahlen. Das Äquivalenzprinzip spricht eigentlich für den Vorrang der Gebühren- oder Beitragsfinanzierung auf kommunaler Ebene. Allerdings versagt diese Art der Finanzierung kommunaler Leistungen, wenn es schwierig, unverhältnismäßig teuer oder sogar unmöglich ist, die konkrete Inanspruchnahme der einzelnen Leistung zu erfassen und die Kosten genau zuzurechnen. Das gilt insbesondere für kommunale Leistungen wie innerörtliche Straßen, Straßenbeleuchtung, Lärmschutzmaßnahmen, Stadtbildgestaltung, kulturelle Einrichtungen usw.. Hier ist eine Finanzierung über Steuern, deren Zweck sich am Äquivalenzprinzip ausrichtet, unerlässlich.

Das Äquivalenzprinzip als Belastungsgrund einer Steuer setzt voraus, dass die Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur durch Indikatoren gemessen werden kann. Als Indikatoren für die Nutzung der Vorteile, die ein Standort bietet, kommen Bodenpreise (Grundsteuer, Bodenwertsteuer), der Umfang der wirtschaftlichen Aktivität (Gewerbsteuer, Betriebssteuer, Wertschöpfungssteuer) oder die Aktivitäten der Wohnnutzer (Bürgersteuer, Kopfsteuer, Pauschalsteuer auf alle Einkünfte) in Betracht. Durch ein Hebesatzrecht werden die Gemeinden in die Lage versetzt, sich die einzelnen Leistungsangebote bzw. Belastungen durch unterschiedlich hohe Steuern „entgelten“ zu lassen. Äquivalenzsteuern haben den großen Vorteil, dass ein Wettbewerb zwischen den Kommunen ermöglicht wird und damit ein Ansporn entsteht, wirtschaftliche sinnvolle Leistungen anzubieten. Sie erlauben außerdem eine Spezialisierung der Kommunen, d. h. eine Kommune kann sich auf spezielle Wünsche einstellen und die Bürger können zwischen verschiedenen Standortangeboten wählen, z. B. autofreie Stadt oder Kurstadt.

Eine derartige Betrachtungsweise hat jedoch zumindest zwei Schwachpunkte:

- Zum einen gibt es Gruppen, die kommunale Leistungen in erheblichem Maße in Anspruch nehmen, ohne irgendeine Steuer an die betreffende Gemeinde zu entrichten. Erwähnt seien nur die im Umland einer Großstadt lebenden Menschen, die die angebotenen Leistungen der Zentrale nutzen, wie Theater, Schulen, Krankenhäuser usw., aber auch der gesamte Sektor der Sozialhilfe ist hier angesprochen.
- Zum anderen ist das Aufkommen der Kommunalsteuern nicht zweckgebunden. So kann das von den Unternehmen stammende Aufkommen der Gewerbesteuer vollumfänglich z.B. für die Lasten aus der Jugendhilfe verwendet werden.

In ihrer jetzigen Ausgestaltung führt die Gewerbesteuer zu kaum nachzuverfolgenden Finanzströmen, die das Äquivalenzprinzip konterkarieren. Die Unternehmen zahlen die Gewerbesteuer in Höhe von 32 Mrd. € (gerundete Werte für 2006). Davon erhalten die Betriebsstätten-Kommunen 26 Mrd. Die restlichen 6 Mrd. werden zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Zugleich können die Unternehmen ihre Gewerbesteuerlast bei den Bemessungsgrundlagen von Körperschaft- und Einkommensteuer abziehen, sowie über § 35 EStG bei der Einkommensteuer zusätzlich anrechnen. Bund, Länder und Wohnsitzgemeinden erleiden daher Aufkommensverluste in Höhe von 14 Mrd., die Unternehmen haben folglich nur eine Nettobelastung von 18 Mrd.

Eine nicht mit dem Äquivalenzprinzip zu vereinbarende Regelung ist auch die Gewerbesteuerumlage. Die Unternehmen zahlen zwar formal eine mit dem Äquivalenzprinzip gerechtfertigte Gewerbesteuer, deren Aufkommen jedoch teilweise an Bund und Länder weitergeleitet wird.

Die Arbeitsgruppe sieht im Äquivalenzprinzip bei den kommunalen Steuern dennoch einen zutreffenden Ansatz, weil auf der gemeindlichen Ebene die Beziehung zwischen den kommunalen Leistungen und deren Finanzierung durch die Bürger mittels Steuern unmittelbarer erkennbar wird. Im Vier-Säulen-Modell findet das Äquivalenzprinzip insoweit seinen Niederschlag, als in ihm typisierte Gruppen – Grundbesitzer, Wohnbevölkerung, Wirtschaftende –

mit jeweils unterschiedlichen Steuern belegt werden und es keine progressiven Steuersätze gibt. Darüber hinaus liefert das Äquivalenzprinzip jedoch keine konkreten Anhaltspunkte für die Ausgestaltung kommunaler Steuern.

Mit der Ausrichtung auf das Äquivalenzprinzip wird auch eine Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen den staatlichen Ebenen angestrebt.

Die Arbeitsgruppe regt insoweit die Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs für die Gewerbesteuerung und die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage an.

3. Reformbedarf bei der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist nicht nur der Dreh- und Angelpunkt jeglicher Unternehmenssteuerreform, sondern angesichts ihrer Mängel steht sie auch im Zentrum einer Reform der Kommunalsteuern. Die wirtschaftsbezogene Komponente des kommunalen Steuersystems, also die Gewerbesteuer, und der als Kompensation für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer eingeführten Anteils der Gemeinden an der Umsatzsteuer, standen folglich auch im Mittelpunkt der Überlegungen der Arbeitsgruppe.

Sicht der Kommunen:

Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung der Kommunen kann nur mit einer langfristigen Verstetigung des Aufkommens der kommunalen Steuern gelingen. Hierzu trägt die Gewerbesteuer in ihrer gegenwärtigen Gestalt in Folge der vorrangigen Anknüpfung am Gewinn wenig bei. Dass Unternehmensgewinne erheblichen Schwankungen unterliegen können, liegt in der Natur der Sache. Der Markt bietet keine Erfolgsgarantie. Dies führt zu einer Volatilität der Gewerbesteuereinnahmen, mit der Folge, dass die Gemeinden keine Planungssicherheit haben. Trotz ertragsunabhängiger Elemente im Bereich der Hinzurechnungen schwankt das Aufkommen der Gewerbesteuer sowohl im Gesamtaufkommen als auch im Ergebnis der einzelnen Gemeinde erheblich. Auch wenn die Gewerbesteuer den Gemeinden hohe Steuereinnahmen - wie gegenwärtig - beschert, kann man darauf keine Finanzplanungen für die Zukunft stützen. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, schlagen die Kommunen vor, die Bemessungsgrundlage auf ertragsunabhängige Komponenten auszurichten. In Betracht kommen z.B. Lohnsumme, Zinsaufwand, Mieten, Leasingraten, Lizenzgebühren und das Gewerbekapital.

Sicht der Unternehmen:

Aus der Sicht der Wirtschaft hat die Gewerbesteuer vielfältige Nachteile mit der Folge, dass ihre Verfassungsmäßigkeit in Zweifel steht:

- Sie beinhaltet eine hohe Sonderbelastung gerade jener wirtschaftlichen Betätigung, die im höchsten Risiko steht. Ihre ertragsunabhängigen Besteuerungselemente fördern unternehmerische Krisen und schmälern die Substanz der Unternehmen. Diese Nachteile gelten ungeachtet der inzwischen den Personenunternehmen eingeräumten Möglichkeit, die Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer anzurechnen.
- Sie verleitet die Gemeinden, Steuererhöhungen einseitig zu Lasten einer zahlenden Minderheit zu beschließen. Der ständige Anstieg ihrer Hebesätze macht das deutlich.
- Sie ist mit dem System der Einkommensbesteuerung nicht vereinbar und der wesentliche Hemmschuh für dessen Reform.
- Ihre Belastungswirkung ist deutlich erhöht worden, nachdem die Bemessungsgrundlage für die Gewinnermittlung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer verbreitert worden

ist, ohne dass die Hebesätze gesenkt wurden. Eine (relativ) erhöhte Belastungswirkung folgt auch daraus, dass die Sätze der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer gesenkt wurden. Die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer bei diesen Steuerarten wirkt sich jetzt geringer aus.

- Während in einer Rezession nahezu alle Kommunen durch eine Erosion der Gewerbesteuereinnahmen betroffen sein können, sind Gemeinden mit monostrukturellen Gewerbebetrieben zusätzlich negativ durch Sondereffekte "ihrer" Industrien solchen Schwankungen ausgesetzt. Der Zustand ist weder für Unternehmen noch für Kommunen zufriedenstellend. Es ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb die Kommunen als insoweit schwächstes Glied in der Reihe der Gebietskörperschaften in einem so hohen Umfang auf eine Steuer angewiesen sein sollen, die - wie alle Erfahrung zeigt - volatil ist und deshalb keinen stetigen Einnahmefluss garantieren kann. Bund und Länder, die aufgrund ihrer Gesetzgebungskompetenzen den Kommunen stetige Ausgabenflüsse zuordnen können, sollten ein Interesse daran haben, die Einnahmesituation der Kommunen zu verbessern, indem sie ihnen einen Teil der Volatilitätsrisiken abnehmen. Dieser Aspekt spricht für eine Reduzierung der Gewerbesteuer und den Ersatz durch eine als stabil anzusehende Steuerart wie die Umsatzsteuer oder die Lohnsteuer.
- Die Rechtfertigung der Gewerbesteuer wegen kommunaler Investitionen, die den Unternehmen zugute kommen, trägt nicht mehr, nachdem deren Aufkommen die „kommunalen Investitionen“ um ein Mehrfaches übersteigt.

