

R. Lag 19

Prof. Dr. Michael Eilfort  
Vorstand

STIFTUNG  
**Marktwirtschaft**  
Frankfurter Institut

Wissenschaftlicher Beirat:  
Kronberger Kreis

Bundesministerium der Finanzen  
Referat IV C 2  
Herr Ministerialrat  
Peter Rennings  
11016 Berlin

Vorab per Email: peter.rennings@bmf.bund.de

31. März 2010

**Gemeindefinanzkommission/Reform der Kommunal Finanzen**  
**Ihre Nachricht vom 26. März 2010**

Sehr geehrter Herr Rennings,

für Ihre Nachricht vom 26. März des Jahres danke ich Ihnen und übermittle wie telefonisch bereits angekündigt die gewünschte Adaption des Vorschlags der Stiftung Marktwirtschaft. In Anknüpfung an das Gespräch mit Herrn Minister Dr. Schäuble MdB am 20. Januar und ergänzend zum gemeinsamen Schreiben von Frau Professor Hey und mir an Herrn Minister präzisiere ich gerne unseren Ansatz für die weiteren Arbeiten in der Gemeindefinanzkommission.

Gestatten Sie mir vorneweg drei Anmerkungen:

- 1.) Die Stiftung Marktwirtschaft hält grundsätzlich am Ziel einer einheitlichen Unternehmenssteuer fest, die für Rechtsformneutralität der Unternehmensbesteuerung stünde und den Gleichlauf der Bemessungsgrundlage und Steuerobjekte von Allgemeiner und Kommunalen Unternehmenssteuer, damit den größten Vereinfachungseffekt, ermöglichte. Wir sehen aber, dass eine integrierte Unternehmensbesteuerung und damit ein weitaus größerer Reformschritt in diesem Bereich auf Sicht und in zeitlicher Nähe zur Unternehmenssteuerreform 2008 nicht erfolgen wird. **Auch ohne integrierte Unternehmenssteuer ist der Ansatz der Stiftung in der im Folgenden dargestellten modifizierten Form umsetzbar.**
- 2.) Da uns auch klar war, dass die **Überschaubarkeit von vielleicht kleineren und zeitlich gestaffelten Reformschritten** ein Entscheidungskriterium ist – konkret auch für Berechnungen –, hatten wir bereits Herrn Minister gegenüber **nurmehr drei unserer Reformelemente als für den jetzigen politischen Entscheidungsprozess relevant** erachtet, die ich im Folgenden darstellen werde. Die „vierte Säule“, nämlich die Grundsteuer, kann oder sollte sogar in absehbarer Zeit für sich angepasst werden, wird aber in der Substanz und nach unserer Ansicht am besten auch im Gesamtaufkommen unveränderter, fester Bestandteil der Kommunalfinanzierung bleiben.

- 3.) Die Stiftung Marktwirtschaft hat bei der Erarbeitung aller ihrer Reformvorschläge immer unter dem Motto „**Strukturen vor Sätze**“ gearbeitet. Oberstes Ziel war, strukturelle Vereinfachungen, Transparenz und wieder eine nachvollziehbare Systematik des Steuersystems zu erreichen. Die Höhe der Steuersätze haben wir stets als politische Entscheidung gesehen und allenfalls als Berechnungsgrundlage konkrete Vorschläge gemacht. Entsprechend sind auch die im Folgenden **genannten Zahlen zu verstehen: Als Berechnungsansätze, die gestaltbar sind, ohne den Gesamtansatz in Frage zu stellen** und die sich nach unserer Ansicht aus drei maßgeblichen Prämissen ableiten. Zum einen sollte die unabdingbare Reform der Kommunalfinanzen **für alle öffentlichen Haushalte zu tragen sein und allen Planungssicherheit ermöglichen**. Zum anderen muss – dies ist ja auch der Anstoß für die Reformüberlegungen – eine **ausreichende und stetige Finanzierung der Kommunen** gesichert werden. Wir regen dafür als **Vergleichsmaßstab auf der Einnahmeseite das Niveau des aus kommunaler Sicht maßvoll guten Jahres 2006** an. Auf der anderen Seite sollte für die tarifliche Gesamtbelastung der Wirtschaft weiterhin der Wert von 30 % angestrebt werden.

