

Neuordnung der Kommunalfinanzen

Konzept der Stiftung Marktwirtschaft

Bad Pyrmont 8. Juni 2006

Warum Reform der Kommunalfinanzen ?

- **Mängel des bestehenden Systems**
 - Zuweisungen, Finanzströme, Unübersichtlichkeit
- **Gewerbesteuer im Zentrum**
 - Volatilität, Sondersteuer, Großunternehmenssteuer
- **anhaltende Wirtschaftsschwäche**
 - Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosigkeit, Hohe Arbeitskosten
 - geringes Wachstum. hohe staatliche Verschuldung
 - gefährdete Sozialsysteme, demographischer Wandel
- **Globalisierung**
 - Wettbewerb der Steuersysteme, Mobilität des Kapitals
 - Standortentscheidungen nach Steuersätzen

- hohe deutsche Unternehmenssteuern
- **Notwendigkeit der Reaktion**
 - kurieren an Symptomen
Exit-Taxes, Hinzurechnungsbesteuerung, Missbrauch etc.
 - Ursachen bekämpfen
Flat Tax (alte Einkünfte niedrig)
Dual Income Tax (flüchtige Faktoren niedrig)
„Kapital ist mobil, nicht die Kapitalisten“
 - Stiftung Marktwirtschaft (niedrige Unternehmenssteuern)
- **Kein Spielraum für Steuersenkungen, nur
Strukturreform**
 - Kein Wettlauf bei niedrigen Steuersätzen

- Im Zentrum: Gewerbesteuer
 - 1806: Abgabe für Gewerbefreiheit
 - Rechtfertigung: Anteil an Kosten
 - Kritik
 - Steuersystematische Schwäche
 - Volatilität
 - Großunternehmenssteuer
 - Ertragsunabhängige Elemente
 - Keine geeigneten Äquivalenzkriterien
 - Finanzströme

- Leitlinien wirtschaftskraftbezogener Kommunalsteuer
 - Stetigkeit statt Volatilität
 - Hebesatz statt Zuweisung
 - Interessenverknüpfung
 - Keine Substanzsteuer
 - Sektorale Aufkommensneutralität
 - Administrierbarkeit

- Grundüberlegungen Kommunalfinanzen
 - **Selbstverwaltung**
 - **Finanzautonomie**
 - **Verantwortung**
 - **Transparenz**
- → **Hebesatzrechte soweit möglich**

- **Leitlinien der Arbeitsgruppe**

- Aufkommensneutralität
 - Sicherung mindestens des gegenwärtigen Aufkommens
 - Keine sektorale Verschiebung
- Verstetigung statt Volatilität
- Stärkung der Finanzautonomie – Hebesatzrecht
- Administrierbarkeit – keine eigenen Bemessungsgrundlagen
- Kein Erfordernis einer Verfassungsänderung
- Keine Substanzbesteuerung
- Grundbesitz, Wohnen, Wirtschaften als Faktoren
- Vorsichtiger Übergang zu neuem System !

• Weiterentwicklung der Gewerbesteuer

– Lösung: Ertragsunabhängige Elemente ?

- Bedeutung des Äquivalenzprinzips
- Inanspruchnahme kommunaler Leistungen unabhängig von Gewinn
- Aber: keine geeignetes Kriterium zur Messung
- Fremdfinanzierung, Leasing kein Indikator
- Inanspruchnahme ohne Steuer – Stadt/Umland
- Keine Bindung des Aufkommens
- Kostencharakter – Abziehbarkeit
- Europarechtliche Probleme

- **Bemessungsgrundlage Gewinn**
 - Saldo aus Einnahmen/Kosten
 - Erhöhung Gewerbesteuer mindert Gewinn
 - 100 Erhöhung um netto 60 zu erhalten
 - Hohe formelle Gewerbesteuersätze
 - Auswirkungen auf ESt/KöSt
 - Keine Abziehbarkeit = keine Äquivalenz mehr
 - Gewerbesteuer Sonderbelastung unternehmerischen Gewinns = Entlastung bei KöSt/ESt
 - Gewinn = Unternehmen entziehbarer Betrag ohne Gefährdung des Unternehmens

- **Bemessungsgrundlage Zins**
 - Entgelt für Fremdkapital von Gesellschafter/Dritten
 - Minderung der Bemessungsgrundlage
 - Besteuerung bei Darlehensgeber
 - Hinzurechnung aller Zinsen
 - Eigene Bemessungsgrundlage – Verwaltungsaufwand
 - Doppelbelastung bei Zahlendem und Empfänger
 - Verstoß gegen Einmalbesteuerung
 - Entlastung bei Empfänger ? Auch Banken ?
 - Gesamtaufkommen gleich, Verlagerung zwischen Kommunen

