

## **Sekt kaltgestellt – Gewerbesteuer auch**

Der am 4./5. August zwischen Spitzenvertretern der Koalition ausgehandelte "Kompromiss" zur Weiterentwicklung der Gewerbesteuer bedeutet in Wahrheit, dass die Wirtschaft im Begriff ist, einen Sieg davonzutragen, der sogar noch die Umsetzung des von BDI und VCI zur Diskussion gestellten Modells übertrifft. In den Chefetagen der Unternehmen wird der Sekt kalt gestellt – in Berlin die Gewerbesteuer. Ob die SPD-Bundestagsfraktion, die sich bisher energisch für das Modell der kommunalen Spitzenverbände eingesetzt hatte, dem Kanzler den gleichen energischen Widerstand entgegenzusetzen wird, mit dem sie Hans Eichel vorübergehend zum Einlenken gebracht hatte, ist fraglich.

Für die fachlich weniger versierte Öffentlichkeit liest sich alles wunderbar. Die Kommunen werden angeblich um vier bis fünf Milliarden € jährlich entlastet. Davon sollen 1,8 Mrd. € auf Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer entfallen. Diese Berechnungen beruhen freilich auf statischen Modellen, die nicht die Nutzung der gigantischen Steuerschlupflöcher berücksichtigen, die mit dem neuen Konzept geschaffen würden. Wenn diese neue Gewerbesteuer nicht ohnehin bald vom Bundesverfassungsgericht kassiert würde – dafür gäbe es mehrere Gründe –, dann wäre ihre erst faktische und alsbald gesetzliche Abschaffung gleichwohl gewiss.

### **1. Das Modell der kommunalen Spitzenverbände und die Modifikationen der Kanzler-Runde**

Worum geht es? Das Modell der kommunalen Spitzenverbände, dem sich unter anderem auch die Gewerkschaften und alle norddeutschen Finanzminister angeschlossen haben, beinhaltete gegenüber der bisherigen Gewerbeertragsteuer insbesondere zwei Verbesserungen:

- die Einbeziehung aller Selbständigen und freiberuflich Tätigen in den Kreis der Steuerpflichtigen. Damit wäre die Bezugnahme auf den althergebrachten Gewerbebegriff im Namen zwar nicht mehr zutreffend; vor allem aber hätte dies im Einzelfall oft schwierige Abgrenzungsprobleme ausgeräumt und dazu geführt, dass alle unternehmerischen Aktivitäten nach gleichen Maßstäben zur Finanzierung kommunaler Aufgaben herangezogen worden wären. Der bisherige Zustand, dass beispielsweise ein von der Gewerbesteuer herrührender Anreiz bestand, anstelle einer unternehmensinternen Rechtsabteilung eine selbst geführte Anwaltskanzlei mit Rechtsfragen zu befassen, wäre entfallen.

- Die Bemessungsgrundlage "Gewerbeertrag" sollte weitgehend lückenlos das Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit abbilden. Der wesentliche Unterschied zum einkommensteuerlichen Gewinnbegriff ist dabei, dass mit der Finanzierung zusammenhängende Vorgänge nicht berücksichtigt werden. Für eine lokale Steuer ist dies auch die einzige sinnvolle Lösung für das Problem, dass Finanzierungsstrukturen nicht an einen bestimmten Ort gebunden sind und daher die Gewinne dahin geschoben werden können, wo es steuerlich am günstigsten ist.

Dieses zweite zentrale Element einer Revitalisierung der Gewerbesteuer hat die Kanzlerrunde nun kurzerhand wieder gekippt. Nur vordergründig geht es dabei um eine Detailregelung, die Unternehmen in gewinnschwachen oder gar verlustbringenden Zeiten schonen soll. Würde dies so Gesetz, so wäre der Wirtschaft der Enthauptungsschlag gegen die Gewerbesteuer gelungen. Ihre vollständige Abschaffung wäre dann nur noch eine Frage der Zeit und des Weges.

