

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer – Drucksache 15/1517 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung ab und verweist auf das vorliegende Sofortprogramm und fordert die Realisierung des Gesetzentwurfs des Bundesrates „Entwurf eines Soforthilfegesetzes für die Gemeinden“ vom 20. Juni 2003 – Bundesratsdrucksache 337/03 (Beschluss) – und der Entschließung des Bundesrates zur Umsetzung eines Sofortprogramms zur finanziellen Entlastung der Kommunen vom 11. Juli 2003 – Bundesratsdrucksache 338/03 (Beschluss) –.

1. Verantwortung der Bundesregierung für die desolante finanzielle Situation der Kommunen

Eine Reform der Gemeindefinanzen ist nach Partei übergreifender Überzeugung längst überfällig. Die finanzielle Situation der Kommunen ist zum Teil dramatisch; die Steuereinnahmen brechen in manchen Städten und Gemeinden regelrecht weg.

Die Bundesregierung hat die Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform lange Zeit ignoriert. Obwohl seit langem dringender Handlungsbedarf zur Lösung der kommunalen Finanzprobleme besteht, wurde die im Koalitionsvertrag 1998 angekündigte Gemeindefinanzreform erst jetzt – Jahre zu spät – in Angriff genommen. Nach dem Scheitern der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen wurde deutlich, dass wiederum wertvolle Zeit vertan worden ist.

2. Die Kommunen brauchen wieder verlässliche Steuereinnahmen.

Nach Überzeugung des Bundesrates muss es das Ziel einer Reform der Gemeindefinanzen sein, den Städten und Gemeinden wieder verlässliche Einnahmen zu sichern. Dabei muss die kommunale Finanzautonomie erhalten bleiben. Gleichzeitig ist aber auch eine gerechte Lastenverteilung zu gewährleisten. Die Gemeinden müssen wieder mehr von ihren Einnahmen aus den eigenen Steuerquellen behalten dürfen. Dieser Zielsetzung wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht.

Die Kommunen sind auf eine schnelle und sofort wirksame Hilfe angewiesen. Sie benötigen einerseits eine Stärkung auf der Einnahmenseite und andererseits Entlastungen auf der Ausgabenseite. Nur so kann eine dauerhafte Stabilisierung der Kommunalfinanzen erreicht werden.

Dieses Ziel wird bei Realisierung des Gesetzentwurfs des Bundesrates „Entwurf eines Soforthilfegesetzes für die Gemeinden“ vom 20. Juni 2003 – Bundesratsdrucksache 337/03 (Beschluss) – und der Entschließung des Bundesrates zur Umsetzung eines Sofortprogramms zur finanziellen Entlastung der Kommunen vom 11. Juli 2003 – Bundesratsdrucksache 338/03 (Beschluss) – erreicht.

Damit die Kommunen endlich mit konkreten Ergebnissen rechnen können, dürfen beide Initiativen des Bundesrates nicht verzögert werden. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die Entschließung in Bundesratsdrucksache 338/03 (Beschluss) unverzüglich umzusetzen.

3. In Deutschland tätigen Unternehmen darf gerade auch im Hinblick auf die gegenwärtige schwierige Wirtschaftssituation nicht die ökonomische Basis entzogen werden.

4. Kleine und mittelständische Personenunternehmen dürfen nicht benachteiligt werden.

Bei kleinen und mittleren Einzelunternehmen und Personengesellschaften führen der Wegfall des Staffeltarifs und das Abschmelzen des Freibetrags zu Mehrbelastungen. Personenunternehmen in Gemeinden mit Hebesätzen über 400 % müssen generell eine höhere Steuerbelastung hinnehmen, die auch durch den auf 3,8 erhöhten Anrechnungsfaktor und die Senkung der Messzahl nicht kompensiert werden. Bei einem Hebesatz von 450 % sind beispielsweise Unternehmen mit einem Gewinn von 30 000 bis 120 000 Euro schlechter gestellt, bei einem Hebesatz von 490 % erweitert sich dieses Segment sogar auf Gewinne bis zu 250 000 Euro. Der Bundesrat hält ein solches Reformergebnis in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation für ökonomisch nicht hinnehmbar.

5. Die vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken sind ernst zu nehmen.

Von den Betroffenen wird vielfach die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der neuen Gemeindefinanzsteuer gestellt. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf darzulegen, weshalb die Argumente, mit denen die Verfassungswidrigkeit der reformierten Gewerbesteuer begründet wird, nicht zutreffend sind. Eine Rechtsunsicherheit in dieser Frage, über die das Bundesverfassungsgericht erst in einigen Jahren definitiv entscheiden kann, ist nicht hinnehmbar, insbesondere auch hinsichtlich der Risiken möglicher finanzieller Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer wie folgt:

Zu Nummer 1

– Bundesratsdrucksache 561/03 – (Artikel 2 des Gesetzesentwurfs)

Der Bundesrat kennzeichnet die Arbeit der Kommission als gescheitert. Es sei wertvolle Zeit vertan worden.