- Bemessungsgrundlage Zins
 - Krisen verstärkend
 - Besteuerung auch bei fehlendem Gewinn
 - Verschlechterung der Investitionsrendite
 - Unterbleiben von Investitionen
 - Konjunkturunabhängig ?
 - Gewinn und Zins austauschbar
 - Indikator für Inanspruchnahme kommunaler Leistungen ?
 - Art der Finanzierung ungeeignet

- **Bemessungsgrundlage Zins**
 - Finanzierungsneutralität als Problem
 - Hamburger Problem: fremdfinanzierte Holdings
 - Abzug Zinsen, steuerfreie Dividenden
 - Peiner (Nagel) Vorschlag
 - Nachteil: eigene Bemessungsgrundlage GewSt
 - Lösung Stiftung: qualifizierter Zinsabzug
 - In UntStG-E = für ESt und KöSt
 - Zinsabzug nur bis 60% des EBIT
 - Gewinn 0, Zins 100, EBIT 100, Zinsabzug 60, 40 Zinsvortrag, Gewinn 40

- Bemessungsgrundlage Zins
 - Vorteile
 - Keine endgültige Doppelbelastung
 - Temporärer Ausgleich
 - Einheitliche Bemessungsgrundlage
 - Verwaltungsökonomie
 - Wirtschaftlich sinnvoll: keine fremdfinanzierte Holdingstruktur vorteilhaft, Zinsabzug möglich bei ausreichender produktiver Wertschöpfung im Inland
 - Keine interkommunale Verschiebung
 - Elegantere, strukturell bessere Lösung

- Bemessungsgrundlage Mieten
 - Gebäude, Grundbesitz
 - Hinzurechnung = Probleme wie Zins
 - Grundsteuer – Ausgleich ?
 - Bewegliches Betriebsvermögen
 - Probleme wie Zins
 - Gestaltungen bei Leasing möglich

- **Bemessungsgrundlage Kapital**
 - Finanziert aus Eigenkapital oder Fremdkapital = Gewinn oder Zins
 - Wirkung der Abschreibungen
 - Unternehmen erwirbt Maschine zu 100, mit Eigenkapital oder Kredit zu 10%, Nutzungsdauer 4 Jahre
 - Kreditfinanziert = Zins 40, AfA 100 – Rückzahlung
 - Eigenfinanziert = Investition aus versteuertem Gewinn, AfA 100
 - Nicht gleiche Bemessungsgrundlagen

- Bemessungsgrundlage Lohn
 - Lohnsummensteuer
 - Arbeitskosten
 - Österreich 3%, 1% tragbar ?
 - Konjunkturunabhängig
 - Interesse an Schaffung von Arbeitsplätzen
 - Relativ geeigneter Indikator für Äquivalenz
 - Aber: kein Unterschied nach Art der Arbeitgebers
 - Gewerbe, öffentliche Hand, freie Berufe, Landwirtschaft, gemeinnützige Unternehmen
 - Anknüpfung an Lohnsteuer

- Sicht Unternehmen
gezahlte GewSt. + 32
Wegfall Schattenwirkung - 14
Entlastung + 18

- Sicht Bund / Länder
Gewerbesteuerumlage - 6
Mehraufkommen ESt KöSt + 14
+ 8

- Sicht Gemeinden
Gewerbesteuer - 32
Anteil ESt + 2,1
- 29,9

- Wirkungen der Aufhebung der Gewerbesteuer **ausschließlich**
- **Notwendigkeit 30 Mrd. für Kommunen zu sichern**

- Fortentwicklung Gewerbesteuer

- 1. Schritt:

Beseitigung der ertragsunabhängigen Faktoren

- Kein Bezug zum Maß der Inanspruchnahme
- Keine Verstetigung des Aufkommens, Dauerschulden, Leasingraten
- Gewinn als Kompromiss

- 2. Schritt:

personelle Verbreiterung

- Alle Wirtschaftenden
- Aufkommen 15 Mrd. €, Bemessungsgrundlage 250 Mrd. = 6 %

- 3. Schritt:
Suche nach verstetigenden Elementen
 - Zinsen: Finanzierungsneutralität, aber nicht stetig
 - Mietzinsen: nicht stetig, leicht gestaltbar
 - Löhne: relativ stetig
- Wertschöpfungssteuer
 - Abgrenzungsprobleme
 - Belastung der Wirtschaft vor allem in Krisen
 - Europarechtliche Probleme
- Beteiligung an Lohnsteuer
 - Stetig
 - Ausgleich für Mehraufkommen an ESt und KöSt 14 Mrd. ohne Gewerbesteuerumlage

- **1. Säule:**

kommunale Unternehmenssteuer

- Internationale Wettbewerbsfähigkeit – Gewerbesteuer
- Integration in Unternehmenssteuer (ESt, KöSt)
- Wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle – Art. 28 II GG
- Steuersubjekte: alle Unternehmen
- Betriebsstättengemeinde – ggf. Aufteilung
- Bemessungsgrundlage – Gewinn
- Ausländische Betriebsstättengewinne
- Kommunales Hebesatzrecht

