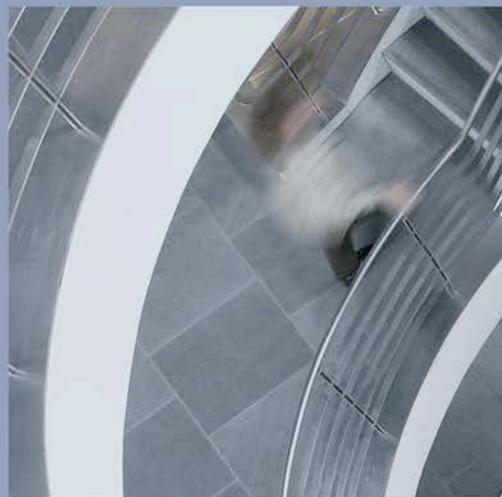


**vbw**

Die bayerische Wirtschaft



Position

# Standortfaktor Gewerbesteuer

Stand: Mai 2016

[www.vbw-bayern.de/gewerbesteuer](http://www.vbw-bayern.de/gewerbesteuer)



# Vorwort

## Gewerbesteuer als Band zwischen Wirtschaft und Kommunen verstehen

---

Die Gewerbesteuer wird von kommunaler Seite gerne als „Band zwischen Wirtschaft und Kommunen“ bezeichnet. Gerade in Bayern wird vielerorts auch in diesem Sinne mit ihr umgegangen.

Es gibt allerdings auch gegenläufige Entwicklungen: Kommunen drehen aus Finanznot an der Gewerbesteuerschraube und beschädigen damit ihre eigenen Zukunftsperspektiven. Besonders trifft das die Mitte und den Westen Deutschlands. Insgesamt steigt das Niveau der Unternehmensbesteuerung in Deutschland dadurch schleichend immer weiter an. Bayern ist – deutlich unterdurchschnittlich – mit betroffen.

Die Gewerbesteuer verbindet Wirtschaft und Kommunen nur dann konstruktiv und zukunftsweisend miteinander, wenn auch entsprechend mit ihr umgegangen wird. Dazu gilt es, im Rahmen der kommunalen Hebesatzpolitik die mit einem gesunden Steuerwettbewerb verbundenen Chancen anzunehmen.

Hohe und substanzbelastende Steuern sind ein schlechtes Standortmerkmal und stehen auf Dauer für eine schlechte öffentliche Haushaltslage. Nachhaltig standortgerecht ist die Gewerbesteuer, wenn die mit ihr verbundene Last maßvoll bleibt, Substanzelemente gestrichen werden und das vom Unternehmertum getragene Steueraufkommen genutzt wird, um für die Wirtschaft wichtige lokale Standortqualitäten zu entwickeln.

Bertram Brossardt  
19. Mai 2016



# Inhalt

---

<b>1</b>	<b>Schlüsselpositionen.....</b>	<b>1</b>
1.1	Hebesatzpolitik mit Maß und Verstand gestalten .....	1
1.2	Gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten abschaffen .....	1
1.3	Kommunale Wirtschaftsfreundlichkeit strategisch entwickeln .....	2
<b>2</b>	<b>Gewerbesteueraufkommen und Hebesätze .....</b>	<b>3</b>
2.1	Gewerbesteuerstarke Kommunen in Bayern.....	3
2.2	Einnahmenentwicklung: Bayerns Kommunen vorne .....	4
2.3	Hebesatzniveaus der Länder: große Spreizung, Bayern recht günstig .....	6
2.4	Deutscher Durchschnittshebesatz täuscht über Veränderungen hinweg.....	7
2.5	Aufwärtstrend der Hebesätze setzt sich 2015 und 2016 fort.....	9
<b>3</b>	<b>Gewerbesteuer als Standortfaktor .....</b>	<b>11</b>
3.1	Gewerbesteuerdebatten: Standortfragen werden ausgeblendet.....	12
3.2	Kommunale Debatten arbeiten immer wieder mit schiefen Argumenten .....	14
<b>4</b>	<b>Problem Hinzurechnung.....</b>	<b>19</b>
4.1	Ein belastender Fremdkörper im deutschen Steuerrecht .....	19
4.2	Als Instrument gegen missbräuchliche Gestaltungen ungeeignet.....	20
<b>5</b>	<b>Hebesatzpolitik und wirtschaftliche Entwicklung .....</b>	<b>23</b>
5.1	Hebesatz und Aufkommenserfolg .....	23
5.2	Hebesatz- und Standortpolitik: Die wirtschaftsfreundliche Kommune 2020 ..	24
	Ansprechpartner / Impressum .....	27



# 1 Schlüsselpositionen

Gewerbesteuer- und Standortpolitik sind nicht zu trennen

---

## 1.1 Hebesatzpolitik mit Maß und Verstand gestalten

Kommunen können über ihre Hebesatzpolitik in Verbindung mit zielgerichteten Investitionen in Standortqualitäten ihre Attraktivität als Investitionsziel von Unternehmen deutlich steigern. Vernünftige Hebesatzpolitik geht einher mit strategischer Verständigung zwischen Kommune und ansässigen Unternehmen über lokale und regionale Gewerbestrategien. Wo das gelingt, wirkt es sich deutlich positiv auf das örtliche Steueraufkommen aus.

Eine Hochsteuerpolitik in der Gewerbesteuer ist unvernünftig und wirft Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb zurück. Unternehmen haben international und in Deutschland die Möglichkeit, als zu teuer empfundenen Standorten auszuweichen. Und deutschlandweit besteht ein sichtbarer Zusammenhang zwischen hohem Gewerbesteuerniveau und hohen Schuldenständen der Kommunen. Hier muss der Entwicklung von Abwärtsspiralen vorgebeugt werden.

Im Sinne der Standortqualität Deutschlands insgesamt und seiner Länder und Kommunen müssen hebesatztreibende Eingriffe übergeordneter Ebenen in die Hebesatzautonomie der Kommunen zurückgefahren werden.

Sehr kleine Kommunen in Bayern werden ihre Standortqualitäten nur gemeinsam auf das heute erforderliche Niveau weiterentwickeln können. Dazu können freiwillige Gewerbesteuer-Verbünde beitragen.

## 1.2 Gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten abschaffen

Die gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten setzt vielfach auf Fremdkapitalabhängigkeiten auf, die von den Unternehmen nicht mit Eigenkapital ersetzt werden können. Die Lenkungswirkung der Hinzurechnung qualifiziert sie nicht als zielgerichtetes Instrument gegen rein steuerlich motivierte Fremdkapital-Finanzierungsmodelle und ist kein angemessener Anreiz zur Erhöhung der Eigenkapitaldecke von Unternehmen.

Die Hinzurechnung führt zu vielfältigen steuersystematischen wirtschaftlichen Verwerfungen bis hin zur Doppelbesteuerung. Die Effekte fallen umso stärker aus, je geringer der Ertrag und je höher die Fremdkapitalabhängigkeit eines Unternehmens ist.