Die Gewerbesteuer bedeutet aber vor allem eine internationale Wettbewerbsverzerrung; indem sie Exporte belastet und Importe nicht betrifft, geht sie zu Lasten des deutschen Standorts und seiner Arbeitsplätze.

Im internationalen Kontext haben Tatbestände, die unabhängig von einer Gewinnsituation zu Steuerzahlungen führen, den schädlichen Effekt, dass die nominelle Steuerquote, die allgemein als Gradmesser für die Steuerbelastung von Unternehmensgewinnen herangezogen wird, durch solche Zusatzbelastungen erhöht wird. Im Einzelfall können sich gravierende Auswirkungen ergeben; sie sind umso massiver je geringer der Gewinn im Verhältnis zu den gewinnabhängigen Belastungstatbeständen ist. Die internationale Relevanz des Themas zeigt sich beispielhaft daran, dass im US-amerikanischen Anrechnungssystem die auf gewinnunabhängige Elemente geschuldete Gewerbesteuer im Rahmen der Anwendung des deutsch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommens nicht zur Anrechnung gelangt. Das Beispiel belegt die abschreckende Wirkung für ausländische Investoren. Die schädliche Wirkung von Wertschöpfungselementen bei der Besteuerung wird insbesondere in Verlustphasen deutlich. Hier sind Steuern zur Zahlung fällig, die zu Lasten der Substanz gehen.

Das folgende Rechenbeispiel veranschaulicht das Gesagte mittels einer Darstellung der Auswirkung der Hinzurechnung von 50 % des Zinsaufwands als Dauerschuldzinsen in verschiedenen Ergebnisszenarien:

	I	II	III	IV	V
Ergebnis vor Zinsen	500	700	450	250	200
Zinsaufwand	0	-200	-200	-200	-200
Ergebnis vor EESTeuern	500	500	250	50	0
GewSt (Hebesatz 465%)	-94,32	-113,18	-66,02	-28,3	18,86
BMG für KSt	405,68	386,82	183,98	21,7	-18,86
KSt / SolZ (25% / 5,5%)	107	102,03	48,53	5,73	-4,97
Summe EESTeuern	201,32	215,21	114,55	34,03	13,89
Steuerquote	40,30%	43,00%	45,80%	68,10%	Verlust

Die Gewerbesteuer wird von ihrer eigenen Bemessungsgrundlage abgezogen. Deshalb müssen zur Erzielung eines angestrebten Aufkommens die formalen Steuersätze höher sein als ohne Abzugsmöglichkeit. Dies verschlechtert die Darstellung in internationalen Belastungsvergleichen auf der Basis nomineller Steuersätze. Diese vielfältigen gegenseitigen Verknüpfungen werden offenbar, wenn man die Auswirkungen einer Aufhebung der Gewerbesteuer betrachtet: Die Unternehmen müssten höhere Einkommen- und Körperschaftsteuer entrichten (ca. 14 Mrd. €), so dass ihre Nettoentlastung nicht ca. 32 Mrd. beträge, sondern nur 18 Mrd. €. Den Gemeinden würden nicht 32 Mrd. €, sondern nur 26 Mrd. entgehen. Bund und Länder würden einerseits die Gewerbesteuerumlage verlieren (6 Mrd. €), gewinnen aber 14 Mrd. bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer hinzu.

Erwägungen der Arbeitsgruppe:

Die Arbeitsgruppe stand zu Beginn vor einem Dilemma: Das Grundproblem besteht in der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage. Das legitime Interesse der Wirtschaft, bei fallenden Gewinnen auch steuerlich entlastet zu werden, steht in diametralem Gegensatz zu dem im Äquivalenzprinzip verankerten Interesse der Gemeinden an stetigen Steuereinnahmen durch eine weitgehend ertragsunabhängige Bemessungsgrundlage. Da die gegenwärtige Gewerbesteuer für diesen Konflikt keinen Kompromiss anbietet, sieht die Arbeitsgruppe keine Lösung darin, eine weitgehend unveränderte Gewerbesteuer auf die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit auszuweiten, wie dies geplant war.

4. Ablehnung von Wertschöpfungselementen

Die Arbeitsgruppe hat sich eingehend mit den verschiedenen Vorschlägen auseinandergesetzt, die kommunale Unternehmensbesteuerung auf Elemente der Wertschöpfung bis hin zu einer umfassenden kommunalen Wertschöpfungssteuer auszurichten. Die Wertschöpfung bestimmt sich nach den verschiedenen in einem Betrieb eingesetzten Produktionsfaktoren. Dies sind neben dem Eigenkapital, dessen Ertrag sich im Gewinn widerspiegelt, das Fremdkapital repräsentiert in den Zinszahlungen oder Leasingraten, Lizenzgebühren, der Faktor Arbeit abgebildet in den Löhnen sowie das Gewerbekapital.

Sicht der Kommunen:

Aus der Sicht der Kommunen geht es allerdings bei der wirtschaftsbezogenen Komponente der Kommunalsteuern vor allem um die Finanzierung der Kosten, die typischerweise mit Aktivitäten von Unternehmen korrespondieren und nicht durch Gebühren oder Beiträge finanzierbar sind. Beispiele sind alle Infrastrukturmaßnahmen, etwa das lokale Straßensystem, der ÖPNV, die Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, aber auch nicht kostendeckende lokale Einrichtungen, die nicht nur von den Einwohnern, sondern auch von der einpendelnden Wirtschaftsbevölkerung genutzt werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass an Wirtschaftsstandorten zumeist höhere Sozialausgaben anfallen als an reinen Wohnstandorten. Die Kosten entstehen unabhängig von der Gewinnsituation der Unternehmen und müssen deshalb auch davon unabhängig finanziert werden.

Aus Sicht der Kommunen ist es deshalb sachgerecht, Wertschöpfungselemente als Anhaltspunkte für die Größe eines Betriebs und damit für den Umfang der durch den Betrieb verursachten Lasten zu verwenden. Es gibt eine Vielzahl von Wertschöpfungselementen, die als Bemessungsgrundlage für eine Gemeindesteuer diskutiert werden. Bei einer Hinzurechnung aller Zinsen und (anteilig) der Mieten, Pachten und Leasingraten stellt sich allerdings das Problem der Doppelerfassung z. B. beim Mieter und Vermieter. Die Berücksichtigung aller Wertschöpfungselemente wäre ein Optimum für die Gemeinden.

Sicht der Unternehmen:

Über die eingangs dargestellten Steuerwirkungen hinaus hat die Wirtschaft insbesondere die folgenden Vorbehalte gegenüber dem Anliegenden der Kommunen:

- Gegen eine Besteuerung der Lohnsumme spricht insbesondere, dass aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine weitere Belastung der Löhne, d.h. des Faktors Arbeit, vermieden werden muss. Soweit demgegenüber geltend gemacht wird, dass die Auswirkungen im Einzelfall vernachlässigbar sind (so z.B. bei Deubel, Wirtschaftsdienst 2006, S. 37, 43 reSp mit Hinweis auf Anstieg der Arbeitskosten um nur 0,28 %) ist dem zunächst entgegen zu halten, dass ohne eine Deckelung des Hebesatzrechts keine Garantie für weitere Anhebungen und Verschärfungen übernommen werden kann. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass diese Komponente nur ein Element von einer Vielzahl von Lohnnebenkosten darstellen würde. Eine Belastung auch nur mit wenigen Zehntelprozenten würde z.B. den Erfolg konterkarieren, der dadurch erreicht werden soll, dass die Arbeitgeberbeiträge bei der gesetzlichen Krankenversicherung eingefroren werden sollen.
- Gegen die Erfassung von Wertschöpfungselementen als Module der kommunalen Besteuerung spricht schließlich ein europäischer Aspekt. Im Verfahren Banca Popolare vor dem Europäischen Gerichtshof wird darüber gestritten, ob die in Italien erhobene Kommunalsteuer IRAP, bei der u.a. Zinsen und Löhne nicht zum Abzug zugelassen werden, europarechtswidrig ist. Mit guten Gründen wird ein Verstoß gegen Richtlinien der EG zur Umsatzsteuer gesehen. Nachdem zunächst Generalanwalt Maduro diese Ansicht begründet hatte, wurden derart viele Stimmen dagegen laut, dass der Gerichtshof die mündliche Verhandlung wieder eröffnet hat. In ihrer Stellungnahme hat die Generalwältin Stix-Hackl am 16.3.2006 die Auffassung von Generalanwalt Maduro bestätigt. Im Verfahren sind von den Parteien auch keine Argumente dagegen vorgebracht worden. Es wird daher damit gerechnet, dass eine umfassende kommunale Wertschöpfungssteuer europarechtlich nicht zu halten ist.
- Eine Besteuerung von Elementen der Wertschöpfung stünde im diametralen Widerspruch zu den vorrangig auf Wachstum und Beschäftigung gerichteten Zielen der Reform der Unternehmensbesteuerung. Inländischen wie ausländischen Investoren wäre das schlichtweg nicht zu vermitteln. Die negativen Folgen einer solchen Besteuerung träfen dann die Gemeinden ebenso wie die Wirtschaft, womit auch das Ziel der Verstärkung verfehlt würde.