## **2. Ökonomische Aspekte**

Ökonomisch würde die Gewerbesteuer derart ausgehöhlt, dass die Mehrzahl der Kommunen schon in kurzer Zeit kein Interesse mehr an ihrem Fortbestand hätte. Die vollständige Abschaffung der Hinzurechnungen, das heißt die volle gewerbesteuerliche Anerkennung von Finanzierungskosten (Zinsen, Mieten, Leasingraten u.ä.) wäre geradezu ein Aufruf an alle gut verdienenden Unternehmen, sich durch entsprechende Gestaltungen weitgehend der Besteuerung zu entziehen. Dazu müssten sie lediglich eine Finanzierungsgesellschaft mit Sitz (Briefkasten) in einer niedrig besteuerten Kommune gründen, über die der Gewinn aus dem eigentlich wirtschaftenden Betrieb abgezogen wird. Dieser würde ein erheblicher Teil des Eigenkapitals übertragen, woraus sie wiederum den Betrieb durch Gewährung von Darlehen oder die Vermietung von beweglichen oder unbeweglichen Wirtschaftsgütern finanzieren würde. Im Fall eines durchschnittlich ertragsstarken Unternehmens könnte auf diese Weise ein großer Teil der erwirtschafteten Erträge nominell bei der Finanzierungsgesellschaft anfallen und der geringen Besteuerung ihrer Sitz-Kommune unterworfen werden.

Zu beachten ist, dass sich solche Finanzierungsgesellschaften nur für gesunde Kapitalgesellschaften mit einem Mindestmaß an Erträgen uneingeschränkt eignen. Erstens fallen durch die Gesellschaften administrative Kosten an, die durch die Steuerersparnis gedeckt werden müssen. Zweitens werden bei schwachbrüstigen Unternehmen die Banken ein Wörtchen mitreden wollen, wenn die Eigentums- und Finanzierungsverhältnisse grundlegend umstrukturiert werden sollen. Es kann also keine Rede davon sein, dass die Regelung speziell ertragsschwache Unternehmen vor dem übermäßigen Zugriff des Fiskus

schonen würde. Drittens schließlich wären auf Grund einer weiteren Detailregelung, auf die ich weiter unten noch eingehen werde, Einzelunternehmer und Personengesellschaften unabhängig von ihrer Ertragslage erst ab einem Hebesatz von 380 vH überhaupt mit Gewerbesteuer belastet. Kapitalgesellschaften sind demgegenüber voll mit Gewerbesteuer belastet, unterliegen dafür aber dem im Vergleich zur Einkommensteuer wesentlich günstigeren Körperschaftsteuertarif.

Es liegt auf der Hand, dass diese Entkoppelung von Betrieb und steuerlicher Zuordnung der Erträge zu einem gnadenlosen Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen führen muss, der nicht einmal mehr wie in der Vergangenheit dadurch begrenzt ist, dass der Ansiedlung eines Betriebes auch Kosten für Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen gegenüberstehen. Eine Briefkastenfirma verursacht keinen nennenswerten kommunalen Aufwand. Daher wäre es für eine kleine Anzahl von Kommunen attraktiv, als Steueroasen mit Hebesätzen nahe Null möglichst viele Finanzierungsgesellschaften anzuwerben. Städte und Gemeinden, die sich dem verweigern (vielleicht auch auf Grund kommunalaufsichtsrechtlicher Vorgaben verweigern müssten!), würden finanziell ausgeblutet und müssten trotzdem für die Infrastruktur für Betriebe aufkommen, die anderswo ihre Steuern zahlen.

Wie oben bereits aufgezeigt ist eine allerdings schwache Bremse in diesen Mechanismus eingebaut: Seit der 2001 in Kraft getretenen Unternehmenssteuerreform wird die Gewerbesteuerbelastung der Einzelunternehmer und Personengesellschaften pauschaliert (in Höhe des 1,8-fachen des Gewerbesteuermessbetrages) auf die Einkommensteuer angerechnet. Diese Pauschalierung soll nun aufgehoben und durch die Anrechnung der tatsächlich gezahlten Gewerbesteuer – bis zu einer Obergrenze von 380 vH des Messbetrages – ersetzt werden. Das führt dazu, dass Hebesatzänderungen unterhalb der Grenze von 380 vH nicht bei den Unternehmen ankommen bzw. sich sogar geringfügig gegenteilig auswirken – eine Hebesatzsteigerung entlastet die Unternehmen. Daher wird es eine Reihe von fast ausschließlich durch Kleinbetriebe geprägte Kommunen geben, die ihren Hebesatz auf 380 vH festsetzen und voraussichtlich gut damit leben können.