Stellungnahme

Die Bundesregierung ist sich ihrer Verantwortung für ein funktionierendes Kommunalfinanzsystem bewusst. Sie hat sich daher frühzeitig durch eine im Jahre 2002 eingesetzte Kommission zur Reform der kommunalen Finanzen für eine Lösung der Probleme in der finanziellen Situation der Kommunen eingesetzt.

Die Kommission hat sich indessen nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag zur Reform der Gewerbesteuer geeinigt. Zuletzt wurden insbesondere zwei Modelle diskutiert: das so genannte BDI/VCI-Modell der Wirtschaft und das so genannte Kommunalmodell einer revitalisierten Gewerbesteuer.

Die Bundesregierung greift mit dem Entwurf des Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer die berechtigten Anliegen sowohl der Kommunen als auch der Wirtschaft auf. Insbesondere führen die vorgesehenen Maßnahmen zu einer nachhaltigen Verstärkung der kommunalen Einnahmen, vermeiden aber die wirtschaftlich nachteiligen Wirkungen der Besteuerung ertragsunabhängiger Elemente.

Zu Nummer 2

– Bundesratsdrucksache 561/03 – (Artikel 2 des Gesetzesentwurfs)

Der Bundesrat schlägt ein Soforthilfeprogramm vor. Er fordert die Bundesregierung auf, die Entschließung in Bundesratsdrucksache 338/03 unverzüglich umzusetzen.

Stellungnahme

Nach dem Antrag des Freistaates Bayern sollen die strukturellen Verwerfungen des kommunalen Finanzsystems mit kurzfristigen, untauglichen Mitteln therapiert werden. Hierbei wird die Gesamtsituation der öffentlichen Haushalte ignoriert.

Auf kurzfristige Wirkungen zielende Maßnahmen wie die Absenkung der Gewerbesteuerumlage oder die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nur für ein Jahr sind der falsche Weg. Das Gebot der Stunde sind Strukturreformen des kommunalen Finanzsystems. Und diesen Weg wird die Bundesregierung gehen.

Nach der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland sind die Länder für die Kommunalfinanzen zuständig. Für die Rahmenbedingungen allerdings bekennt sich der Bund zu seiner Mitverantwortung.

Mit der Umsetzung einer Gemeindefinanzreform zum 1. Januar 2004 stellt sich der Bund dieser Mitverantwortung für die Kommunen in ganz besonderem Maße. Dabei setzt er nicht auf nur kurzfristig wirkende Maßnahmen, sondern auf eine Verbesserung der kommunalen Finanzstruktur, sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite. Die strukturelle Verbesserung der kommunalen Einnahmen wird ein Beitrag zur Überwindung der kommunalen Investitionsschwäche sein.

Auch wenn die kommunalen Spitzenverbände die Forderung nach einer Absenkung der Gewerbesteuerumlage unterstützen, wird diese von ihnen nicht als Ersatz für eine aufgeschobene grundlegende Reform der Gemeindefinanzen akzeptiert. Die „kommunale Familie“ besteht über alle Parteigrenzen hinweg auf strukturellen Reformen der Kommunalfinanzen zum 1. Januar 2004. Diese Forderung befindet sich in Übereinstimmung mit den zeitlichen Vorstellungen der Bundesregierung.

Zu Nummer 3

– Bundesratsdrucksache 561/03 – (Artikel 2 des Gesetzesentwurfs)

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass im Hinblick auf die gegenwärtige schwierige Wirtschaftssituation in Deutschland tätigen Unternehmen nicht die ökonomische Basis entzogen werden dürfe.

Stellungnahme

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, dass durch eine Reform der Kommunalsteuern in Deutschland tätigen Unternehmen – auch im Hinblick auf die gegenwärtige schwierige Situation – nicht die ökonomische Basis entzogen werden darf. Sie verzichtet deshalb auf besondere Hinzurechnungselemente, wie sie das Kommunalmodell vorsieht.

Zu Nummer 4

– Bundesratsdrucksache 561/03 – (Artikel 2 des Gesetzentwurfs)

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es bei kleinen und mittleren Personenunternehmen wegen des Wegfalls des Staffeltarifs und des Abschmelzens des Freibetrags (§ 11 GemWiStG) in Gemeinden mit Hebesätzen über 400 % zu einer Mehrbelastung kommen kann, die auch durch den auf 3,8 erhöhten Anrechnungsfaktor in § 35 EStG nicht ausgeglichen wird.