Erwägungen der Arbeitsgruppe:

Gegen eine Besteuerung von Wertschöpfungselementen sprechen gewichtige Gründe. Dies gilt für eine umfassende Wertschöpfungssteuer ebenso wie für modifizierte Ausgestaltungen, wie sie etwa von der Bertelsmann-Stiftung in Form der kommunalen Wirtschaftsteuer vorgeschlagen wird. Die Feststellung des Gewerbekapitals, das ein wesentliches Wertschöpfungselement darstellt, führt nach den Erfahrungen mit der Gewerbekapitalsteuer zu erheblichen Belastungen der Unternehmen und der Finanzverwaltung, zumal heute Bewertungsergebnisse der Vermögensteuer nicht mehr übernommen werden können. Insbesondere aber vor dem Hintergrund der nachhaltigen Standortprobleme, die eine Besteuerung der Wertschöpfung für die Unternehmen mit sich bringt, spricht sich die Arbeitsgruppe überwiegend trotz der von den Gemeinden erwarteten positiven Finanzierungsaspekte dagegen aus.

Insbesondere passt eine isolierte Hinzurechnung von Fremdkapitalzinsen bei der Bemessungsgrundlage, wie sie von verschiedenen Seiten favorisiert wird, nicht in ein systematisches Steuerkonzept.

Will man damit eine Stabilisierung des Aufkommens erreichen, so ist darauf hinzuweisen, dass Zinsen von einer Darlehensgewährung abhängen. Solche werden in Krisenzeiten, in

denen der Gewinn sinkt, von den Banken nur restriktiv vergeben. Die erhoffte Aufkommensstabilisierung dürfte sich daher vielfach als trügerische Hoffnung erweisen. Zudem muss auch geklärt werden, wie die Besteuerung der Zinsen auf Seiten der Darlehensgeber und Zinsempfänger erfolgen soll. Eine doppelte Belastung auf Seiten des Zahlenden und des Empfängers lässt sich systematisch nicht rechtfertigen. Würde man die erhaltenen Zinsen steuerfrei stellen – d.h. wie Dividenden bei Körperschaften behandeln -, so käme es nur zu einer Verschiebung zwischen den Kommunen, ohne das Gesamtsteueraufkommen zu erhöhen.

Will man hingegen Gestaltungen bekämpfen, bei denen mittels übermäßiger Fremdkapitalausstattung von Kapitalgesellschaften durch ihre Gesellschafter, insbesondere in grenzüberschreitenden Fällen, die inländische Steuerbasis betroffen ist, so ist einerseits auf § 8a KStG hinzuweisen und andererseits der Vorschlag der Stiftung Marktwirtschaft im Unternehmenssteuergesetz zu berücksichtigen, der einen beschränkten Zinsabzug mit Vortrag des nicht-abziehbaren Teils vorsieht, wenn nicht ausreichende steuerpflichtige Gewinne erzielt werden. Damit wird die vorgeschlagene Einheitlichkeit der Bemessungsgrundlagen gewahrt.

C. Leitlinien einer Reform

1. Aufkommensneutralität

Eine Reform der Kommunalfinanzen muss im Ergebnis mindestens das Aufkommen sichern, welches die bestehenden Kommunalsteuern gegenwärtig erbringen.

Die Reform darf nicht zu einer Verschiebung der Belastungen der einzelnen Gruppen führen. Insbesondere ist eine Entlastung der Wirtschaft durch Belastung der Wohnbevölkerung zu vermeiden.

2. Verstetigung statt Volatilität

Dem Interesse der Kommunen an einem stetigen Steueraufkommen muss durch konjunkturunabhängige Finanzquellen abgesichert werden.

3. Keine Substanzbesteuerung durch Anrechnung

Das Interesse der Wirtschaft an der Vermeidung einer Besteuerung der Wertschöpfung muss verwirklicht werden.

4. Hebesatzrechte

Die Kommunen benötigen ein Hebesatzrecht, das der kommunalen Finanzautonomie gerecht wird. Die Hebesatzrechte für die Bürgersteuer und die kommunale Unternehmenssteuer müssen so verknüpft werden, dass einseitige Belastungen der Unternehmen künftig vermieden werden.

5. Praktische Administrierbarkeit

Der Verwaltungsaufwand der Festsetzung und Erhebung muss möglichst gering gehalten werden, weshalb an bereits den Finanzbehörden vorliegende bzw. von diesen festgestellte Daten die Kommunalsteuern anknüpfen müssen.

6. Wachstum und Beschäftigung

Die auf Wachstum und Beschäftigung gerichteten Ziele der geplanten Reform der Unternehmensbesteuerung müssen auch bei der Reform der kommunalen Finanzen beachtet werden.

D. Lösungsvorschlag: Vier-Säulen-Modell

Die Arbeitsgruppe hat eingehend verschiedene Möglichkeiten der kommunalen Steuern geprüft. Dabei wurde der Zusammenhang mit den übrigen Wegen der Finanzierung der Kommunen bedacht.

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass sich die Stadt-Umland-Problematik durch das von ihr vorgeschlagene Konzept deutlich entspannt. Sie weist darauf hin, dass es zur Beurteilung der Verteilungswirkungen für die Gemeinden der Einbeziehung der Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs bedarf. Generell ist festzustellen, dass die Funktion des kommunalen Finanzausgleichs vereinfacht wird, wenn es gelingt, die Finanzausstattung der Gemeinden mittels der Kommunalsteuern adäquater zu gestalten.

Für die kommunalen Leistungen kommen vor allem die Nutzergruppen Grundbesitzer, Einwohner und lokale Wirtschaft in Betracht. Ein sinnvolles kommunales Steuersystem bezieht alle drei Gruppen in angemessener Weise in die Finanzierung mit ein. Dabei bestimmen die Gemeinden für die drei Gruppen Steuer- bzw. Hebesätze selbst.

Die Arbeitsgruppe versteht ihren Vorschlag als einen Kompromiss, der die zuvor dargelegten Prinzipien (siehe „Leitlinien“) miteinander in Einklang bringen soll. Der Vorschlag ist als Einheit zu sehen. Selbst wenn einzelne Elemente für sich eingeführt werden, was die Arbeitsgruppe für möglich und teils für sinnvoll hält, muss jedoch das Vier-Säulen-Modell als aufeinander bezogenes Gesamtmodell gesehen werden, das die Leitlinien nur bei einer Gesamteralisierung verwirklicht.

1. Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmenssteuer und einen kommunalen Anteil an der örtlichen Lohnsteuer (Betriebslohnsteuer)

Der Gewinn bildet die Bemessungsgrundlage der kommunalen Unternehmenssteuer. Die Gewinnermittlung richtet sich nach dem Vorschlag zur Unternehmensteuerreform (identische Bemessungsgrundlage). Die Gemeinden erhalten darauf ein Hebesatzrecht.

Die Betriebslohnsteuer wird als Anteil an der Lohnsteuer an die Betriebsgemeinde abgeführt, der mit keinem Hebesatzrecht verbunden ist. Dieser Weg ist am besten geeignet, den Gemeinden in einem einfach zu administrierenden Verfahren eine stetige Finanzausstattung zu gewährleisten, auch wenn dadurch dem Äquivalenzprinzip nur eingeschränkt Rechnung getragen wird. Durch die Einbeziehung aller Beschäftigungsverhältnisse bis hin zu den Einrichtungen der öffentlichen Hände in die Betriebslohnsteuer werden auch die durch nichtgewerbliche Betriebe verursachten kommunalen Aufwendungen abgegolten.

Dem Interesse der Wirtschaft an der Vermeidung einer Substanzbesteuerung wird dadurch Rechnung getragen, dass der aus der Lohnsumme resultierende Anteil an der Lohnsteuer durch eine Entnahme aus der Lohnsteuer kompensiert wird.

Der Kreis der Steuerzahler wird durch Abbau von Freibeträgen und die Erweiterung der Steuerpflicht auch auf Selbständige ausgeweitet, um die Nutzergruppe „Wirtschaft“ angemessen zur Finanzierung der kommunalen Leistungen heranzuziehen. Dies stärkt das Band zwischen Kommune und Wirtschaft dadurch, dass nahezu alle Wirtschaftenden von dieser Steuer betroffen sind und die Kommunen somit einen Anreiz haben, alle Formen der Wirtschaft, auch kleinere Unternehmen, anzusiedeln.

Mit diesem Vorschlag integriert die Arbeitsgruppe die kommunale Wirtschaftssteuer (Kommunale Unternehmensteuer) in die Allgemeine Unternehmenssteuer. Die Kompensation der Betriebslohnsteuer durch Entnahme bei der Lohnsteuer verlagert die Volatilität auf Bund und Länder, die auf Grund ihrer größeren Haushalte damit besser umgehen können. Somit wird ein Kompromiss zwischen dem konjunkturabhängigen Gewinn und dem stabilisierenden Element der Lohnsumme erreicht.