Zur Verbesserung und vor allem Verstetigung der Finanzausstattung von Städten und Gemeinden schlagen wir auf der **Einnahmeseite als Nachfolge für die heutige Gewerbesteuer zwei neue Finanzierungselemente vor, die in der Kombination die Volatilität kommunaler Einnahmen erheblich reduzieren** und auf einem politisch festzulegenden Niveau das heute über die Gewerbesteuer angestrebte Aufkommen planbarer sichern.

- **Säule 1: Beteiligung am Lohnsteueraufkommen**

Dies ist das eigentlich innovative Element und Garant der Einnahmestetigkeit für die Kommunen: Als eine Art des Finanzausgleich und als Anreiz zur Ansiedlung und Erhaltung von Arbeitsplätzen erhalten die Kommunen einen Anteil am Lohnsteueraufkommen in der Betriebsstättengemeinde; 2 % berechnet anhand der Bruttolöhne. Die Lohnsumme ist reine Rechengröße, der Vorschlag bedeutet nicht die Wiedereinführung einer Lohnsummensteuer! Mit diesem Element erfolgt keine Belastung der Unternehmen, weil diese die Zahlung der Lohnsteuerschuld (an Bund und Länder) im gleichen Umfang mindern können. Stabilität bringt dieser Vorschlag, weil im wirtschaftlichen Auf und Ab die Lohnsummen wesentlich weniger variieren als die Erträge. Dazu kommt die Breite: Wirtschaftlich tätige wie alle anderen Arbeitgeber (Öffentliche Verwaltung einschließlich Hochschulen und Kliniken, Kirchen) sollen einbezogen werden.

Beispiel: Der leitende Angestellte X wohnt am Starnberger See und verdient bei seinem Münchner Großunternehmen im Jahr 600 TEuro, monatlich brutto 50 TEuro. Der Arbeitgeber würde monatlich 2 %, d.h., 1 TEuro, an die Stadt München als Betriebsstättenkommune überweisen. Diese Summe wird von der monatlichen Lohnsteuerschuld an Bund und Länder abgezogen, sie belastet weder den Arbeitgeber noch den Arbeitnehmer! Die Wohnsitzkommune des Arbeitnehmers erhält wie gehabt einen Anteil seiner Einkommensteuern.

Aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft eignet sich dieser Vorschlag für die Verstetigung kommunaler Einnahmen wesentlich besser als ein höherer kommunaler **Anteil an der Umsatzsteuer**: Die letztgenannte Lösung würde für Kommunen den **Anreiz zur Erhaltung und Ansiedlung von Arbeitsplätzen mindern** und das Band Kommune – Wirtschaft schwächen.

Die **Beteiligung an der Lohnsteuer** hat demgegenüber den Vorteil, dass es sich nicht um eine willkürliche Zuweisung handelt, sondern der **unmittelbare Zusammenhang mit der Wirtschaftskraft der Kommunen hergestellt** wird.

**Mögliche Umsatzsteueranteile für die Kommunen, insbesondere auf Zeit, sehen wir eher als denkbare Übergangshilfe.** Das gilt auch für den heutigen kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer von 2,2 %. Desweiteren bietet die Verstetigung über einen Lohnsteueranteil als erwünschten Nebeneffekt die Möglichkeit eines gewissen **Ausgleichs zwischen Stadt/Umland bzw. Wohnsitz- und Arbeitsplatzkommune.**

#### • Säule 2: Kommunale Unternehmen-/Wirtschaftsteuer

Die von der Stiftung Marktwirtschaft als ertragsorientierter Teil der Gewerbesteuernachfolge konzipierte Kommunale Unternehmensteuer mit Hebesatzrecht könnte 2010 wegen der beim Unternehmensteuereformgesetz 2008 verpassten Chance zur Herstellung von Rechtsformneutralität zwischen Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften für letztere an die Körperschaftsteuer anknüpfen. Gleiche Steuersubjekte, gleiche Bemessungsgrundlage und damit ein erster Vereinfachungsschritt. Für die Personengesellschaften müsste sie im Bereich der Einkommensteuer an die Gewinneinkünfte anknüpfen.

Alle Wirtschaftenden inklusive der Freiberufler tragen dann zur Kommunalfinanzierung bei, die tarifliche Belastung aus Körperschaftsteuer/Einkommensteuer und kommunaler Unternehmensteuer soll weiter nicht über der Zielmarke 30 % liegen. Kalkuliert werden könnte mit einem Satz von 8 % für die Kommunale Unternehmensteuer, darauf ist der kommunale Hebesatz anzuwenden. Die Körperschaftsteuer als international kompatible, ertragsorientierte Unternehmensbesteuerung sollte dann wieder auf 22 % angehoben werden. In diesem System ist es für den Gesetzgeber jederzeit möglich, über Tarifänderungen Anpassungen vorzunehmen.