- **Aufkommen**

- Bemessungsgrundlage Gewinn
 - gewerbliche Einkünfte
 - selbständige Einkünfte
 - Land- und Forstwirtschaft
 - Vermietung und Verpachtung ?
- Verhaltensänderungen
- Neue Gewinnermittlungsregelungen
- Schätzungen 180 Mrd. – 300 Mrd.
6 % als Richtwert **10,8 Mrd. – 18 Mrd.**
- 250 Mrd. als realistische Annahme

- **Transparente Entnahmeregeling**
 - Konzept Stiftung Marktwirtschaft
 - Bewirkt, dass nur Einkommensteuer und keine Unternehmenssteuer erhoben wird
 - Für kommunale Wirtschaftsteuer nicht anwendbar
 - Gefahr von Gestaltungen
 - Individualisierte Erhebung der kommunalen Unternehmenssteuer bei Steuersätzen unterhalb des Spitzensteuersatzes = keine Zusatzbelastung für Steuerpflichtigen, Fortentwicklung Halbeinkünfteverfahren

Das Grundsystem

Steuer des
Unternehmens

Gewinn des
Unternehmens

Steuer des
Unternehmers

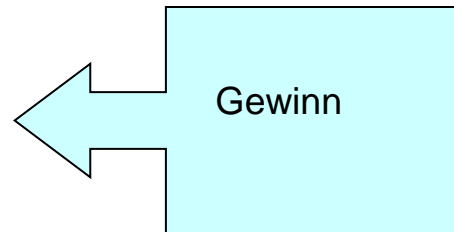
Das Grundsystem

Steuer des
Unternehmens

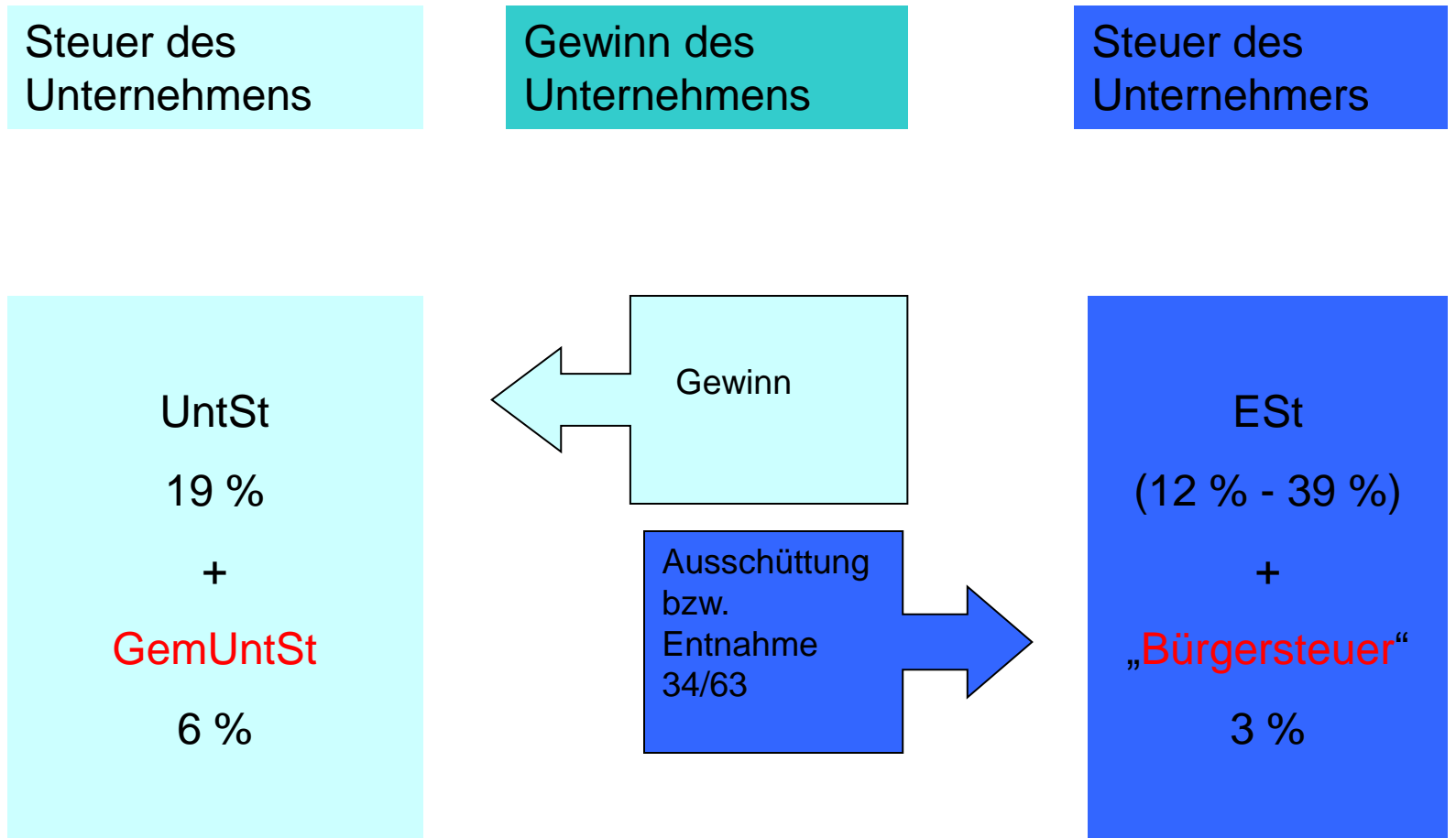
Gewinn des
Unternehmens

Steuer des
Unternehmers

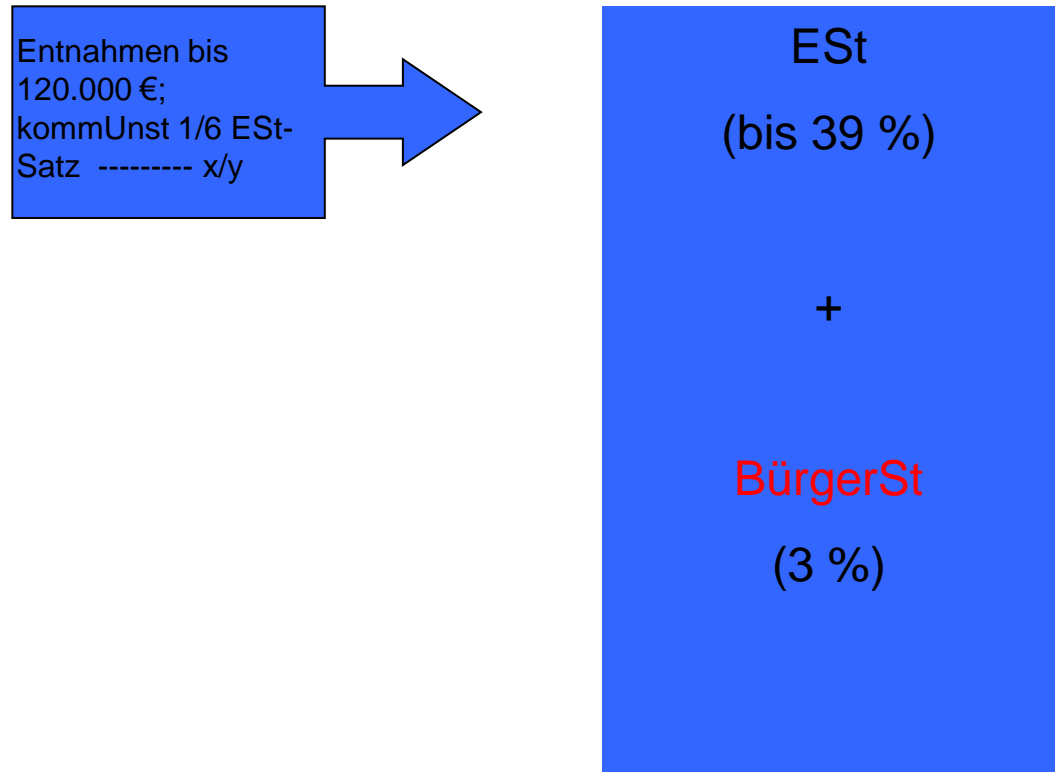
UntSt
19 %
+
GemUntSt
6 %



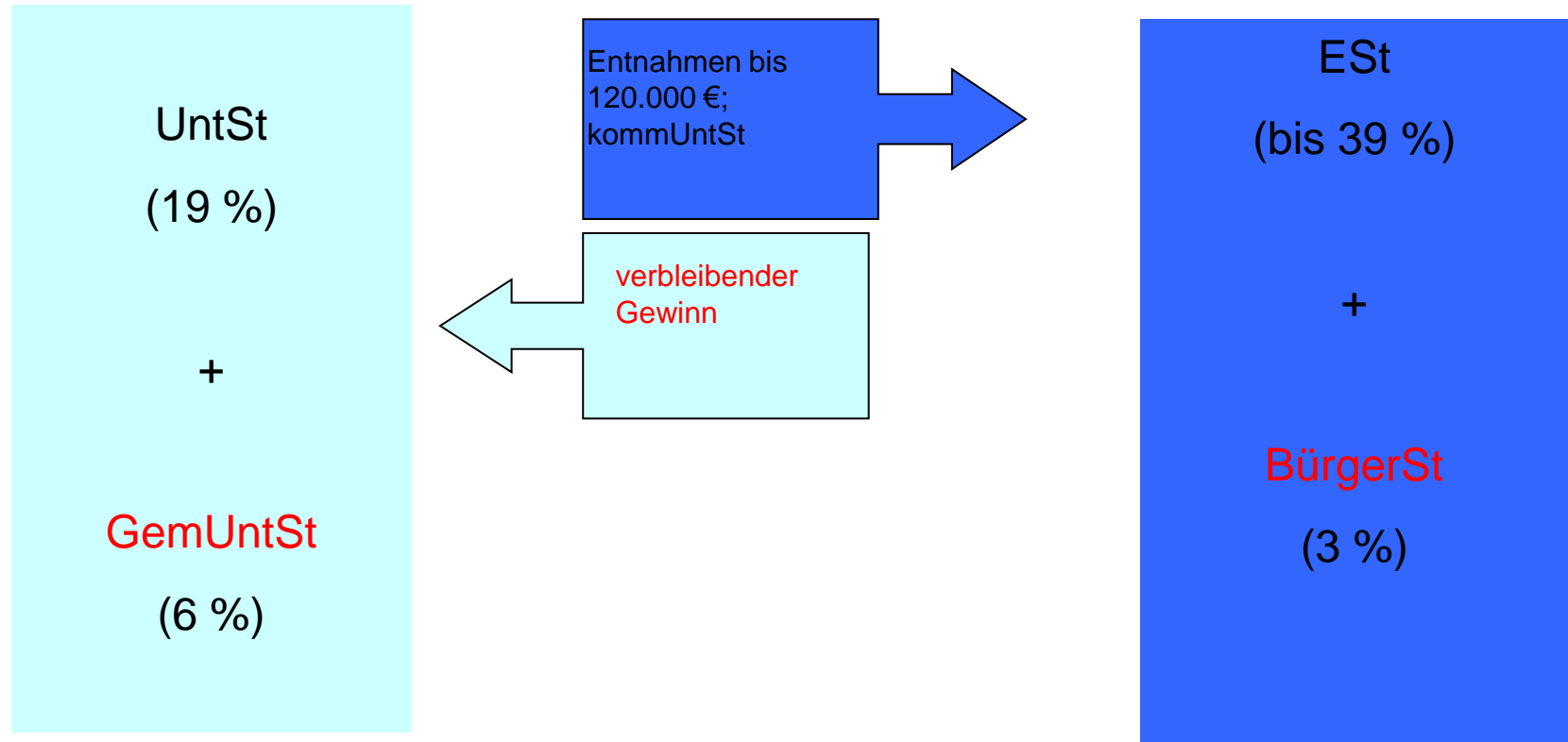
Das Grundsystem



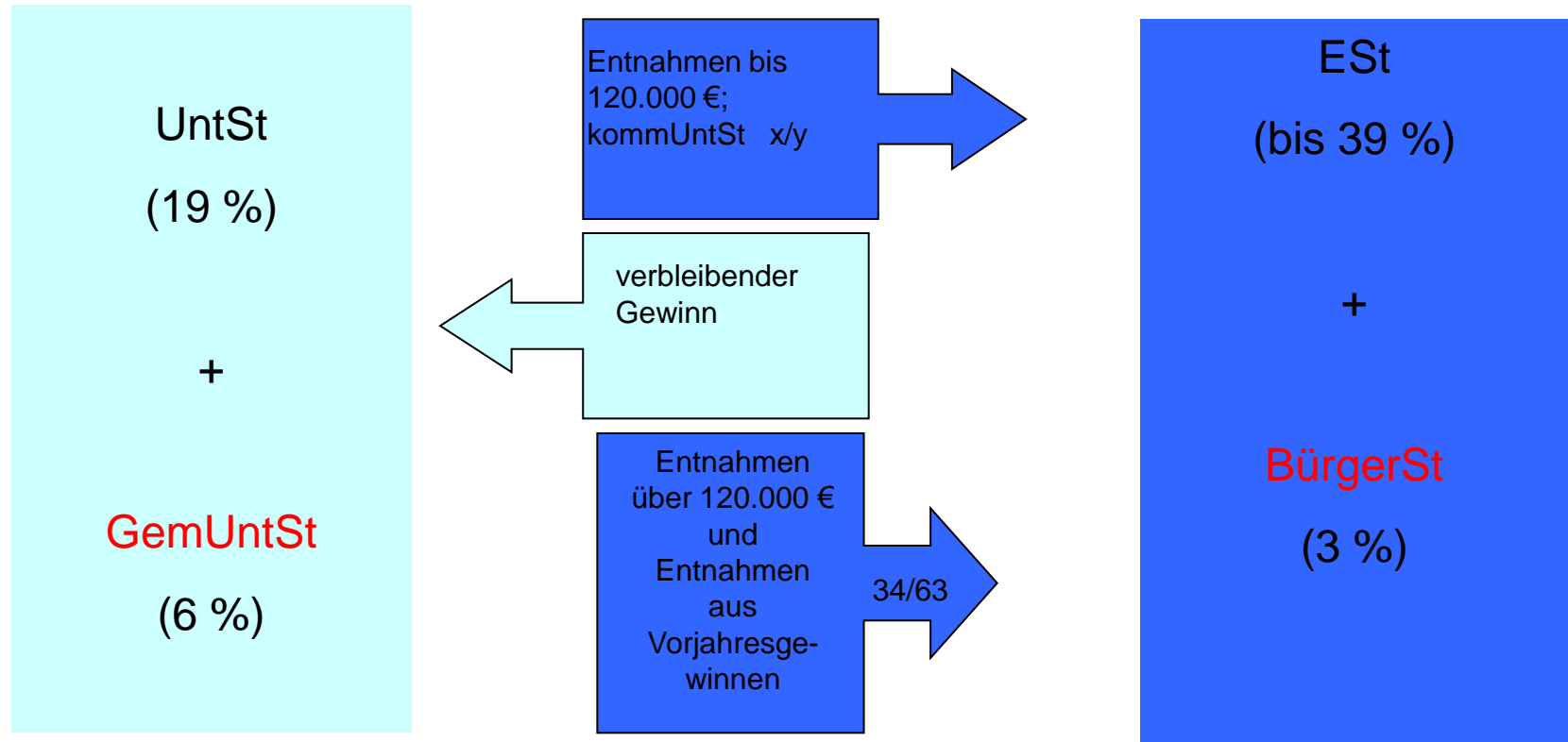
System der transparenten Entnahmebesteuerung