2. Ersetzung des gemeindlichen Anteils an der Einkommensteuer durch eine kommunale Einkommensteuer mit Hebesatzrecht (Bürgersteuer)

Der in Art. 106 Abs. 5 Satz 1 GG vorgesehene Anteil an der Einkommensteuer bedeutet für die Kommunen eine Finanzaufweisung, auf deren Höhe sie keinen Einfluss haben. Demgegenüber stärkt das in Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG vorgesehene Hebesatzrecht die gemeindliche Autonomie. Eine diese Möglichkeit realisierende Bürgersteuer eröffnet den Gemeinden einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Sie verwirklicht die von den Kommunen geforderte Finanzautonomie mittels Hebesätzen. Es ist unverständlich, wenn einerseits die Erhaltung von Hebesatzrechten zum Kernpunkt gemacht wird, andererseits der Vorschlag der Bürgersteuer zurückgewiesen wird. Für den Arbeitskreis sind die Säulen 1 und 2 völlig getrennt zu sehen und zu bewerten. Insbesondere ist es nicht angängig, das Hebesatzrecht bei einer kommunalen Einkommensteuer (Bürgersteuer) mit dem Hebesatzrecht bei der Unternehmenssteuer in Verbindung zu bringen, da beide Steuern sich hinsichtlich der betroffenen Steuersubjekte und der Bemessungsgrundlagen grundlegend unterscheiden.

Zugleich werden die Bürger durch die Spürbarkeit und Transparenz der kommunalen Beteiligung am Einkommensteueraufkommen stärker für die Belange ihrer kommunalen Gemeinschaft sensibilisiert. Ihnen wird bewusst, dass sie unmittelbar für die Kosten der von ihnen in Anspruch genommenen oder der von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Leistungen auch jenseits der Gebühren und Beiträge aufkommen müssen.

Die Bürgersteuer ist allerdings ein derart tief greifender Reformschritt, dass eine Vielzahl von administrativen Bedingungen wie die Identifikationsnummer erst noch geschaffen werden müssen. Eine zeitnahe Umsetzung kommt deshalb nicht in Betracht. Die anderen Reformvorschläge (kommunale Unternehmenssteuer/Betriebslohnsteuer) können unabhängig von der Bürgersteuer verwirklicht werden.

3. Weiterentwicklung der Grundsteuer

Wegen des Reformbedarfs der Grundsteuer haben die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz einen Änderungsvorschlag vorgelegt, der eine geeignete Diskussionsgrundlage darstellt. Die mit ihm angestrebte Erhebung der Grundsteuer aufgrund aktueller Grundstückswerte wird von der Arbeitsgruppe unterstützt.

E. Begründungen im Einzelnen

I. Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmenssteuer und einen Gemeindeanteil an der Lohnsteuer (Betriebslohnsteuer) (Säulen 1 und 2)

Um die widerstreitenden Interessen der Kommunen und der Wirtschaft in Einklang zu bringen schlägt die Arbeitsgruppe eine Kommunale Unternehmenssteuer und einen Gemeindeanteil an der örtlichen Lohnsteuer (Betriebslohnsteuer) vor.

Der Standort Deutschland ist nur dann attraktiv, wenn auch die gewinnabhängigen Steuern international wettbewerbsfähig sind. Bei zu hohen ertragsabhängigen Steuern entsteht ein starker Anreiz, die Gewinne möglichst an solchen Standorten entstehen zu lassen, an denen die Steuersätze besonders niedrig sind. Es dürfte weitgehende Einigkeit darüber bestehen, dass auf der Unternehmensebene die Gewinnbelastung eher bei 25% als bei 30% liegen sollte, damit Deutschland als Unternehmensstandort wieder wettbewerbsfähiger werden kann. Selbst bei einer Absenkung der Körperschaftsteuer auf 19% verbleibt deshalb nur ein Korridor von 6% für eine kommunale Gewinnsteuer.

1. Kommunale Unternehmenssteuer (Säule 1)

Auf der Basis der einheitlichen Unternehmenssteuer, wie sie im steuerpolitischen Programm beschrieben ist, schlägt die Arbeitsgruppe eine kommunale Unternehmenssteuer als integralen Bestandteil der Unternehmenssteuer vor. Sie knüpft in subjektiver und objektiver Hinsicht an die Allgemeine Unternehmenssteuer an, um das Postulat der einfachen Verwaltung der Kommunalsteuern zu erfüllen.

Steuersubjekt der Kommunalen Unternehmenssteuer sind alle Unternehmen, die der Allgemeinen Unternehmenssteuer unterliegen. Dazu gehören alle inländischen und ausländischen Körperschaften und Personenunternehmen i.S. des § 1 UntStG-E, also alle Personhandelsgesellschaften, andere Personengesellschaften und Einzelpersonen mit unternehmerischen Einkünften. Hinsichtlich dieser behält sich die Arbeitsgruppe eine erneute Beratung nach Abschluss der Quantifizierung vor.

Ausländische Unternehmen werden in die Kommunale Unternehmenssteuer einbezogen, da sie mit ihren inländischen Betriebsstätten die kommunalen Leistungen ebenso wie inländische Unternehmen in Anspruch nehmen. Es ist daher ein Gebot der Gleichheit, dass sie in gleicher Weise zu deren Finanzierung beitragen.

Bemessungsgrundlage der allgemeinen Unternehmensteuer und somit auch der kommunalen Unternehmenssteuer ist der Gewinn (§ 4 UntStG-E).

Der der Allgemeinen Unternehmenssteuer unterliegende Gewinn ist jedoch im Rahmen der Allgemeinen Unternehmensteuer um die transparenten Entnahmen gemindert. Dies ist notwendig, um den Gesellschaftern eine Besteuerung mit ihrem persönlichen Einkommensteuersatz zu ermöglichen. Aus Sicht der Kommunalen Unternehmenssteuer verringert die Möglichkeit der transparenten Entnahme deren Bemessungsgrundlage, ohne dass dies vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips gerechtfertigt werden könnte. Geht man vom Unternehmensgewinn als Indikator der Inanspruchnahme der Leistungen der Betriebsstädtengemeinde für den Erfolg des Unternehmens aus, so kann es keine Rolle spielen, wie viele Gesellschafter das Unternehmen hat und auf wie viele Köpfe sich der Gewinn verteilt. Es ist daher eine notwendige Folge der Trennung der Ebenen von Unternehmen und Unternehmern, dass die transparente Entnahme nicht die Bemessungsgrundlage der Kommunalen Unternehmenssteuer mindern kann. Die Belastung des transparent entnommenen Betrags mit der Kommunalen Unternehmenssteuer muss auf die Einkommensteuer des Unternehmers ange-

rechnet werden. Hierzu existieren mehrere verfahrensmäßige Möglichkeiten, die die Arbeitsgruppe geprüft hat.

Grundsätzlich ließe sich diese Vorgehensweise auch bei Kleinunternehmen anwenden. Hier spricht sich die Arbeitsgruppe jedoch hinsichtlich der Kommunalen Unternehmenssteuer für pauschale Schwellen bei der Steuerpflicht aus, die nicht nur aus der Höhe des Gewinns und der Anzahl der Gesellschafter, sondern auch aus der Anzahl der Beschäftigten und dem Umsatz gewonnen werden sollten.

Die Gewerbesteuer in ihrer gegenwärtigen Form nimmt dem Äquivalenzprinzip und dem daraus folgenden Territorialitätsprinzip entsprechend die Erträge **ausländischer Betriebsstätten** aus (§ 9 Nr. 3 GewStG). In der Bemessungsgrundlage der Allgemeinen Unternehmenssteuern sind jedoch abgesehen von Freistellungen durch ein DBA ausländische Betriebsstättengewinne enthalten. Soweit keine Freistellung erfolgt, ist in § 14 UntStG-E die Anrechnung der ausländischen Steuern vorgesehen. Das System folgt dem Grundsatz, dass eine Wertschöpfung im Ausland nicht dem deutschen Besteuerungsrecht unterliegt. Die Arbeitsgruppe spricht sich deshalb dafür aus, Erträge aus ausländischen Betriebsstätten entsprechend der Regelung in § 9 Nr. 3 GewStG aus der Bemessungsgrundlage auszugliedern.

Das Aufkommen der kommunalen Betriebsteuer steht der **Betriebsstättengemeinde** zu, die ein Hebesatzrecht besitzt. Bei Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Gemeinden muss eine Zerlegung erfolgen. Dabei ist an die bestehenden Regeln anzuknüpfen.

Ausgangspunkt der **Erhebung** der Kommunalen Unternehmenssteuer ist die Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Allgemeinen Unternehmenssteuer. Hierfür ist das Finanzamt (FA) am Ort der Geschäftsleitung des Unternehmens zuständig. Dieses FA ist auch für die Festsetzung der Kommunalen Unternehmenssteuer zuständig. Dafür spricht, dass dort alle notwendigen Daten vorhanden sind. Die Feststellung des Gewinns, das Ableiten eines Messbetrags und gegebenenfalls dessen Zerlegung auf die Betriebsstättengemeinden erfolgt in einem Feststellungsbescheid als Grundlagenbescheid.

2. Gemeindeanteil an der örtlichen Lohnsteuer (Betriebslohnsteuer) (Säule 2)

Gegen die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage spricht, dass aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine weitere Belastung der Löhne vermieden werden muss. Dieses Argument ist aber entkräftet, wenn dem Unternehmer die Steuerbelastung der Löhne erstattet werden. Die Erstattung kann der Unternehmer selbst vornehmen, indem er den erforderlichen Betrag aus der von ihm abzuführenden Lohnsteuer entnimmt. Die Zuordnung der anteiligen Lohnsteuern sollte möglichst gemeindegau erfolgen. Eine Zerlegung sollte nur erfolgen, wenn dies unumgänglich ist.