Stellungnahme

Der Gesetzentwurf führt im Gegensatz zum geltenden Recht bei Einzelunternehmen fast durchgängig zu Entlastungen, bei Personengesellschaften abhängig von deren Gesellschafterstruktur.

Bei Gemeinden mit Hebesätzen über 411 % kann es zu geringfügigen Mehrbelastungen kommen, die aber bei Einzelunternehmen in der Regel 2,8 % der bisherigen Steuer-schuld nicht übersteigen. Mit der Erweiterung der Steuerpflicht wird aber gerade die erforderliche Stabilisierung des kommunalen Aufkommens erreicht, die die bisherige Gewerbesteuer (Großbetriebssteuer) verloren hatte.

Zu Nummer 5

– Bundesratsdrucksache 561/1/03 – (Artikel 2 des Gesetzentwurfs)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, zur Frage der Vereinbarkeit der Gemeindewirtschaftssteuer mit der Verfassung um eine Stellungnahme.

Stellungnahme

Gegen die neue Gemeindewirtschaftssteuer bestehen keine finanzverfassungsrechtlichen Bedenken:

Mit der Streichung des Realsteuerbegriffs durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Oktober 1997 und Ersetzung durch die Begriffe „Grundsteuer und Gewerbesteuer“ hat der Grundgesetzgeber klar erkennen lassen, dass er den Realsteuercharakter nicht länger als notwendiges Wesens- und Abgrenzungsmerkmal der Gewerbesteuer zu den übrigen in Artikel 106 GG genannten Steuerarten – insbesondere auch zur Einkommen- und Körperschaftsteuer – ansieht. Dem Gewerbesteuergesetzgeber wurde damit nach Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer (mit der der Realsteuercharakter der Gewerbesteuer bereits im Wesentlichen aufgegeben wurde) im Hinblick auf weitere Reform-

schritte zur Entwicklung neuer Formen der Gewerbesteuer ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Die neue Gewerbesteuer ist vom objektiven Regelungsgehalt des Gewerbesteuerbegriffs in Artikel 106 Abs. 6 GG umfasst. Sie überschreitet daher nicht den dem Gesetzgeber bei der Erschließung von Steuerquellen zustehenden Entscheidungsspielraum.

Zur Einbeziehung der so genannten freien Berufe in die Gemeindewirtschaftssteuer ist Folgendes festzustellen:

Das Bundesverfassungsgericht hat zu der im bisherigen Gewerbesteuergesetz vorgenommenen Unterscheidung von Gewerbetreibenden und freien Berufen festgestellt, dass die gewerbesteuerpflichtige selbständige Berufsausübung schon bisher die Regel ist, die Gewerbesteuerfreiheit die Ausnahme. Zur Gewerbesteuerbefreiung für die freien Berufe hat das Gericht auf die Gestaltungsfreiheit des Gewerbesteuer-Gesetzgebers verwiesen.

Im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung während der letzten Jahrzehnte haben sich die Berufsbilder der Gewerbetreibenden und der übrigen selbständig Tätigen gegeneinander so angenähert, dass sie sich vielfach überschneiden und die Abgrenzung voneinander immer schwieriger und streitanfällig geworden ist. Angehörige der freien Berufe üben ihre Erwerbstätigkeit in immer größerem Umfang in Formen aus, wie sie früher nur bei Gewerbebetrieben üblich waren. Große Arzt- und Rechtsanwaltspraxen beispielsweise beschäftigen eine Vielzahl von – auch akademisch vorgebildeten – Angestellten, kleine Handwerks- und kaufmännische Betriebe werden dagegen häufig vom Betriebsinhaber allein und ohne Personal betrieben. Die Besteuerungsgerechtigkeit und der Grundsatz eines möglichst einfachen Steuerrechts ohne unnötige Abgrenzungsschwierigkeiten gebieten eine steuerliche Gleichbehandlung beider Gruppen von Erwerbstätigen. Aus diesem Grund wird die Unterscheidung der beiden Gruppen für die Zwecke der Erhebung der Gemeindewirtschaftssteuer aufgegeben. Die Gemeindewirtschaftssteuer bezieht künftig die Einkünfte beider Berufsgruppen in ihre Besteuerungsgrundlage ein und behandelt sie gleich.

Mit Rücksicht auf die freien Berufe wird die neu gestaltete Gewerbesteuer „Gemeindewirtschaftssteuer“ genannt. Der Charakter als Gewerbesteuer ändert sich dadurch nicht, weil das Grundgesetz den Begriff „Gewerbe“ (etwa auch in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) nach Wertung des Bundesverfassungsgerichts in einem umfassenden Sinne verwendet.