Die Mehrheit der Kommunen würde aber in eine so verzweifelte Lage gebracht, dass sie so ziemlich jeder anderen Finanzierungsquelle zustimmen müssten.

### **3. Verfassungsrechtliche Aspekte**

Soweit muss es allerdings nicht kommen! Denn auch verfassungsrechtlich ist das von der Kanzlerrunde ersonnene Modell aus mehreren Gründen in höchstem Maße fragwürdig:

- a) Die durch die Abschaffung der Hinzurechnungen hergestellte weitgehende Identität der Bemessungsgrundlagen "Gewinn" (Einkommensteuer) und "Ertrag" (Gewerbe-

steuer) wirft die Frage auf, ob es sich nicht um eine verfassungsrechtlich unzulässige Doppelbesteuerung handelt. Schon nach der Reduzierung der Gewerbesteuer auf die Gewerbeertragsteuer war dahingehend geklagt worden (m.W. erfolglos). Mit dem Modell der Kanzler-Runde ist nicht erkennbar, wieso das Bundesverfassungsgericht nicht auf das Vorliegen einer gruppenspezifischen Doppelbesteuerung erkennen sollte.

- b) Die oben aufgezeigte, von realwirtschaftlichen Erfordernissen völlig losgelöste Steuerkonkurrenz würde das Hebesatzrecht der Kommunen zu einer inhaltslosen, formalen Hülle degradieren. Damit würde Art. 28 des Grundgesetzes verletzt, in dem das Hebesatzrecht festgeschrieben ist.
- c) Die beschriebene Änderung der einkommensteuerlichen Anrechnung der Gewerbesteuer bedeutet aus der Sicht der Finanzverteilung zwischen bzw. unter Bund, Ländern und Gemeinden nichts anderes, als dass Gemeinden unterhalb von 380 Hebesatzpunkten ihr Gewerbesteueraufkommen direkt aus dem Einkommensteueraufkommen entnehmen und sich damit zu Lasten anderer Gemeinden sowie des Bundes und der Länder bereichern können. Daher könnte es auch für Kommunen Erfolg versprechen, gegen diese Gewerbesteuer zu klagen.

Insgesamt ist also festzuhalten, dass das Hannoveraner Modell ökonomisch völlig unzulänglich ist und in mindestens drei Punkten verfassungswidrig sein dürfte (als Nicht-Jurist maße ich mir hier keinen Indikativ an). Die Schwächen sind so offensichtlich, dass kein Minister und kein Bundeskanzler (die ja schließlich alle von fachlich vorbelasteten Beamten beraten werden) sich ihrer nicht wenigstens ansatzweise bewusst gewesen sein könnte. Die vollständige Aushöhlung der kommunalen Finanzautonomie wird hier mit Methode betrieben. In ein paar Jahren wird man dann die Umsatzsteuer erhöhen und den Kommunen einen etwas größeren Anteil daran einräumen und das BDI/VCI-Modell (Einführung eines kommunalen Hebesatzrechts auf Einkommen- und Körperschaftsteuer) auf niedrigstem Niveau umsetzen – und die Kommunen werden sich dann sogar noch dafür bedanken. Aber alles soll wie ein Betriebsunfall aussehen, bei dem der Kanzler beherzt als Retter in der Not anpackt.

Doch zunächst einmal wird die politische Botschaft lauten: Die Sozis (und die Grünen) können's einfach nicht. Um diesen Eindruck entstehen zu lassen, hätte es zusätzlicher Anstrengungen nicht bedurft.