System der transparenten Entnahmebesteuerung



System der transparenten Entnahmebesteuerung



- Ergebnis:
 - Kommunale Steuer auf Gewinn
 - Keine Gefährdung der Unternehmen
 - Angemessenes Kriterium für Äquivalenz
 - Alle Unternehmen in Gemeinde
 - Keine Großbetriebssteuer
 - Betriebsstättenprinzip mit Zerlegung
 - Ausgleich für kommunale Leistungen
 - Einfache Verwaltung
 - Gewinn nach EStG als Bemessungsgrundlage
 - Lediglich Anwendung der kommunalen Steuersätze

- **2. Säule :Lohnsteueranteil**

- Wertschöpfungselement
- Lohnsumme als stabilisierendes Element
- Aber: Keine Verteuerung der Lohnkosten !!!
- Erweiterung auf alle Arbeitgeber, auch öffentliche Hand
- 2 % der Lohnsumme als Berechnungsgrundlage (Mitteilung durch Arbeitgeber)
- Anteil an der Lohnsteuer = Verrechnung
- Abführung durch Finanzamt an Gemeinde (Betriebsstätte)
- Alternative: erhöhter Anteil an Umsatzsteuer nach Maßstab der Lohnsumme – nicht geeignet, da nicht jeder Arbeitgeber Umsatzsteuer zahlt

- **Betriebslohnsteuer**

- bundesstaatliches Finanzausgleichselement, keine Lohnsummensteuer
- Rechtsgrundlage
 - eingeschränkte Beteiligung am Einkommenssteueraufkommen Art. 106 Abs. 5 S. 1 GG
- Stabilisierend i. S. Aufkommensstetigkeit
- Lohnsumme

920 Mrd.	-	Anteil 1,6 %	= 14,72 Mrd.
		2%	= 18 Mrd.

Betriebslohnsteuer mit Hebesatz ?

- kommunales Hebesatzrecht auf Lohnsumme 1,6% - 2,4%
- pauschalierte Anrechnung auf Lohnsteuer bei Arbeitgeber 1,6%
- Folge: Lohnsummensteuer zwischen 0% und 0,8%
- Atypische Verhältnisse in Gemeinde:
viele Arbeitsplätze, hohe Gemeindeinvestitionen, geringer lokaler Gewinn
- Gesichertes Aufkommen für Gemeinden
- Nicht zur Verfügung des einfachen Gesetzgebers
- Hebesatzrecht = Autonomie
- geringe Belastung der Unternehmen
- keine Verfügung der Kommunen zu Lasten Bund / Länder

- **Auswirkungen**

- Ersetzung der Gewerbesteuer / Gemeinden 26 Mrd.

durch

kommunale Unternehmenssteuer 10,8 – 18 Mrd.

plus

Lohnsteueranteil 14,72

25,52 – 32,72

angestrebt 30 Mrd.