Die Hinzurechnung kombiniert ertragsunabhängige Elemente mit einer Ertragsteuer. Das ist international unüblich und führt zu Verwerfungen im internationalen Geschäft.

Die gewerbsteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten muss daher ersatzlos abgeschafft werden.

### **1.3 Kommunale Wirtschaftsfreundlichkeit strategisch entwickeln**

Die kommunale Ebene sollte sich insgesamt und in jeder einzelnen Kommune möglichst systematisch damit auseinandersetzen, wie sich wirtschaftliche Qualitäten von Kommunen weiterentwickeln lassen. Angemessene Hebesätze sind hierfür eines von vielen wichtigen Elementen. Die vbw Position *Wirtschaftsfreundliche Kommune 2020* stellt Hinweise zur Verfügung, wie entsprechende Ziele ausformuliert und strategisch verfolgt werden können.

## 2 Gewerbesteueraufkommen und Hebesätze

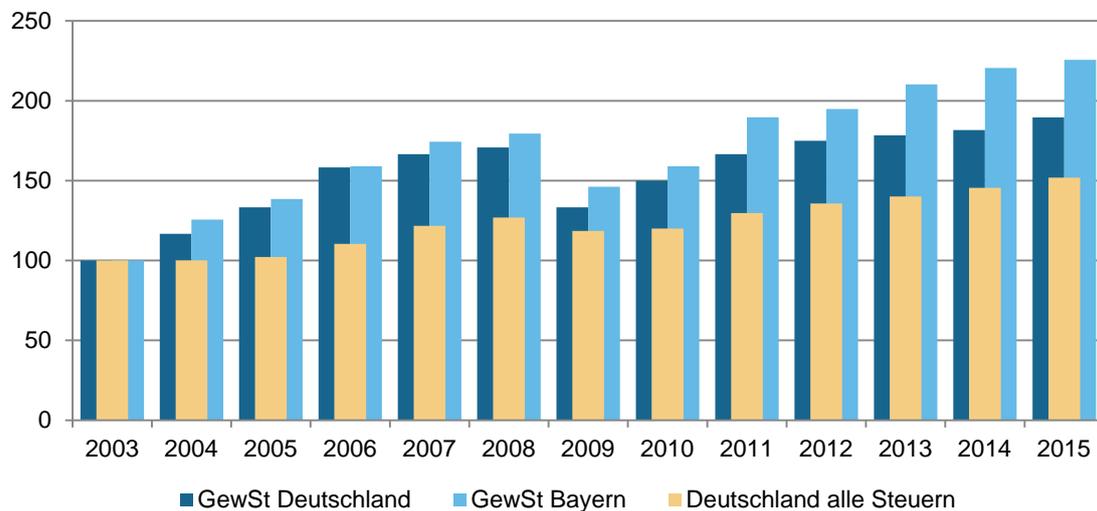
Stand und Entwicklungen insgesamt und im Ländervergleich

Das Gewerbesteueraufkommen entwickelt sich seit langem prächtig und weit stärker als das Steueraufkommen insgesamt.

Abbildung 1

### **Entwicklung des Brutto-Gewerbesteueraufkommens in Deutschland und Bayern im Vergleich zum Gesamtsteueraufkommen**

für alle: 2003 = 100



Quelle: BMF; Nachberechnung vbw

Das Nettoaufkommen aus der Gewerbesteuer – also nach Abzug der Umlagen an Land und Bund – lag im Schnitt der Flächenländer bei 86 Prozent des Bruttoaufkommens. Dieses Nettoaufkommen stand 2015 dort für knapp 17 Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen und für ca. 41 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen.

### 2.1 Gewerbesteuerstarke Kommunen in Bayern

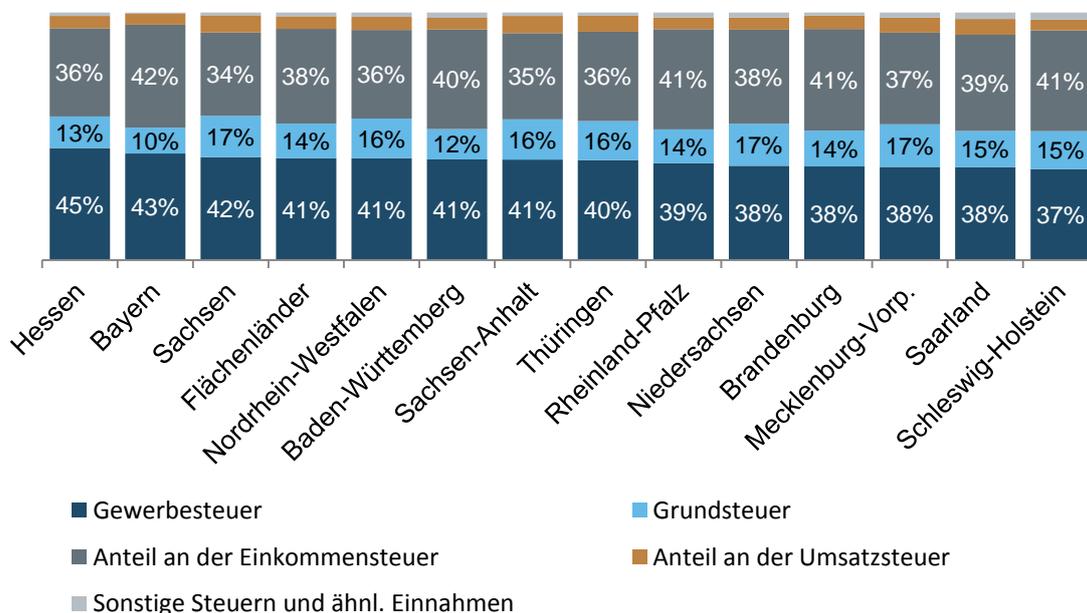
Das Gewerbesteueraufkommen der bayerischen Kommunen insgesamt lag 2015 bei 10,7 Prozent von deren Gesamteinnahmen. Das ist der nach Hessen zweithöchste Wert unter den Flächenländern. Der Schnitt in den Kommunen der Flächenländer lag bei 9,2 Prozent, in dem für alle politischen Auseinandersetzungen mit der Gewerbesteuer wichtigen Land NRW bei nur mehr 8,9 Prozent. Die Kommunen in Brandenburg, dem Land mit den im Schnitt niedrigsten Hebesätzen, belegten mit 6,3 Prozent den vorletzten Platz, gehörten jedoch beim prozentualen Wachstum des Aufkommens zu

den stärkeren siehe Abbildung 3). Insgesamt ist die Gewerbesteuer eine wichtige, aber nicht die entscheidende Einnahmequelle der Kommunen.