Bei einer breiten Bemessungsgrundlage durch Einbeziehung aller Unternehmen wäre aber etwa ein Steuersatz von 12% erforderlich, um die Nettogewerbesteuer (ohne Umlagen) und den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer zu ersetzen. Danach wird die jetzige Gewerbesteuer je zur Hälfte, d.h. mit einer durchschnittlichen Steuerlast von rd. 6%, durch die kommunale Wirtschaftsteuer und durch einen Anteil an der örtlichen Lohnsteuer ersetzt.

Die Kommunale Unternehmenssteuer kann wegen ihrer Abhängigkeit vom Gewinn den Kommunen keine ausreichende Stetigkeit des Aufkommens garantieren. Dies gilt auch, wenn diese dritte Säule mit einem Hebesatzrecht zu Gunsten der Kommunen ausgestattet wird. Die Beteiligung am örtlichen Lohnsteueraufkommen vermittelt den Betriebsstättengemeinden eine solche Sicherheit; dies gilt insbesondere dann, wenn dieser Anspruch gegen jeden Arbeitgeber vermittelt wird, der auf Grund eines Arbeitsverhältnisses lohnsteuerpflichtige Löhne und Gehälter bezahlt.

Die Kombination der lokalen Gewinnsteuer mit der Beteiligung der Gemeinden am Lohnsteueraufkommen der lokalen Betriebsstätten hat den Vorteil, die gesamtwirtschaftlichen Vorteile des Einkommen- und Körperschaftsteuerzuschlags mit den besonderen Finanzierungsbedürfnissen der Kommunen zu verbinden. Dieses Finanzierungssystem knüpft an der lokalen Wirtschaftskraft an und schafft damit Anreize für die Kommunen, Gewerbe zu attrahieren, die Lohnkomponente sorgt für eine geringe Konjunkturanfälligkeit der Einnahmen, und es besteht nicht die Gefahr einer massiven Umverteilung zwischen Stadt- und Umlandgemeinden. Darüber hinaus vermeidet die Anrechnung auf die abzuführende Lohnsteuer eine aus gesamtwirtschaftlicher Sicht schädliche zusätzliche Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben.

Im Einzelnen ist vorgesehen:

Die Gemeinde, in der ein Arbeitnehmer tätig ist, erhält **unmittelbar einen Anteil an** der für den Arbeitnehmer abzuführenden **Lohnsteuer**. Dieser Anteil richtet sich nach der Höhe des von dem Arbeitgeber geschuldeten Bruttolohns. Nach Berechnungen sind hierfür im Durchschnitt 1,6 % ausreichend, um einen Ausgleich für die Reduzierung der Gewerbebeitragssteuer auf die kommunale Wirtschaftsteuer zu erreichen.

Steuerschuldner ist jeder Arbeitgeber, der lohnsteuerpflichtig Arbeitnehmer beschäftigt. Die Einbeziehung z.B. von Behörden, Verbänden und Krankenhäusern und anderen nicht gewinnorientierten Unternehmungen bis hin zu den Einrichtungen der öffentlichen Hände sorgt dafür, dass sich über die Ausdehnung der Verpflichteten das Steuervolumen erhöht und eine ursachengerechte Verteilung der Lasten ermöglicht wird. In Verbindung mit der Kommunalen Unternehmensteuer wird mit diesem Finanzierungssystem an die lokale Wirtschaftskraft angeknüpft. Die Lohnkomponente sorgt für eine geringere Konjunkturanfälligkeit der Einnahmen, und es besteht nicht die Gefahr einer massiven Umverteilung zwischen Stadt- und Umlandgemeinden. Sie entspannt die Stadt-/Umlandproblematik und erkennt die Zentralitätsfunktion mittlerer und größerer Städte an.

Steuergläubiger ist die Kommune, in der der jeweilige Arbeitnehmer beschäftigt ist. Im Falle von Betriebsstätten in mehreren Gemeinden oder in Organschaftsfällen erfolgt eine Zerlegung nach der Lohnsumme. Dabei entfällt die bisherige Kappungsgrenze von 50.000 Euro, damit das Aufkommen nicht künstlich geschmälert wird.

Bemessungsgrundlage für den an die Kommunen auszahlenden Lohnsteueranteil ist der Arbeitslohn, der auch Bemessungsgrundlage im Sinne des Lohnsteuerrechts ist. Nicht einbezogen werden solche lohnsteuerpflichtigen Zahlungen, die von dem jeweiligen Arbeitgeber an Personen gezahlt werden, die nicht mehr aktiv sind (z.B. Betriebsrenten oder Pensionen). Grund hierfür ist, dass mangels eines Aktivenverhältnisses keine Beziehung mehr zum Arbeitgeber besteht und somit auch für die jeweilige Kommune keine Lasten mehr entstehen können (z.B. Straßenbau oder öffentlicher Personennahverkehr), für die eine Beteiligung am Lohnsteueraufkommen Anlass geben könnte.

Der an die Gemeinden abgeführte Lohnsteueranteil ist **in vollem Umfang** auf die gegenüber dem zuständigen Finanzamt geschuldete Lohnsteuer **anzurechnen**. Im Einzelfall kann sich ergeben, dass die geschuldete Lohnsteuer geringer ist als die an die Kommune abzuführende Beteiligung am Lohnsteueraufkommen in Höhe von 1,6 der Arbeitslöhne. Um für diesen Ausnahmefall sicherzustellen, dass der Arbeitgeber nicht durch den Vorgang ergebnismäßig belastet wird, erhält er insoweit einen Anspruch auf Teilerstattung gegenüber dem Finanzamt, an das er ansonsten die Lohnsteuer abzuführen hat. Insoweit ergibt sich eine Reduzierung des Bund und Ländern zustehenden Lohnsteueraufkommens.

Für die zweite Säule in Form der Beteiligung am Lohnsteueraufkommen ist **kein Hebesatzrecht** für die Kommunen vorgesehen. Entscheidend ist, dass die Betriebslohnsteuer zu keiner Belastung der Unternehmen wird.

II. Bürgersteuer (Säule 3)

1. Aufhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

Mit der Finanzreform 1969 wurde durch Art. 106 Abs. 5 GG als Neuerung eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer eingeführt. Dadurch sollen die Gemeinden an den „Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“ beteiligt werden, um das Band zwischen der Gemeinde und ihren Bürgern fester zu knüpfen. Streitig ist, ob es sich um eine echte Gemeindesteuer, eine Gemeinschaftsteuer, eine eigenständige Ertragsberechtigung oder eine Zuweisung handelt. Da das Grundgesetz aber auch vorsieht, dass „die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen“ können, spricht alles dafür, dass es sich um eine eigene gemeindliche Finanzhoheit handelt, von der der Gesetzgeber bislang keinen Gebrauch gemacht hat.

Aufgrund der Regelungen des Gemeindefinanzreformgesetzes von 1969 ist vorgesehen, dass die Gemeinden 15 v.H. des Einkommensteueraufkommens erhalten. Die Verteilung dieses Anteils am Aufkommen der Einkommensteuer durch die Länder auf die einzelnen Gemeinden (Zerlegung) erfolgt nach Verteilungsschlüsseln, wobei aufgrund von Sockelbeträgen gewisse Nivellierungen erfolgen. Im Ergebnis wirkt der Anteil an der Einkommensteuer für die einzelne Gemeinde wie eine Zuweisung, bei der das örtliche Einkommensteueraufkommen zwar berücksichtigt wird, sich aber nicht uneingeschränkt im zugewiesenen Betrag niederschlägt.

Gegen diese Zuweisung lassen sich zwei gewichtige Einwände vorbringen:

- Zum einen wird durch die Art und Weise der Zerlegung das unmittelbare Band zwischen Bürgern und Gemeinde unterbrochen. Die einzelne Gemeinde hat keinen oder nur sehr geringen Einfluss darauf, durch eigene Maßnahmen die Zuweisung aus der Einkommensteuer zu beeinflussen.
- Zum anderen kann der Bürger nicht erkennen, welchen Anteil an der von ihm gezahlten Einkommensteuer „seiner“ Wohngemeinde zugute kommt. Das Wissen um den Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer dürfte bei den Bürgern nicht verbreitet sein.

2. Bürgersteuer (gemeindliche Einkommensteuer) mit Hebesatzrecht

Nach Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG kann das Gemeindefinanzreformgesetz, welches die Einzelheiten regelt, auch bestimmen, dass die Gemeinden ein Hebesatzrecht auf den Gemeindeanteil erhalten. Diese Formulierung ist missverständlich. Sie kann jedenfalls nicht bedeuten, dass jede Gemeinde den Prozentsatz ihres Anteils an der Einkommensteuer sollte festsetzen können. Gemeint sein kann nur, dass durch den Hebesatz die vom Bürger geschuldete Einkommensteuer in ihrer Höhe beeinflusst wird, so dass es zu einer „echten“ Gemeindeeinkommensteuer kommt.