- **3. Säule: Bürgersteuer**
- Gemeindeanteil an Einkommensteuer
(§ 3 GemFinRG)
 - Aufkommen Lohnsteuer + veranlagte ESt
2005 = 145 Mrd.
 - 15% für Gemeinden
2005 = 21,75 Mrd.
 - Schlüsselzahl pro Gemeinde für Zuweisung
= Anteil der Gemeinde am Steueraufkommen des Landes
 - Aber Sockelung wegen Stadt-Umland-Problematik

- **Bürgersteuer**

- Art. 106, Abs. 5 GG lässt zwei Möglichkeiten zu:
*Kommunalanteil an Einkommensteuer gem.
Einkommensteuerleistung (Satz 1)*

- oder

- Hebesatzrecht für Gemeindeanteil an ESt (Satz 3)*

- Vorschlag: Ersetzung der Zuweisung durch Hebesatz
- Stärkung der Finanzautonomie
- Transparenz für Bürger
- Spürbarkeit der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen

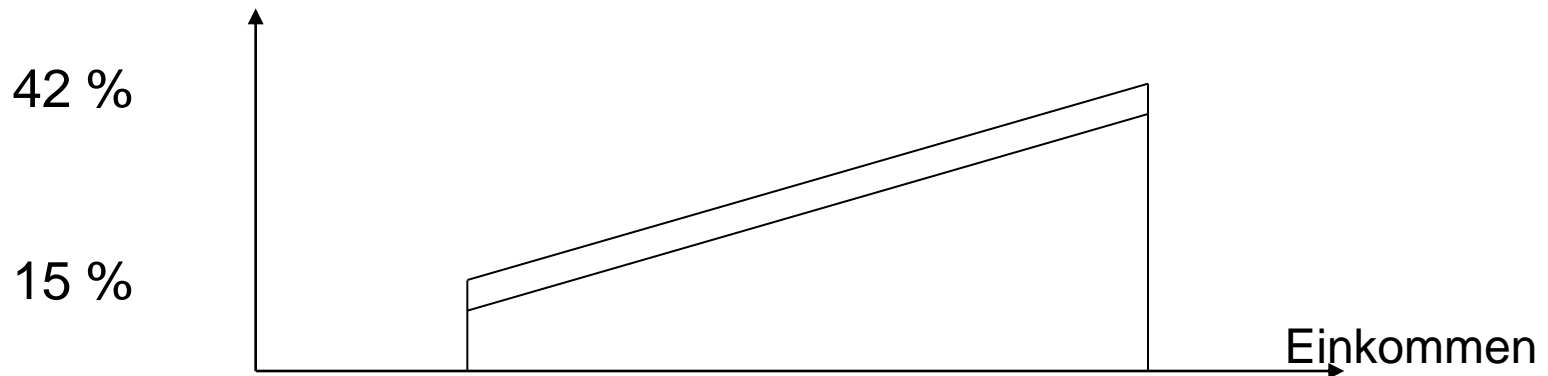
• Bürgersteuer Umsetzung

- Absenkung des Einkommensteuertarifs um den Gemeindeanteil = 12% - 39 % statt 15 % - 42 %, Absenkung um 3% (ggf. 4 %)
- Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer (zVE) abzüglich Existenzminimum
- Linearer Tarif gem. kommunaler Festlegung (Messbetrag = $1/100$ zVE) x Hebesatz ergibt %-Satz
- Wohngemeinde als Steuergläubiger
- proportionale kommunale Einkommensteuer
 - Äquivalenzprinzip, nicht Umverteilung
 - Milderung des Gegensatzes reicher / armer Kommunen
- Ausländische Einkünfte mit partieller Anrechnung
- Beschränkt Steuerpflichtige – pro: Einkommensteuer, contra: Äquivalenz

Bürgersteuer

- Beispiel: A hat Einkünfte von 40.000, B von 100.000 (jeweils zVE). Hebesatz der Gemeinde von A 400 %, von B 450 %.
Messbetrag A 400, B 1.000
Bürgersteuer A 1.600, B 4.500
Einkommensteuer angenommen A 8.000, B 40.000

Steuersatz



- Bürgersteuer – Verfahren
 - Abzugsverfahren
 - Lohnsteuer – erst mit elektronischer Veranlagung (2009 ?)
 - Abgeltungssteuern – nicht kompatibel, nur Pauschalierung
 - Zahlender (Arbeitgeber, Bank) teilt FA mit
 - Lohn, Zins, Dividende
 - Steuer-Nr. Empfänger
 - Zahlender (Arbeitgeber, Bank) meldet an und führt ab
 - Lohnsteuer lt. Tabelle, ESt gem. Satz
 - Bürgersteuer auf Zahlung
 - FA führt Bürgersteuer an Wohngemeinde ab

- Bürgersteuer

- **Stadt-Umland-Problematik** („Starnberg“)

- „Je höher die Bemessungsgrundlage („Millionärsgemeinde), desto niedriger kann Hebesatz der Bürgersteuer sein, um gleiches Aufkommen zu erzielen.“

- Effekt

- Anreiz zum Zuzug
 - fiktive Wohnsitze

- Lösung

- (**vorübergehende** Begrenzung der Hebesatzzahl durch Sockelung, ggf. Anwendung Hebesatz Zentralort)