Dagegen ist die Gewerbesteuer auch nach Abzug der Gewerbesteuerumlage vor der Einkommensteuer die wichtigste eigene kommunale Steuerquelle. Relativ zum gesamten kommunalen Steueraufkommen der Kommunen lag die Gewerbesteuer in Bayern 2015 im Vergleich der Flächenländer auf Platz zwei nach Hessen mit spürbar und vor Sachsen sowie Nordrhein-Westfalen mit deutlich höherem Hebesatzniveau.

Abbildung 2

**Anteil des Netto-Gewerbesteueraufkommens der Kommunen am gesamten kommunalen Steueraufkommen 2015**



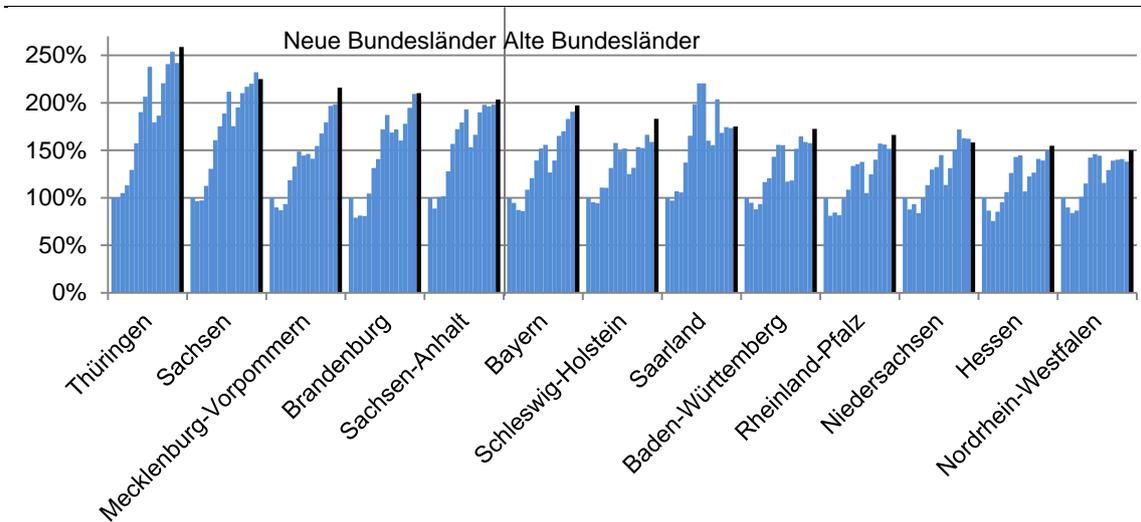
Quelle: DESTATIS, Vierteljährliche Kassenstatistik für die Kommunalen Haushalte, 1.-4. Quartal 2015, März 2016; Nachberechnungen vbw

## 2.2 Einnahmenentwicklung: Bayerns Kommunen vorne

Bezogen auf das Jahr 2000 ist das Brutto-Gewerbesteueraufkommen in Bayern bis zum Jahr 2015 prozentual deutlich stärker gewachsen als im Bundesdurchschnitt. Allein die neuen Bundesländer schnitten hier – auf in Euro pro Einwohner sehr niedriger Basis – besser ab. Das ist ein für diese Länder erfreulicher Aufholprozess.

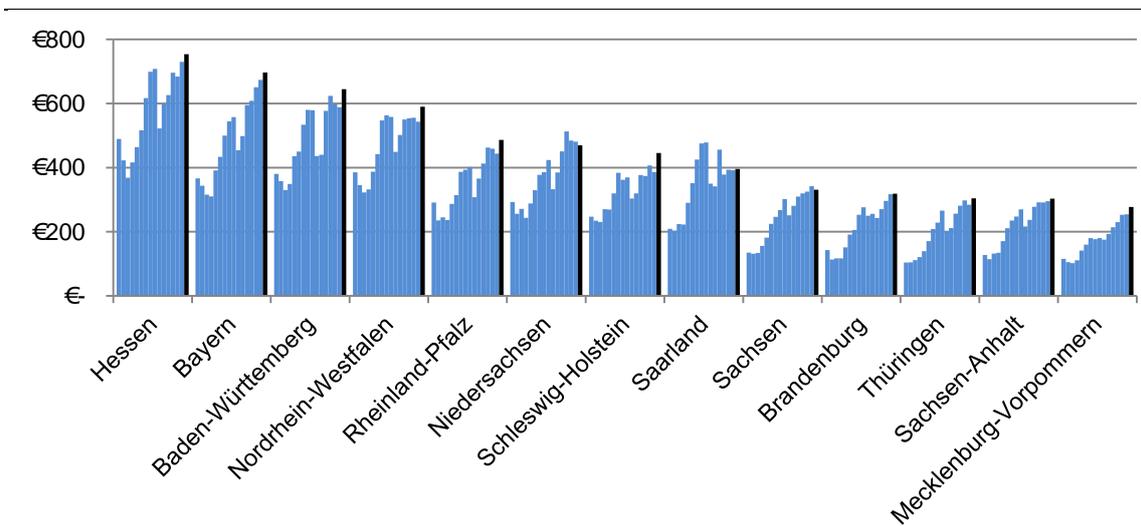
In Euro pro Einwohner gerechnet hat Bayern im Vergleich der Flächenländer seit 2000 am stärksten zugelegt und lag aufgrund dieses Erfolgs 2015 auf Platz 2 der Flächenländer, nur mehr knapp hinter Hessen, das bei einem deutlich höheren Wert gestartet war.

Abbildung 3  
**Gewerbesteuer: Aufkommensentwicklung 2000 bis 2015, Flächenländer  
2000 = 100 Prozent**



Quelle: DESTATIS, für 2015: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Haushalte 04.2015

Abbildung 4  
**Gewerbesteuer: Aufkommensentwicklung, Euro pro Einwohner 2000 bis 2015,  
Flächenländer**



Quelle: DESTATIS, für 2015: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Haushalte 04.2015