Kommunalpolitisch bietet die Bürgersteuer anders als die bisherige Regelung die Möglichkeit, den Bürgern bewusst zu machen, dass ein Anteil ihrer Lohn- und Einkommensteuer ihrer Wohngemeinde zusteht. Es wird dem Bürger auch bei einer Aufdeckung dieses Anteils bewusst, dass er mit einem Teil seiner Einkommensteuer zur Finanzierung der gemeindlichen Leistungen beiträgt.

Statt auf den erwähnten verschlungenen Pfaden im Wege einer Zuweisung, bei der die Wohngemeinde einen festen Anteil, den sie nicht beeinflussen kann, kann nach dem Vorschlag der Arbeitsgruppe jede Gemeinde ihre Finanzautonomie ausüben. Im Konzept der Arbeitsgruppe nimmt daher die Bürgersteuer als Stärkung der gemeindlichen Selbstverwal-

tung eine zentrale Rolle ein. Der Beitrag des einzelnen Bürgers zur Finanzierung seiner Gemeinde wird genauso transparent wie die Effektivität der Mittelverwendung durch die Kommune.

Einwände gegen ein Hebesatzrecht bei der kommunalen Einkommensteuer, die von Seiten einiger Kommunen erhoben werden, vermag die Arbeitsgruppe nicht zu teilen. Wenn zutreffend Zuweisungen abgelehnt werden, ist es widersprüchlich, die Ersetzung der Zuweisung des Einkommensteueranteils der Gemeinden durch ein eigenes Hebesatzrecht abzulehnen.

3. Grundsätzliche Ausgestaltung der Bürgersteuer

Die Bürgersteuer ist als kommunale Einkommensteuer ausgestaltet und baut auf der allgemeinen Einkommensteuer auf. Hierzu kann sie entweder als Zuschlag zur Einkommensteuerschuld oder als eigene Steuer mit Übernahme der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer vorgesehen werden. Die Arbeitsgruppe hat sich für die zweite Variante entschieden. Ein Zuschlag zur Einkommensteuer würde die progressive Struktur der Einkommensteuer übernehmen. Auf der kommunalen Ebene spielen aber Aspekte der Umverteilung keine Rolle, weil auch die kommunale Einkommensteuer als Ausgleich für die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen zu verstehen ist. Daher befürwortet die Arbeitsgruppe eine proportionale Struktur der Bürgersteuer. Da kein geeigneteres Kriterium zur Messung der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen durch die Bürger außerhalb der mit Gebühren und Beiträgen in Anspruch genommenen Leistungen zur Verfügung steht, ist das Einkommen selbst die naheliegendste Grundlage.

Eine proportionale kommunale Einkommensteuer hat den Vorzug, die Unterschiede in der Einkommensteuerkraft der einzelnen Gemeinden zwar nicht zu beseitigen, aber doch zu verringern.

Technisch wird die Bürgersteuer vom zu versteuernden Einkommen erhoben. Hierzu ist es erforderlich, dass der Einkommensteuerbescheid hinsichtlich des zu versteuernden Einkommens zu einem Feststellungsbescheid ausgestaltet wird, der insoweit als Grundlagenbescheid für die Bürgersteuer dient. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe ist es zweckmäßig, dies so auszugestalten, dass auf den Betrag des zu versteuernden Einkommens die Messzahl 1 v.H. angewendet wird und das Ergebnis als Messbetrag der Bürgersteuer festgestellt wird. Hierauf wird dann der Hebesatz, wie er von der Gemeinde durch Satzung bestimmt wird, z.B. 400, angewandt, was im Ergebnis zu einer proportionalen Steuer, im Beispiel von 4%, führt. Dieses Verfahren hat den Vorzug, dass die Gemeinde die Hebesätze einheitlich als Vom-Hundert-Sätze beschließen kann.

Hinsichtlich der Tarifstruktur der Einkommensteuer ist es vorweg erforderlich, den Einkommensteuertarif so zu senken, dass der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer rechnerisch entfällt. Dies kann allerdings nicht derart geschehen, dass der Tarif um 15% gesenkt wird. Im bestehenden System werden beispielsweise von 1.000 Einkommensteuer 150 und von 100.000 Einkommensteuer 15.000 als Anteil an die Kommunen abgeführt. Dabei wird angenommen, dass die 1.000 als 15% von einer Bemessungsgrundlage von 6.670 und die 100.000 als 40% von einer Bemessungsgrundlage von 250.000 erhoben werden. Vielmehr muss das Gesamtaufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Höhe von etwa 21.6 Mrd. € durch eine gleichmäßige Verteilung im Tarif erzielt werden. Hierzu ist eine Absenkung des Tarifs um etwa 3,6 Prozentpunkte erforderlich. Im Folgenden wird eine Größe von 4 Punkte angenommen.

Modellhaft bedeutet dies dann, dass der Eingangssteuersatz von 15% auf 11% und der Spitzensteuersatz von 42% auf 38% verringert und der Tarifverlauf entsprechend angepasst werden.

Folglich stehen der Gemeinde bei einem bisherigen Steuersatz von 15% dann 4%-Punkte oder 26% der Einkommensteuer und bei einem bisherigen Steuersatz von 42% nur 9,5% der Einkommensteuer zu. Hierin zeigt sich der ausgleichende Effekt einer proportionalen Bürgersteuer zwischen „reichen“ und „armen“ Gemeinden.

4. Einzelfragen

Bemessungsgrundlage

Wie bereits ausgeführt, sind die Bemessungsgrundlagen von Einkommensteuer und Bürgersteuer identisch. Alle Minderungen der Bemessungsgrundlage aus Gründen der subjektiven Leistungsfähigkeit sind in ihr ebenso berücksichtigt wie für die Einkommen. Lediglich die im Tarif berücksichtigten Elemente wie der Grundfreibetrag müssen noch berücksichtigt werden. Vor allem muss sichergestellt werden, dass das Existenzminimum nicht der Bürgersteuer unterworfen wird, falls es nicht bereits in der Bemessungsgrundlage Berücksichtigung findet, wie dies gegenwärtig der Fall ist. In Höhe des Existenzminimums ist daher eine Freigrenze für die Bürgersteuer vorzusehen, ggf. mit einer Abmilderung im unteren Einkommensbereich für einen schonenden Übergang.

Ausländische Einkünfte

Durch ein DBA im Inland freigestellte ausländische Einkünfte werden nach – nicht unbestrittener - Ansicht des BFH als eine objektive Steuerbefreiung nicht bei der Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Sie unterliegen daher auch nicht der Bürgersteuer. Dies ist zutreffend, da auch die Gemeinde nicht auf Einkünfte zugreifen kann, für die Deutschland in einem Doppelbesteuerungsabkommen auf die Besteuerung verzichtet hat. Dies trifft zu für ausländische Einkünfte aus Betriebsstätten, Land- und Forstwirtschaft, Vermietungen und Verpachtungen ausländischen Grundbesitzes, im Ausland ausgeübte nichtselbständige Tätigkeit unter gewissen Voraussetzungen und Zahlungen aus ausländischen öffentlichen Kassen.

Die übrigen ausländischen Einkünfte werden unter Anrechnung der ausländischen Steuern im Inland besteuert, d.h. sie sind in der Bemessungsgrundlage enthalten, so dass auch insoweit Bürgersteuer erhoben wird. Bisher führte die Anrechnung der ausländischen Steuern auch zu einer Minderung des Anteils der Kommunen an der Einkommensteuer. Daher muss auch eine anteilige Anrechnung auf die Bürgersteuer stattfinden. Dies kann nicht so erfolgen, dass eine pauschale Aufteilung – etwa 85:15 – erfolgt, da wie dargelegt die Bürgersteuer als folge ihres proportionalen Tarifs relativ nicht immer 15% der Einkommensteuer beträgt. Daher muss im Einzelfall wie folgt vorgegangen werden:

In einem ersten Schritt wird die anrechenbare deutsche Einkommensteuer – allgemeine und kommunale – ermittelt, die auf die jeweiligen ausländischen Einkünfte entfällt. Dies geschieht nach der Formel des § 34c Abs. 1 EStG.

Beispiel:

Es handelt sich um ausländische Einkünfte von 100.000, von denen im Ausland 25.000 als Quellensteuer einbehalten werden. Im Inland werden 4.000 Bürgersteuer und 30.000 Einkommensteuer erhoben, also insgesamt 34.000. Der Anrechnungshöchstbetrag beträgt folglich 34.000 mit der Folge, dass die 25.000 wie folgt aufgeteilt werden: $\frac{4}{34} = 2.941$ entfallen auf die Bürgersteuer und 22.059 auf die Einkommensteuer, so dass noch 1.059 Bürgersteuer und 7.941 Einkommensteuer zu entrichten sind.

Zur starken Vereinfachung des Verfahrens ist aber auch eine pauschale Aufteilung möglich.

Beschränkt Steuerpflichtige

Zunächst stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Nichtansässige überhaupt Bürgersteuer zahlen sollen, da diese, wie dargelegt, auch mit den Leistungen für die Wohnbevölkerung gerechtfertigt wird. Außerdem können sie selbst in der Regel nicht einer Gemeinde zugeordnet werden, man denke z.B. an einen Nichtansässigen, der ein inländisches Grundstück vermietet.

Zwei Gründe veranlassen die Arbeitsgruppe, dennoch die Einbeziehung auch der beschränkt Steuerpflichtigen in die Bürgersteuer vorzuschlagen.