Im Ursprungskonzept war vorgesehen, dass die Unternehmensbesteuerung definitiv ist und keine Verrechnung mehr mit der Einkommensteuer erfolgt. Im **Zusammenhang der weiter geltenden dualen Unternehmensbesteuerung wäre es nun erforderlich, bei den der Einkommensteuer unterliegenden Gewinneinkünften eine Anrechnung der kommunalen Unternehmensteuer wegen der Progression des Einkommensteuertarifes vorzunehmen.**

Angesichts des aktuellen rechtlichen Rahmens **entspricht die beschriebene, modifizierte Kommunale Unternehmensteuer** in der direkten Nachfolge der Gewerbesteuer sehr weitgehend der vom **Bundesfinanzministerium und einer Kommission 2002/2003 entwickelten Gemeindegewerbesteuer**: Relevant sind alle Gewinneinkünfte, es gälte der Gewinnbegriff des Einkommensteuergesetzes.

Zu den beiden beschriebenen Säulen käme im Bereich der Einkommensteuer sinnvollerweise, aber ggwflls. mit zeitlicher Verzögerung und entsprechendem Vorlauf zur Vorbereitung, der schon bestehende kommunale Einkommensteueranteil samt neuem, im Grundgesetz bereits ausdrücklich vorgesehenen Hebesatzrecht. **Dieses Element stellt für das kommunale Aufkommen und die Berechnungen erst einmal ein Nullsummenspiel dar. Es geht bei der „Bürgersteuer“ nicht um kurzfristige zusätzliche Einnahmen, sondern um Transparenz, die Belebung kommunaler Demokratie und Teilhabe sowie um kommunalen Gestaltungsspielraum via Hebesatz.**

• **Säule 3: Bürgersteuer**

Die Bürgersteuer weist den bereits bestehenden Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer von 15 %, die an die Wohnsitzkommune gehen, für den steuerzahlenden Bürger erkennbar aus, kombiniert mit einem Hebesatzrecht. Sie ist keine zusätzliche Steuer! Sie bedeutet per se weder zusätzliche Be- noch Entlastung! Steuersubjekte sind alle Einwohner einer Gemeinde. Die Bemessungsgrundlage der Bürgersteuer entspricht der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer. Zur Sicherung der Aufkommensneutralität im Anfang ist ein durchschnittlicher Steuersatz von ca. 4 % notwendig. Die verbleibende Einkommensteuer an Bund und Länder ist über den gesamten Tarifverlauf entsprechend abzusenken, so dass der Eingangsteuersatz dann bei ca. 11, der Spitzensteuersatz bei ca. 38 % liegen würde. Das Hebesatzrecht auf die 4 % bewirkt, dass für den Einwohner gesonderte kommunale Leistungen sichtbar werden oder sie Teil haben an besonderen kommunalen Erfolgen/Erträgen. Dem mit der Erhebung der Bürgersteuer als Quellensteuer einhergehenden administrativen Mehraufwand für Arbeitgeber könnte durch ein System pauschalisierter Quellenbesteuerung abgeholfen werden.

Insgesamt sehen wir in dem beschriebenen Konzept ein System, das sowohl im Hinblick auf die jeweiligen Sätze bzw. Steueranteile für die Kommunen wie auch auf die zeitliche Staffelung flexibel ist, das zu mehr kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten führt, zu einer Entflechtung der föderalen Ebenen beitragen kann und in mehrfacher Hinsicht berechenbar sowie stabil ist. Im Finanzministerium Baden-Württemberg sind die drei Säulen mit Unterstützung einzelner Kommunen (Stuttgart, Walldorf, Calw) konkret durchgerechnet worden. Ergebnisse und Angaben zu Berechnungsgrundlagen dürften Ihrem Haus schon in den nächsten Tagen zugehen.

Ich hoffe, in der Kürze der Zeit alle notwendigen Annahmen für die Bewertung und Berechnungen getroffen zu haben, andernfalls bitte ich um entsprechende Hinweise bzw. die Überlassung der Prüfkriterien. Für Nachfragen und/oder zu Gesprächen steht Frau Professor Hey, die in diesen Tagen ein Kind erwartet, baldmöglichst wieder zur Verfügung und können Sie jederzeit auf mich zählen.

Mit freundlichen Grüßen