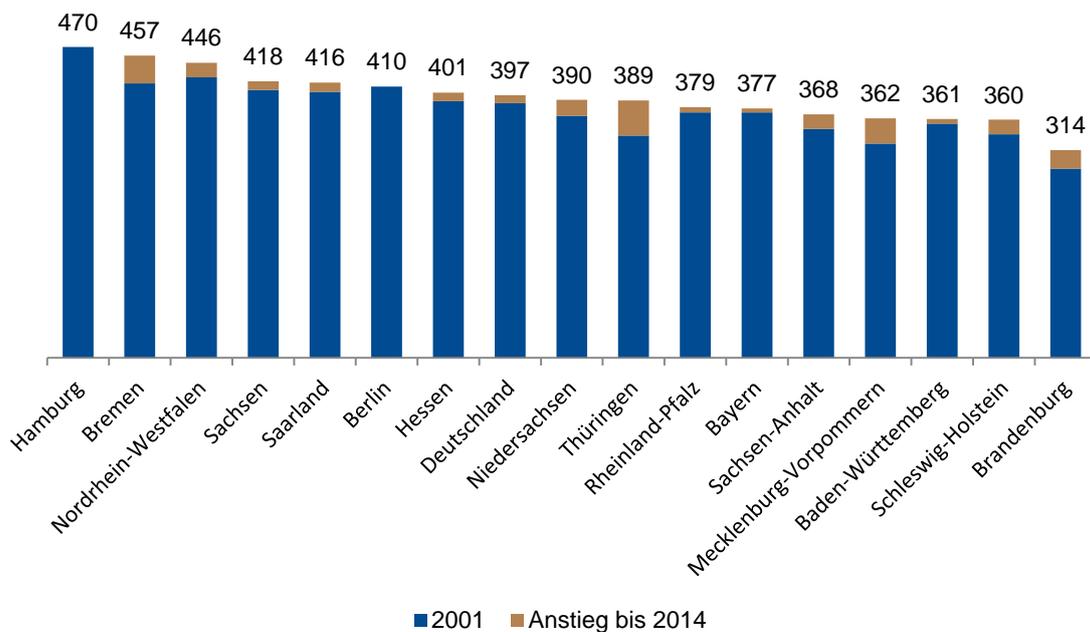
### 2.3 Hebesatzniveaus der Länder: große Spreizung, Bayern recht günstig

Die Stadtstaaten sind im Vergleich zum deutschen Durchschnitt traditionell „teuer“ – Hamburg liegt bei 470, ein hoher Wert, aber immerhin 20 Punkte unter München und auf dem in Augsburg 2016 erreichten Niveau. Bremen liegt bei 457, Berlin – vergleichsweise deutlich günstiger – bei 410.

Fast flächendeckend als Hochsteuerland entwickelt haben sich allen voran Nordrhein-Westfalen, 2014 mit einem Durchschnittssatz von 446, Saarland (416) und Sachsen (418). Auch Hessen lag schon 2014 über 400 (401). In Sachsen blieb die Entwicklung 2015 verhalten, die anderen drei Länder haben nochmals deutlich zugelegt.

Abbildung 5

#### **Gewerbesteuer: Durchschnittliche Hebesatzniveaus der Bundesländer 2001 und 2014**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenbank GENESIS

Verhältnismäßig stark gestiegen ist das Hebesatzniveau 2001 bis 2014 in Thüringen, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg und Niedersachsen, dicht gefolgt von Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein und dem Saarland.

Das Saarland, Sachsen und Hessen entwickelten sich knapp zweistellig, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern blieben einstellig, Hamburg und Berlin stabil. Anzumerken ist, dass der bayerische Wert spürbar durch die relativ hohen Hebesätze in den großen Städten geprägt wird. Die Städte in Baden-Württemberg besteuern

spürbar maßvoller, die größte Stadt, Stuttgart, hat einen Hebesatz von 420. Unterstellt man für München an Stelle des aktuellen Hebesatzes von 490 einen von 420, dann sinkt der Durchschnittshebesatz für Bayern 2015 von 377 auf 364, bei entsprechender Veränderung des Münchner Steueraufkommens auf 362.

## 2.4 Deutscher Durchschnittshebesatz täuscht über Veränderungen hinweg

Der Durchschnittshebesatz für Deutschland hat sich in derselben Zeit von 389 auf 397 moderat entwickelt. Dahinter steht die Art der Berechnung dieses Durchschnitts.

### **Aufkommensabhängiger Durchschnittshebesatz: Beispiel (s. auch Tabelle 1)**

Zwei Kommunen haben ein identisches Gewerbesteueraufkommen von je einer Million Euro. Kommune A hat einen Hebesatz von 400, Kommune B einen von 300. Damit liegt der Durchschnittshebesatz über beide Kommunen bei 350.

In Kommune A verändert sich das Gewerbesteueraufkommen nicht, in Kommune B entwickelt es sich dank einer durch den niedrigen Hebesatz motivierten Neuinvestition auf zwei Millionen Euro. Damit fällt der Durchschnittshebesatz auf 327 ab.

Krise: In Kommune A bricht das Steueraufkommen auf 0 ein, in Kommune B auf 200.000 Euro. Der Durchschnittshebesatz sinkt auf den Hebesatz der Kommune B und damit auf 300. Das sind 50 Punkte weniger als im Ausgangsfall – obwohl keine der beiden Kommunen ihren Hebesatz geändert hat.

Tabelle 1

### **Aufkommensabhängiger Durchschnittshebesatz in der Gewerbesteuer**

Ausgangslage	GewSt-Aufkommen	Durchschnittshebesatz
Kommune A, Hebesatz 400	1.000.000	
Kommune B, Hebesatz 300	1.000.000	343
Kommune A	1.000.000	
Kommune B	2.000.000	327
Kommune A	0	
Kommune B	200.000	300

Quelle: Berechnungen vbw

Der durchschnittliche Hebesatz in der Gewerbesteuer wird als Durchschnittsbelastung der gewerbesteuerlichen Erträge der Unternehmen errechnet. Das heißt: Wenn sich Erträge in Niedrigsteuergemeinden besser entwickeln als in Hochsteuergemeinden, dann drückt das den ausgewiesenen Durchschnittshebesatz. Eine gegenläufige Entwicklung hebt ihn.

Der hier exemplarisch dargelegte Effekt fällt bei überdurchschnittlicher gewerbesteuerlicher Entwicklung in teuren Standorten gegenläufig aus.

Tatsächlich hat sich das sowieso besonders starke Aufkommen in Bayern und das in den neuen Bundesländern mit ihren mit Ausnahme Sachsens günstigen Hebesatzniveaus vergleichsweise stark entwickelt, das in den wichtigen und teuren Standorten Nordrhein-Westfalen und Hessen besonders schwach. Diese relative Verschiebung von Gewerbesteueraufkommen in durchschnittlich niedrig besteuerte Länder wirkt senkend auf den für Deutschland ausgewiesenen durchschnittlichen Hebesatz aus. Dieser Effekt überdeckt, dass Unternehmen vor allem in bestimmten Teilen Deutschlands in immer weniger Gemeinden attraktive und international konkurrenzfähige steuerliche Standortqualitäten vorfinden.