Die Arbeitsgruppe möchte keine substantiellen Veränderungen gegenüber der gegenwärtigen Situation abgesehen vom Hebesatzrecht vorschlagen. Im bisherigen System erhalten die Gemeinden mit ihrem Anteil an der Einkommensteuer auch einen Anteil an den Steuerzahlungen der Nichtansässigen. Dies spricht dafür, es dabei zu belassen.

Zudem wird im Vorschlag der Arbeitsgruppe das Prinzip der Einheitlichkeit der Bemessungsgrundlagen gewahrt.

Die Arbeitsgruppe ist sich durchaus bewusst, dass die Einbeziehung der beschränkt Steuerpflichtigen mit dem Äquivalenzgedanken schwer zu vereinbaren ist, so dass dies zwar für eine Ausnahme zugunsten beschränkt Steuerpflichtiger spricht. Die zuvor aufgeführten Gründe (keine Änderung gegenüber dem Bestehenden, Einheitlichkeit der Bemessungsgrundlage) wiegen jedoch schwerer, so dass sich die Arbeitsgruppe für die Einbeziehung beschränkt Steuerpflichtiger in die Bürgersteuer mit ihren inländischen Einkünften ausspricht.

Bei einer Veranlagung des Nichtansässigen kraft Gesetzes oder auf Antrag besteht gem. § 19 AO ein Bezug zu einer „Quelle“ im Inland. Es kann davon ausgegangen werden, dass in solchen Fällen auch kommunale Leistungen in Anspruch genommen werden. Bei einer Erhebung im Quellenabzugsweg kann nur die Gemeinde des Vergütungsschuldners in Betracht kommen. Im Übrigen sind hier die Besonderheiten von Abzugssteuern (nachstehend) zu beachten.

Verhältnis zur Kommunalen Unternehmenssteuer

Das Konzept der integrierten Unternehmenssteuer vermeidet bzw. mildert die doppelte Belastung unternehmerischer Einkünfte mit der allgemeinen und der kommunalen Steuer durch das Teileinkünfteverfahren bei der Nachversteuerung bei Entnahme/Ausschüttung. Dies gilt auch für die Bürgersteuer, da in deren Bemessungsgrundlage diese Einkünfte nur zu einem Teil – z.B. 34/63 – eingehen.

5. Verfahren

Technische Bedenken gegen die Bürgersteuer – „30 Millionen neue Steuerfälle“ - können mit zunehmendem technologischen Fortschritt in der Finanzverwaltung kompensiert werden. Im Übrigen ist das Grundmuster der Veranlagung einfach:

Zunächst ist die Bemessungsgrundlage der Bürgersteuer festzusetzen, was wie dargestellt, durch Anwendung der Messzahl auf das zur versteuernde Einkommen der Einkommensteuer – ggf. berichtigt um das Existenzminimum – geschieht und in einen sich daraus ergebenden Messbetrag mündet. Der Einkommensteuerbescheid ist Grundlagenbescheid für den Bürgersteuermessbescheid. Diese Festsetzungen erfolgen automatisch mit der Veranlagung zur Einkommensteuer durch das zuständige Finanzamt.

Im zweiten Schritt wird dann der Bürgersteuer-Hebesatz der Wohnsitzgemeinde auf den Messbetrag angewandt und die geschuldete Bürgersteuer festgesetzt. Auch dies wird vom gleichen Finanzamt vorgenommen. Das Finanzamt muss daher den Bürgersteuersatz der Wohnsitzgemeinde kennen. Dies dürfte angesichts der geringen Zahl von Gemeinden im Zuständigkeitsbereich eines Finanzamtes keine Probleme bereiten. Über die Postleitzahl der Anschrift kann das Finanzamt den Steuerpflichtigen einer Gemeinde zuordnen.

Bei Steuerpflichtigen mit mehreren Wohnsitzen ist die Gemeinde berechtigt, die auch für die Zuständigkeit des Finanzamtes für die Veranlagung maßgebend ist. Dies gilt aus Vereinfachungsgründen auch, wenn die Steuerpflichtige während des Veranlagungszeitraums umgezogen ist und dabei die Gemeinde gewechselt hat. Es ist der Bürgersteuer-Hebesatz derjenigen Gemeinde anzuwenden, die im Zuständigkeitsbereich des die Veranlagung durchführenden Finanzamtes liegt. Ihr steht auch das Aufkommen der Bürgersteuer zu.

Ob nach der flächendeckenden Einführung der elektronischen Steuerkarte und der erweiterten Mitteilungspflichten auf Grund der nachgelagerten Besteuerung eine differenzierte Aufteilung in solchen Fällen vorgenommen werden kann, ist dann zu prüfen, wenn die Wohnsitzfinanzämter über die notwendigen Informationen verfügen, was voraussichtlich nicht vor 2010 der Fall sein wird.

Nachdem bei der Veranlagung zur Einkommensteuer zugleich der Bürgersteuer-Messbescheid und der Bürgersteuer-Bescheid vom Finanzamt erlassen worden sind, kommt der dritte Schritt. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe ist es zweckmäßig, auch die Verwirklichung und das weitere Verfahren beim Finanzamt zu belassen. Dies bedeutet, dass die Zahlung an die Finanzkasse erfolgt und von dieser an die Gemeinde weitergeleitet wird. Bei Einsprüchen, Klageverfahren, Erlass und Vollstreckung ist damit die Parallelität zur Einkommensteuer sichergestellt. Kommt es zu späteren Veränderungen, z.B. aufgrund einer Klage, so ist gegebenenfalls die Gemeinde rückerstattungspflichtig. Im Klageverfahren ist die Gemeinde notwendig beizuladen.

Die Arbeitsgruppe hat diskutiert, letztlich aber unentschieden gelassen, wie die Gemeinden über die Festsetzung und Erhebung der Bürgersteuer informiert werden. Hierfür stehen mehrere Verfahren zur Verfügung: die Gemeinde erhält eine Ausfertigung des Bürgersteuerbescheids, sie erhält zusammengefasste Listen mit den Namen der Steuerpflichtigen und den Beträgen oder ihr wird nur die festgesetzte und zu überweisende Summe mitgeteilt.

Bei Einkommensteuervorauszahlungen ist in der beschriebenen Weise zu verfahren.

Ausführlich hat sich die Arbeitsgruppe mit dem Verfahren bei Quellensteuern (Lohnsteuerabzug, Kapitalertragsteuer, Zinsabschlag, Quellensteuern bei Ausländern) befasst. Sie geht davon aus, dass mit einer Einführung der elektronischen Lohnsteuerkarte sich deutliche Verfahrenserleichterungen ergeben.

Lohnsteuer

Gegenwärtig führt der Arbeitgeber die Lohnsteuer für seine Arbeitnehmer nach Anmeldung und Einbehaltung an das FA ab. Über das FA gelangt der 15%ige Anteil an die Kommune.

Im Ergebnis sollte das Verfahren bei der Bürgersteuer ebenso gestaltet sein.

Dies macht es als erstes erforderlich, dass der Arbeitgeber die anzumeldende, einzubehaltende und abzuführende Bürgersteuer berechnet. Die Bemessungsgrundlage – der jeweilige Lohn - ist ihm bekannt. Hiervon werden zur Ermittlung der Lohnsteuer im gegenwärtigen System die Pauschalen abgezogen (§ 39b EStG). Dies muss auch für die Bürgersteuer gelten.

Kennt der Arbeitgeber die Bemessungsgrundlage, so kann er einerseits die Lohnsteuer (entsprechend der Senkung des Einkommensteuertarifs gemindert) und andererseits die Bürgersteuer berechnen, vorausgesetzt er kennt den Hebesatz der jeweiligen Wohngemeinde seines Arbeitnehmers.

Gegenwärtig dürfte es eine Überforderung der großen Arbeitgeber bedeuten, immer aktuell die Hebesätze aller Gemeinden zu kennen. Bei Unternehmen mit Tausenden Arbeitnehmern in einer Vielzahl von Gemeinden – z.B. Banken, zentrale Besoldungsämter – wäre der Aufwand unzumutbar.

Grundsätzlich wäre es jedoch denkbar, dass auf der Lohnsteuerkarte auch der Hebesatz der Wohngemeinde ebenso vermerkt ist wie Kinderzahl oder Religionsgemeinschaft. Dies würde allerdings voraussetzen, dass die Gemeinden ihre Hebesätze rechtzeitig vor Ausgabe der Lohnsteuerkarten für das gesamte folgende Jahr festsetzen müssen und sie auch nicht während eines Jahres ändern dürfen. Mit dieser zumutbaren und auch sinnvollen Einschränkung könnte bereits jetzt eine gemeindenaue Abführung der Bürgersteuer möglich sein. Bei Wohnsitzwechsel während eines Jahres muss der Arbeitgeber mit der Nachricht des Wechsels auch den Hebesatz der Zuzugsgemeinde erfahren, sei es durch den Steuerpflichtigen, sei es von Amts wegen durch die Meldebehörde.

In einem elektronischen System müsste es ohne weiteres möglich sein, die Hebesätze sämtlicher Gemeinden automatisch mit dem Wohnort (Postleitzahl) zu verknüpfen. Der Arbeitgeber würde nur den Lohn eingeben und das System würde Lohn- und Bürgersteuer automatisch berechnet. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Betriebslohnsteuer erfordert, dass der Arbeitgeber dem Finanzamt die Lohnsumme pro Betriebsstätte mitteilt. Daher dürfte es sinnvoll sein, dass die Lohnsteueranmeldung in Zukunft eine Aufteilung nach Arbeitnehmer und Betriebsstätte enthält, so dass diese Daten auch für die Bürgersteuer genutzt werden können.