- Hebesatz angewandt auf (alle) Einkommen bis X-Betrag
 - darüber liegende Einkommen(steile) verteilt nach bisherigem Schlüsselzahlverfahren

- Beispiel (angenommen Aufkommen pro Kopf gleich)
München hat Hebesatz 800, Starnberg 100.
Durchschnittssatz ist 400.
- alle Einkommen in München mit 8 % besteuert
- in Starnberg – Aufkommensbetrag der Einkünfte bis 100.000 (angenommen) zu 1 %, darüber zu 4 % bzw. 8%.
- Starnberg erhält unmittelbar nur ersteren Betrag
- Übersteigender Betrag landesweit verteilt
- bedauerliche Komplizierung, aber zum Übergang nicht zu vermeiden
- Entspricht auch nicht Verantwortung in Autonomie

- Bürgersteuer – Aufkommen
 - bisheriger Anteil an Einkommenssteuer
2006 – 21,6 Mrd. (bereinigt)
 - Bemessungsgrundlage
540 Mrd. Summe des zVE
bei durchschnittlichem Hebesatz von
400 % = 21,6, Mrd.
 - Gesamtsumme vs. gemeindegenaue Wirkung
 - Aufkommensneutralität insgesamt

- Bürgersteuer
- Umsetzung erst nach Einführung der elektronischen Lohnsteuerkarte und Steueridentifikationsnummer (TIN) möglich
- Nicht vor 2009, eher 2010
- Fortentwicklung Gewerbesteuer zur kommunalen Unternehmenssteuer und Betriebslohnsteuer ab 1.1.2008

- **Bürgersteuer – Verfahren**

Veranlagung

Beispiel:

FA X für Gemeinde X

Bürgersteuerbescheid	
zVE lt. ESt-Bescheid	90.000
- Existenzminimum	8.000
Bemessungsgrundlage	82.000
Messbetrag	820

Hebesatz 400 %

Bürgersteuer 3.280

- Keine 30 Millionen neuer Steuerfälle

FA X

Einkommensteuerbescheid	
Einkünfte.....	100.000
Sonderausgaben	10.000
zVE	90.000
Einkommensteuer	29.000

• 4. Säule: Grundsteuer

- Bemessungsgrundlage und Erhebung problematisch
- Verfassungsrechtliche Fragen
- Vorschlag Bayern/ Rheinland-Pfalz Januar 2004
- Ausgangspunkt: Bodenrichtwerte = aktuelle Werte
- Vorteile
 - Verfahrensvereinfachung
 - Transparenz für die Bürger
 - Gesichertes Aufkommen
- Basis für Reform
- Aufkommensneutralität insgesamt, Unterschiede nach Struktur des Grundbesitzes in Gemeinde

– Hebesätze für

- Grundsteuer
- Bürgersteuer
- kommunale Unternehmenssteuer
- ggf. Betriebslohnsteuer

– Koppelung ?

- Etwa einheitlicher Satz für alle Säulen

oder

- Verhältnis zwischen niedrigstem und höchstem Hebesatz zur Vermeidung der Belastung nur einzelner Faktoren
z.B. 1:1,5 zwischen niedrigstem und höchstem Satz:
Bürgersteuer 300, Grundsteuer 350, 450 kommUntSt

– Stiftung: kein Vorschlag

- Reform Kommunalsteuern - Wer zahlt die Zeche?

Ausgangsdaten (bisheriges System) Schätzung Rheinland-Pfalz mit Umsatzsteuer

	Wohngemeinde	Betriebsgemeinde	Bund	Länder	Unternehmen
Gewerbsteuer		26	1,3	4,4	- 31,7
Schattenwirkung	<u>- 1,3</u>	-	<u>- 6,8</u>	<u>- 6,1</u>	<u>+ 14,2</u>
	- 1,3	26	- 5,5	- 1,7	- 17,5
<u>Abschaffung Gewerbsteuer</u>					
	+ 1,3	- 26	+ 5,5	+ 1,7	+ 17,5
Umsatzsteuer		+ 3	-1,5	-1,5	
ESt-Anteil	21,6	-	- 10,8	- 10,8	-
Senkung ESt	- 21,6	-	<u>+ 10,8</u>	<u>+ 10,8</u>	-
			0	0	
Bürgersteuer	21,6	-	-	-	-
Komm. UntSt	-	14,5	-	-	-14,5
Lohnsteueranteil	-	<u>14,5</u>	<u>- 7,36</u>	<u>- 7,36</u>	-
Umsatzsteuer			-1,9	+1,9	
Vergleich					
	+/-0	+/-0	-1,5	-1,5	+3

Aber:

Vorbehalt der Quantifizierung

Mitte Juni 2006

Nachjustierungen noch möglich

Danke für Ihre Aufmerksamkeit