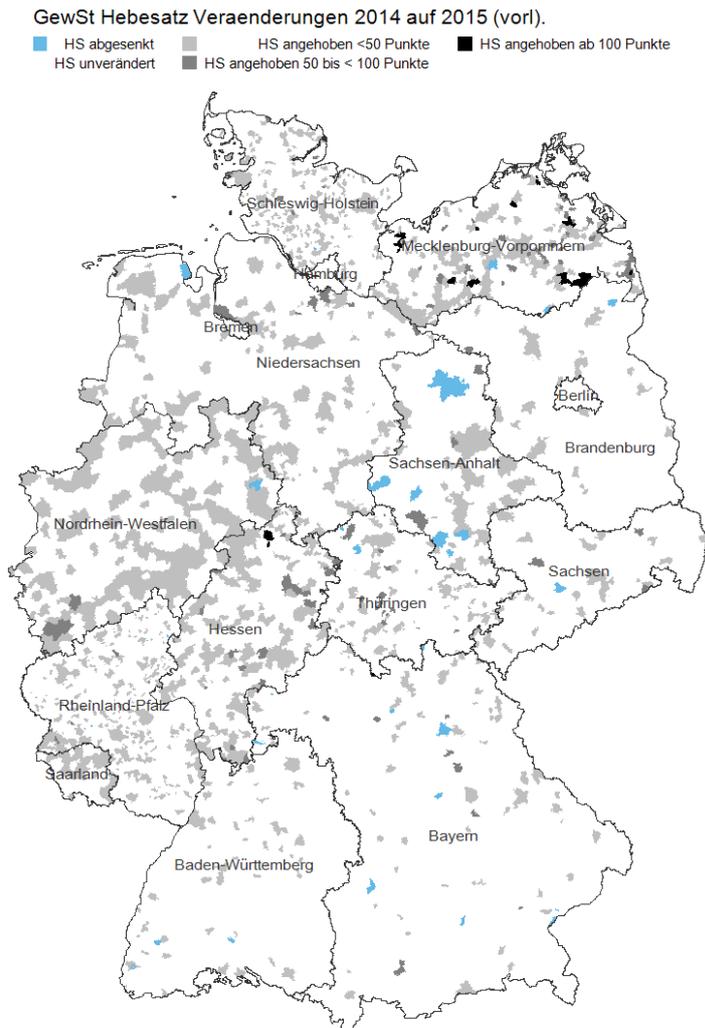
Für 2015 liegen die lokalen Gewerbesteueraufkommen als Grundlage für die Berechnung der Durchschnittshebesätze noch nicht vor. Die veröffentlichten Hebesatzveränderungen zeigen jedoch, dass sich kein Flächenland dem anhaltenden Trend nach oben entziehen konnte, bei vergleichsweise sehr verhaltener Entwicklung in Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Brandenburg (s. die nachfolgende Abbildung). Nur nachrichtlich sei erwähnt, dass sich für die Grundsteuer ein insgesamt ähnliches Bild ergibt, bei noch stärkeren Steigerungsraten der Sätze.

Nach vorläufigen Beobachtungen dürfte sich dieser Trend 2016 fortsetzen. Auch in Bayern haben Gemeinden dieses Jahr Hebesätze nach oben angepasst. Am auffälligsten ist die Entwicklung des Hebesatzes in Augsburg von 435 auf 470 – einen der höchsten Hebesätze Süddeutschlands.

## 2.5 Aufwärtstrend der Hebesätze setzt sich 2015 und 2016 fort

Abbildung 6

### Gewerbesteuerhebesätze Deutschland: Veränderungen 2014 auf 2015



Quelle: Datenbank GENESIS (vorläufige Werte, Stand 30.06.2015); Karte: vbw



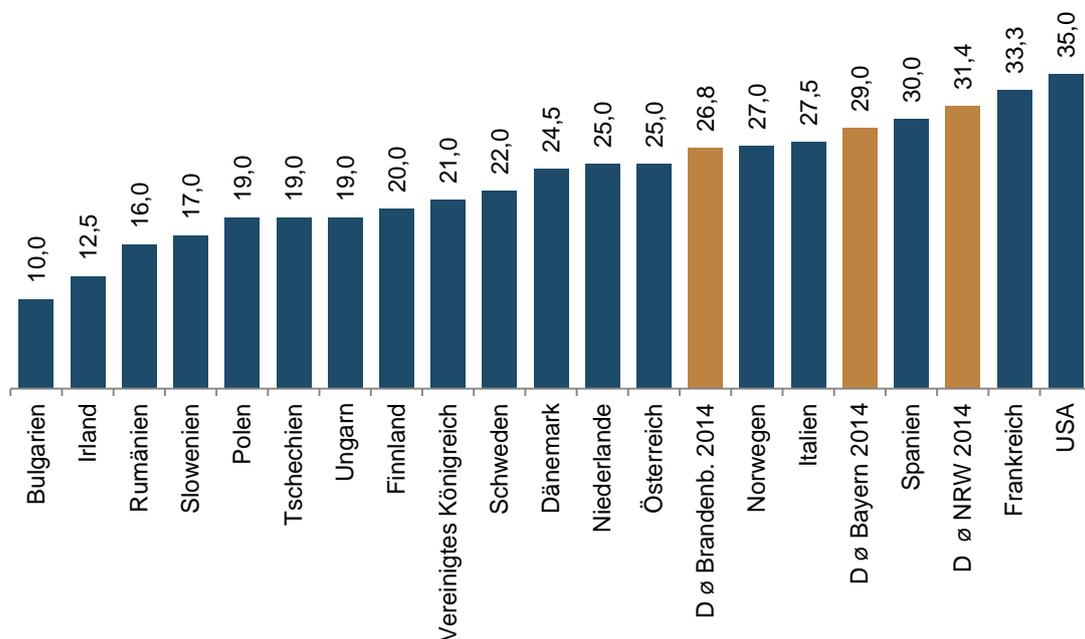
### 3 Gewerbesteuer als Standortfaktor

Die Bedeutung langfristig standortgerechter Hebesatzpolitik wird weit unterschätzt

Die in Kapitel 1 beschriebene Gesamtentwicklung schlägt deutlich auf steuerliche Standortqualitäten im internationalen Vergleich durch. Insgesamt bewegt sich eine Kommune auch mit einem niedrigen Hebesatz im internationalen Vergleich im oberen Bereich üblicher Steuersätze. Brandenburg schneidet in diesem Segment im Schnitt gut ab, Bayern dank in der Fläche niedriger Sätze ebenfalls – der Durchschnitt wird von den vergleichsweise hoch besteuern den großen Städten stark nach oben gezogen. Nordrhein-Westfalen lag, wie die folgende Grafik ausweist, 2014 schon fast an der Spitze und hat an steuerlicher Standortqualität durch die seitdem erfolgte weitere Hebesatzbewegung weiter verloren. Das gilt umso mehr als international kein Trend zu höheren Unternehmenssteuern festzustellen ist.