Sollte die Bürgersteuer bereits eingeführt werden, bevor ein elektronisches System funktioniert, so muss ein vereinfachtes Verfahren mit einer Pauschalierung der Bürgersteuer zur Anwendung kommen. Der Arbeitgeber würde dann wie bisher die Lohnsteuer abführen und müsste nun zusätzlich dem FA mitteilen, für welche Arbeitnehmer mit welchen Wohnorten er diese abführt. Das FA würde nach einem pauschalen Satz – z.B. 4% des Lohnes – an die Wohnsitzgemeinde Bürgersteuer überweisen. Im Veranlagungsverfahren würde der Hebesatz der Wohnsitzgemeinde angewandt werden und die bereits entrichtete Bürgersteuer angerechnet, so dass es zu Nachzahlungen oder Erstattungen je nach kommunalem Hebesatz käme.

Auch wenn ein derartiges Vorgehen möglich wäre, dürfte gleichwohl nach Einschätzung der Arbeitsgruppe für Arbeitgeber mit einer Vielzahl von Arbeitnehmern aus entsprechend vielen Wohnorten der Verwaltungsaufwand erheblich sein. Andererseits entfällt für die Verwaltung die komplizierte Verteilung gem. § 3 Gemeindefinanzreformgesetz. Insofern kann von der Verwaltung eine weitgehende Hilfestellung erwartet werden.

Die dargelegten Schwierigkeiten administrativer Art dürften einer Einführung der Bürgersteuer vor entsprechenden elektronischen Möglichkeiten entgegenstehen.

Kapitalquellensteuern

Bei der Kapitalertragsteuer und dem Zinsabschlag ergeben sich vergleichbare Probleme, die allerdings noch schwieriger zu bewältigen sind.

Die Kapitalertragsteuer wird entweder vom Schuldner der Kapitalerträge oder der auszahlenden Stelle einbehalten und abgeführt. Es sind eine pauschale oder eine gemeindenaue Erhebung der Bürgersteuer denkbar.

Bei einer pauschalen Erhebung kann sich die Pauschalierung auf die Hebesätze bei der Abführung, auf die Zuteilung zu den einzelnen Gemeinden oder auf beides beziehen.

Zunächst ist denkbar, dass die Bürgersteuer nach einem pauschalen Satz – etwa 4% der Kapitalerträge – erhoben wird. Eine gemeindegenaue Erhebung müsste dann im Veranlagungsverfahren erfolgen. Mit der Abführung der Kapitalertragsteuer wird dann die pauschalierte Bürgersteuer abgeführt. Es würde sich gegenüber dem geltenden Rechts insoweit nichts ändern, lediglich würde die Kapitalertragsteuer formal 21% und die Bürgersteuer 4% betragen, bzw. 26% und 4%.

Das FA teilt die erhaltenen Beträge der Bürgersteuer auf die einzelnen Wohngemeinden auf – vorausgesetzt, es kennt die Empfänger der Kapitalerträge und die Höhe der jeweiligen Kapitaleinkünfte. Diese Daten muss der Schuldner der Kapitalerträge erstens selbst besitzen und zweitens dem FA mitteilen. Beides ist bei Dividenden und Zinsen der Fall.

Eine pauschale Zuweisung zu den einzelnen Gemeinden scheidet aus, weil es hierfür keinen brauchbaren Schlüssel gibt. Dieses ist auch eine deutliche Schwäche des gegenwärtigen Systems der pauschalen Verteilung des Zinsabschlags auf die Kommunen, die nicht den Wohnsitz der Empfänger zum Maßstab nimmt, sondern im Prinzip an das allgemeine Einkommensteueraufkommen pro Gemeinde anknüpft. Das vorgeschlagene System der Bürgersteuer wird hier zu einer zutreffenderen Verteilung des Zinsabschlages dienen.

Erfolgt die Besteuerung beschränkter Steuerpflichtiger im Wege des Quellensteuerabzugs, so ist in ähnlicher Weise zu verfahren (vgl. oben). Ist der Nichtansässige ein Unternehmenssteuersubjekt, so wird die Unternehmenssteuer im Abzugswege erhoben.

Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass bei einer anonymisierten Abgeltungssteuer ohne Zuordnung der Abführungen zu einem bestimmten Steuerpflichtigen das System der Bürgersteuer scheitert. Es könnte dann nur einen bundeseinheitlichen Zuschlag geben, dessen Aufkommen auf die Gemeinden verteilt wird.

III. Grundsteuer (Säule 4)

Die Grundsteuer hat als Kommunalsteuer eine lange Tradition. Die Bürger sind an sie gewöhnt. Schon aus diesem Grund spricht sich die Kommission dafür aus, die Grundsteuer als Bestandteil des kommunalen Steuersystems beizubehalten.

Allerdings ist deren Reformbedürftigkeit hinlänglich bekannt. Vor allem das Anknüpfen an den veralteten Einheitswerten führt zu gleichheitswidrigen Verwerfungen bei der Besteuerung. Die Neugestaltung der Grundsteuer stellt einen integralen Bestandteil des Konzepts dar. Die gegen die Grundsteuer generell vorgebrachten Argumente haben die Arbeitsgruppe nicht überzeugt.

Die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz haben einen Reformvorschlag für eine aufkommensneutrale Umgestaltung der Grundsteuer vorgelegt, der zeitnah umgesetzt werden soll. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, das von den Ländern Bayern und Rheinland-Pfalz vorgeschlagene Reformmodell zu übernehmen und auf dessen baldige Umsetzung zu drängen.

Insbesondere hält sie es für angemessen, die Grundsteuer auf der Basis aktueller Verkehrswerte zu erheben. Die Übernahme der Bodenrichtwerte kann, wenn und soweit solche vorliegen, einen sachgerechten Ausgangspunkt für eine Reform dieser Steuer darstellen. Sie ermöglicht die zeitnahe Erfassung von Wertschwankungen, allerdings um den Preis höheren Verwaltungsaufwandes, weil Wertanpassungen ggf. für jedes Jahr Neubescheidungen nötig machen. Im Vorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz ist noch keine Lösung für die

Fälle enthalten, in denen keine Anhaltspunkte für die Verkehrswerte auf Bodenrichtwertkarten vorliegen. Dies dürfte in Sonderheit gewerblich genutzte Grundstücke betreffen.

Die Arbeitsgruppe weist nachdrücklich darauf hin, dass die Konzeption einer Reform der Grundsteuer aufkommensneutral ausgerichtet sein muss. Welchen Anteil die Grundsteuer zukünftig an den Einnahmen einer Gemeinde einnehmen wird, kann die Gemeinde im Rahmen ihrer Finanzautonomie entscheiden, wenn die Bemessungsgrundlagen von den bestehenden Ungereimtheiten befreit sind.

Die Grundsteuer ist auch in einer modernisierten Form allein nicht geeignet, den wirtschaftskraftbezogenen Teil der kommunalen Steuern (Art. 28 Abs. 2 GG) zu ersetzen.

F. Bericht über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe

In der Arbeitsgruppe Kommunalfinzen haben mitgewirkt:

Prof. Dr. Jörg Manfred Mössner,
Institut für Finanz- und Steuerrecht der Universität Osnabrück - Vorsitz
Dr. Siegfried Balleis, Oberbürgermeister der Stadt Erlangen
Dr. Rolf Böhme, Oberbürgermeister der Stadt Freiburg/Br. a.D.
Dr. Manfred Busch, Kämmerer der Stadt Bochum
Wolfram Dette, Oberbürgermeister der Stadt Wetzlar
Prof. Dr. Ingolf Deubel, Finanzminister Rheinland-Pfalz
Prof. Dr. Johann Eekhoff, Wirtschaftspolitisches Seminar der Universität zu Köln
Prof. Dr. Clemens Fuest, Universität Köln
Dr. Robert Heller, Staatsrat der Hamburgischen Finanzbehörde
Prof. Dr. Monika Jachmann, Richterin am Bundesfinanzhof
Bernd Jonas, Generalbevollmächtigter ThyssenKrupp AG
Hubert Schüssler, Ludwigshafen

Sitzungen:

Die Arbeitsgruppe hat an folgenden Tagen beraten:
Konstituierende Sitzung 23. 11. 2004 – Frankfurt a.M.
2. Sitzung 17. 1. 2005 – Frankfurt a.M.
3. Sitzung 17. 3. 2005 – Frankfurt a.M.
4. Sitzung 7. 7. 2005 – Frankfurt a.M.
5. Sitzung 30. 9. 2005 – Berlin
6. Sitzung 29. 11. 2005 – Frankfurt a.M.
7. Sitzung 1. 2. 2006 – Frankfurt a. M.
8. Sitzung 13. 3. 2006 – Frankfurt a.M.
9. Sitzung 27. April 2006 – Frankfurt a.M.

Über die einzelnen Sitzungen wurden Ergebnisprotokolle gefertigt, die von der Arbeitsgruppe genehmigt wurden. Dieser Bericht wurde auf der Grundlage der Beratungen gefertigt und anschließend von den Mitgliedern genehmigt.

Berlin, den 30. Mai 2006

Prof. Dr. Mössner