Abbildung 7

#### **Steuerlast von Kapitalgesellschaften – internationaler Vergleich 2014**



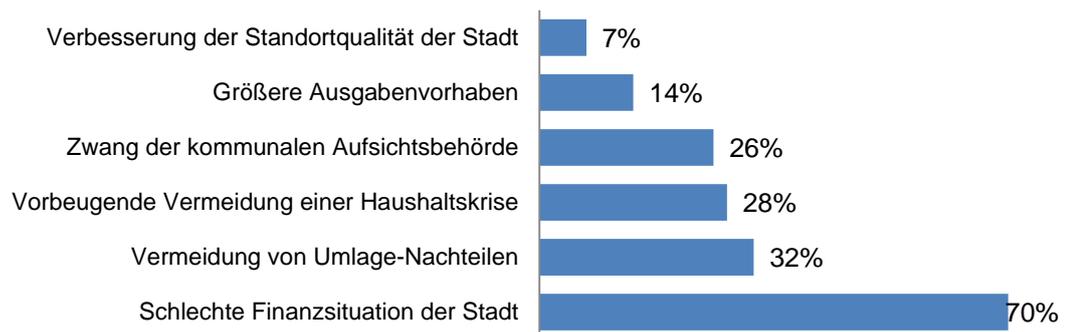
Quelle: Nominale Belastung einbehaltener Gewinne von Kapitalgesellschaften 2014, D mit Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag; Quelle: BMF, DESTATIS, eigene Berechnung

### 3.1 Gewerbesteuerdebatten: Standortfragen werden ausgeblendet

Eine jüngst bei Städten angestellte Umfrage zeigt, dass Auseinandersetzungen um Gewerbesteuererhöhungen Standortqualitäten nur eine nachrangige Rolle spielen.

Abbildung 8

#### Gründe für Gewerbesteuererhöhungen



Quelle: Institut für Finanzen und Steuern, „Update Gewerbesteuer und Grundsteuer: Steuerentwicklung, Steuerwettbewerb und Reformblockaden“, Berlin 2016, S. 48

Prägende Motive für kommunale Steuererhöhungen sind eine schlechte aktuelle oder erwartete Haushaltslage und von Aufsicht und staatlichen Umlagesystemen ausgeübte Zwänge. Die ersten drei Motive sind nicht erläuterungsbedürftig. Die Problematik „Umlagesystem“ spielt nur in einem Teil der Länder, führend in NRW, eine besondere Rolle. Das liegt am Design des Umlagesystems bzw. dem Umgang der einzelnen Länder mit diesem System.

#### Hebesatztreibende Systeme für den kommunalen Finanzausgleich

*Kommunale Finanzausgleichssysteme werden mit einem sogenannten Nivellierungshebesatz organisiert. Kommunen werden so zum Ausgleich herangezogen als würden sie diesen Satz verwenden. Einige Länder nutzen dafür den durchschnittlichen Gewerbesteuer-Hebesatz über alle Kommunen. Damit treibt jede einzelne Hebesatzanhebung den Nivellierungshebesatz nach oben. Zudem werden Kommunen in Haushaltschwierigkeiten über die Aufsicht zu Anhebungen gezwungen. NRW schöpft bei Niedrigsteuergemeinden Steueraufkommen nochmals gesondert ab. All das führt zu signifikantem Druck, Hebesätze weiter zu erhöhen. Speziell wenn auch dadurch die Wirtschaft immer weniger floriert, führt das in eine gefährliche Spirale hin zu immer höheren Hebesätzen, also immer niedrigerer steuerlicher Standortqualität. Zudem hebeln solche Methoden die kommunale Hebesatz-Autonomie aus. Länder wie Bayern, die den kommunalen Finanzausgleich ohne automatische Anpassung mit einem niedrigen Hebesatz organisieren, vermeiden diesen Effekt.*

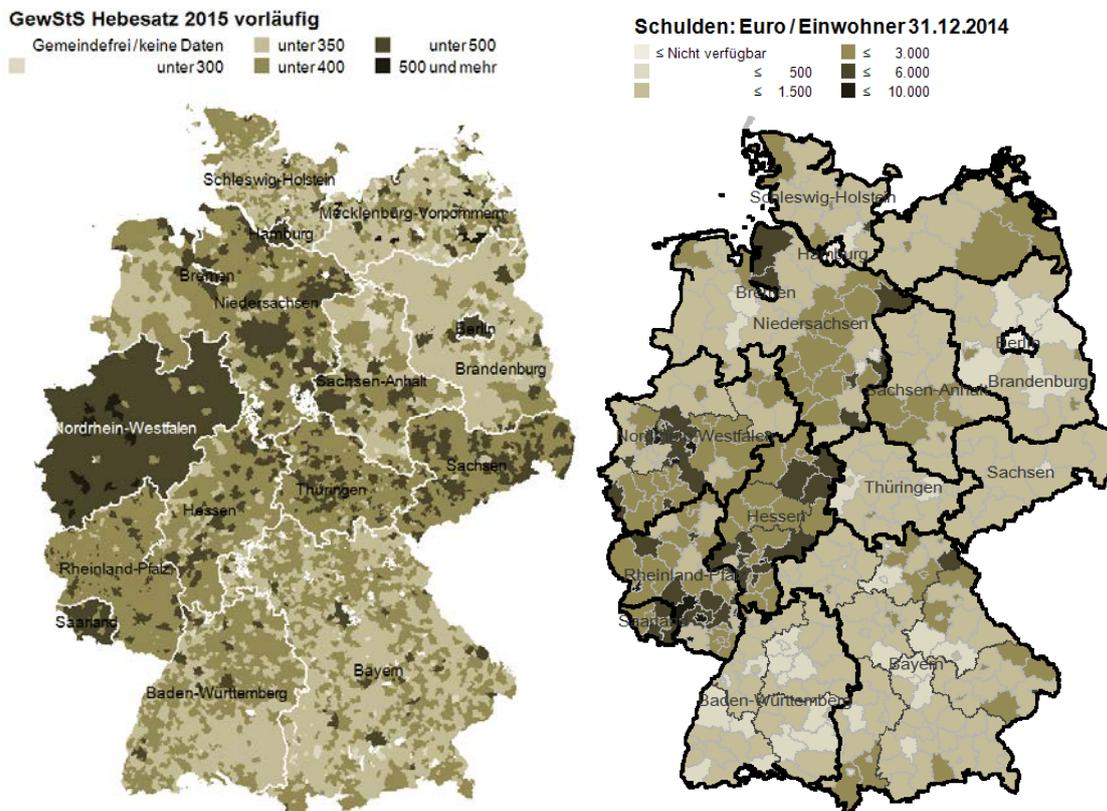
Aus Länderperspektive ist solche Hebesatz-Treiberei rein rechnerisch ein lohnendes Verfahren. Denn zum einen werden Kommunen auf eine eigene Finanzierungsquelle verwiesen. Das senkt den Druck auf den Landshaushalt. Zum andere fließt das Gewerbesteueraufkommen nur anteilig in den Länderfinanzausgleich. Es bleibt also rechnerisch mehr im Land als bei anderen Einkommensarten.

Eine Auseinandersetzung mit den langfristigen wirtschaftlichen Effekten solcher Verfahren scheint keine Rolle zu spielen. Das gilt auch auf kommunaler Ebene. Die oben zitierte Umfrage zeigt auch, dass Bürgermeister Veränderungen des Gewerbesteuer-Hebesatzes kaum mit Effekten auf das Investitionsverhalten von Unternehmen verbinden. 79 Prozent negieren solche Effekte, 19 Prozent können sie nicht identifizieren oder beurteilen. Von 15 Bürgermeistern von Städten, die Hebesätze abgesenkt haben, sahen nur vier eine positive Wirkung aus Ansiedlungen oder Neuinvestitionen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass, wie die nachstehende Abbildung zeigt, weitgehend dort hohe Hebesätze zur Anwendung kommen, wo auch die kommunalen Verschuldungsgrade hoch sind. Besonders sichtbar ist das in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Hessen und Teilen Niedersachsens.

Abbildung 9

**Gewerbesteuerhebesätze 2015 (links), kommunaler Schuldenstand Ende 2014**



Quelle: Daten DESTATIS, Stand Mitte 2015; Karten vbw

Diese Gesamtlage führt dazu, dass Gewerbesteueranhebungen in den seltensten Fällen damit begründet werden, man wolle das daraus erwachsende Mehraufkommen dafür verwenden, eine Kommune als Wirtschaftsstandort zu entwickeln.

### 3.2 Kommunale Debatten arbeiten immer wieder mit schiefen Argumenten

Nachdem also in vielen Kommunen Zusammenhänge zwischen Steuerniveau und Standortqualität kaum gesehen werden und damit auch daraus abzuleitende Handlungsbedürfnisse nicht beachtet werden können, überrascht es kaum, dass die in der folgenden Tabelle dargestellten typische Argumente kommunaler Debatten für Gewerbesteuererhöhungen bei näherer Prüfung schwer nachvollziehbar sind.

*Tabelle 2*

#### **Typische Argumente in kommunalen Debatten zur Gewerbsteuer und die Sicht der Wirtschaft dazu**

<i>Kommunales Argument</i>	<i>Wertung vbw</i>
Die Ausgaben steigen stark, insbesondere aufgrund steigender Soziallasten.	<p>Explodierende Sozialausgaben sind ein typisches Problem in Kommunalhaushalten. Schlechtere Rahmenbedingungen für die Wirtschaft sind hier kontraproduktiv.</p> <p>Notwendig sind zukunftsweisende Antworten, die helfen, stark steigende Soziallasten einzudämmen. Das kann nicht nur von der kommunalen Ebene kommen, fordert sie aber auch heraus.</p>
Ursache einer schwachen Aufkommensperformance ist, dass es mehr Produktion als Dienstleistung gibt.	Starke Industriestandorte haben regelmäßig auch ein gutes Gewerbesteueraufkommen. Eine Steuererhöhung beeinträchtigt Standort und Wachstumschancen sowohl für das produzierende Gewerbe wie für Dienstleister.
Ein höherer Gewerbesteuer-Hebesatz muss gestiegene Umlagen an Kreis und Bezirk kompensieren.	<p>Deutlich höhere Umlagepflichten an Kreis und Bezirk resultieren in der Regel aus höherem Steueraufkommen in Vorjahren. Denn die Umlagesätze verändern sich – wenn überhaupt – nicht besonders stark.</p> <p>Es ist in keiner Weise nachvollziehbar, wenn ein höheres Steueraufkommen zum Anlass genommen wird, Steuern zu erhöhen.</p>

---

Die Gewerbesteuereinnahmen entwickeln sich unbefriedigend.

Deutschlandweit und speziell in Bayern entwickelt sich das Gewerbesteueraufkommen seit Jahren stark nach oben. Einzelne Kommunen partizipieren daran sehr unterschiedlich. Es gibt aus unterschiedlichsten Gründen auch Verliererstandorte.

Bei unterdurchschnittlicher Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens muss zusammen mit den Unternehmen vor Ort die Ursache geklärt werden. Hintergrund kann unterschiedlich bedingte wirtschaftliche Schwäche der Unternehmen oder des Standorts insgesamt ebenso sein wie etwa besondere Investitionsorientierung der Unternehmen vor Ort, die kurzfristig über Abschreibungen die Erträge schmälert, aber perspektivisch höhere Erträge und Steueraufkommen bringt.

Je nach Befund müssen zielführende Antworten dazu entwickelt werden, wie die Kommune wirtschaftlich wieder auf die Beine kommt.

---

Der bundesweit durchschnittliche Gewerbesteuer-Hebesatz liegt deutlich über dem eigenen Hebesatz, da bleibt Spielraum nach oben.

Der bundesweite Durchschnitt wird speziell bei Städten stark von NRW geprägt. Dort zwingt das Land die Kommunen zu außerordentlich hohen Hebesätzen. Das beschädigt den Standort NRW insgesamt immer stärker. Eine Orientierung an diesem Kurs ist verantwortungslos.

Wichtig ist der Vergleich mit international konkurrierenden Standorten, als Investitionsziel vergleichbaren Standorten und dem eigenen Umland. Hier zeigt sich:

- Schon mit Hebesätzen im Bereich von 380 ist eine Kommune im internationalen Vergleich ein Hochsteuerstandort.

Die süddeutsche Hebesatzlandschaft ist von Hebesätzen bis 350 geprägt. Viele der Kommunen mit solchen Hebesatzniveaus bieten hoch attraktive Standortbedingungen.

---

---

Wenige Unternehmen bezahlen die Masse des Gewerbesteueraufkommens, die meisten sind kaum belastet, also auch von Steuererhöhungen kaum betroffen. Gerade größere Unternehmen umgehen mit finanztechnischen Tricks die Gewerbesteuer.

Angesichts der Verteilung gewerblicher Erträge in der Wirtschaft zahle die Masse der Unternehmen keine oder wenig Gewerbesteuer. Die Hauptlast wird von sehr wenigen größeren und großen Unternehmen getragen (siehe Abbildung 10).

Umso wichtiger ist es, die Gewerbesteuer- und Standortpolitik so auszurichten, dass starke Steuerzahler gerne am Standort bleiben und investieren. Denn mit einem Kurs, der solche Unternehmen verprellt, kann eine Kommune viel verlieren.

Wenn das Aufkommen lokal trotz eines größeren ansässigen Unternehmens klein ausfällt, dann liegt das regelmäßig an einem von drei Gründen – unter Umständen kommen auch mehrere davon zusammen:

- Das Unternehmen durchlebt eine schlechte Phase oder hat sie gerade erst hinter sich und trägt noch Verlust vor.
- Das Unternehmen hat stark investiert, schreibt deshalb gerade viel ab, erwartet aber künftig höhere Erträge.
- Das Unternehmen erwirtschaftet seine Gewinne woanders; falls das in Deutschland ist, fällt dort auch Gewerbesteuer an.

Die ersten zwei Gründe führen zu unvermeidlichen starken Schwankungen im Gewerbesteueraufkommen. Deshalb ist es gerade dann, wenn einzelne größere Unternehmen das lokale Aufkommen prägen, wichtig, die kommunale Haushaltspolitik auf diese Volatilität einzustellen. Um das zu vermeiden, müsste auf ein anderes Steuermodell mit Hebesätzen auf Einkommen- und Körperschaftsteuer und einer stabilen Komponente etwa aus der Umsatzsteuer umgestiegen werden. Vorschläge dazu hat die kommunale Seite bisher stets abgelehnt.

Übrigens: Bayerns Wirtschaft ist international stark verflochten. Das geht in beide Richtungen und führt auch dazu, dass viele regional wichtige Arbeitgeber Töchter ausländischer Konzernmütter sind. Für diese Unternehmen sind höhere Hebesätze besonders kritisch. Denn bei ihnen wird außerhalb Deutschlands kennzahlenorientiert entschieden, ob ein Standort entwickelt oder zurückgefahren wird.

---

---

Die Kommune muss den Hebesatz anheben, um Investitionen in die Zukunft tätigen zu können.

Investitionen in die Zukunft setzen eine solide, nachhaltige und maßvolle Steuer- und Haushaltspolitik voraus.

Soweit notwendige Investitionen höhere Hebesätze voraussetzen, sollte die Investitionsstrategie im Sinne der Gewerbesteuer als Band zwischen Wirtschaft und Kommunen offen und zielführend mit der Wirtschaft vor Ort abgestimmt werden. Nur so lassen sich Alternativen klären und gegebenenfalls Akzeptanz herstellen.

---

Auseinandersetzungen, die sich auf die in der linken Tabellenspalte dargestellten oder ähnliche Argumente stützen, fehlt eine Perspektive, mittels derer sich die jeweilige Kommunen besser für die Zukunft aufstellen könnte. Ohne diese Perspektive geht es nicht.

Abbildung 10

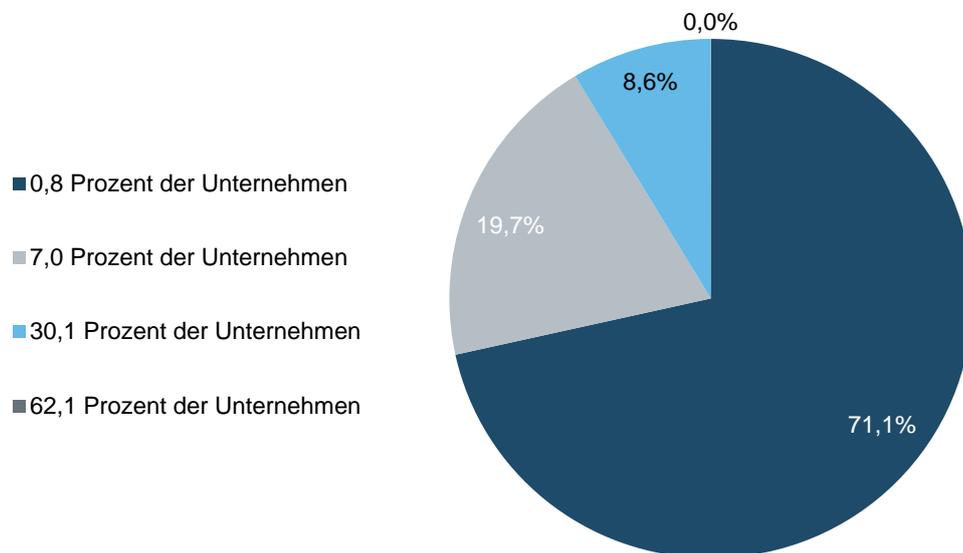
**Die Gewerbesteuer: eine Großbetriebsteuer**

---

So viele Prozent  
der Unternehmen zahlen ...

... so viele Prozent  
des Gewerbesteueraufkommens

---



Quelle: BDI/VCI, Die Steuerlast der Unternehmen in Deutschland, Ausgabe 2015/16;  
Datenstand : Gewerbesteuerstatistik 2010

---



## 4 Problem Hinzurechnung

Steuern auf Finanzierungskosten sind der falsche Weg

---

Nach der bereits zitierten Städteumfrage zur Gewerbesteuer meinen immerhin 48 Prozent der befragten Bürgermeister, die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer solle an diejenige der Körperschaftsteuer angeglichen werden. Das bezieht sich de facto insbesondere auf die Abschaffung der Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten in der Gewerbesteuer. Zu diesem speziell von größeren Städten über Jahre stark verteidigten Instrument gibt es also mittlerweile erheblich gewachsenes und hilfreiches Problembewusstsein.

### 4.1 Ein belastender Fremdkörper im deutschen Steuerrecht

Die gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten führt schon bei typischen Eigenkapitalquoten dazu, dass die Steuerlast von Kapitalgesellschaften im internationalen Vergleich spürbar höher ausfällt als nominal vorgegeben – ein Wettbewerbsnachteil, der mit steigenden Hebesätzen schleichend größer wird.

*Tabelle 3*

#### ***Hinzurechnung in der Gewerbesteuer***

<i>Fremdkapitalposition</i>	<i>Pauschal angenommener Finanzierungsanteil</i>	<i>Zu versteuernder Teil des Finanzierungsanteils</i>	<i>Gewerbesteuerlast auf FK-Kosten bei Hebesatz 397*</i>
Zinsen, Renten, dauernde Lasten, Gewinnanteile stiller Gesellschafter	100 %		3,47 %
Entgelte für die Überlassung von Lizenzen und Konzessionen etc.	25 %	25 %	0,87 %
Mieten, Pachten, Leasingraten: bewegliche Wirtschaftsgüter	20 %		0,69 %
Mieten, Pachten, Leasingraten: unbewegliche Wirtschaftsgüter	50 %		1,74 %

\* deutschlandweit durchschnittlicher Hebesatz 2014; für 2015 liegt noch kein Durchschnittshebesatz vor.

---

Die vergleichsweise kleinen Prozentzahlen, mit denen die Hinzurechnung die einzelnen Fremdkapitalpositionen belastet, täuschen über die vielfach damit verbundene Belastung des Ertrags hinweg. Denn Fremdkapitalkosten können einen erheblichen Teil der Betriebsausgaben ausmachen und den verbleibenden Ertrag deutlich überschreiten. Entsprechend stark beeinträchtigt die Hinzurechnung den Nachsteuerertrag. Das wird dann ganz besonders schwierig, wenn durch Fremdkapitalabhängigkeiten in Verlustsituationen Gewerbesteuer als Substanzlast anfällt.

Wer die Wirkungsweise der Hinzurechnung unbefangen prüft, erkennt schnell, dass es sich hier um einen Fremdkörper handelt, der weder dem deutschen Steuerrecht noch den Unternehmen gut tut. Hier einige wichtige Beispiele für schädliche Effekte:

- Wer Geld leihen, ein Gebäude mieten, eine Maschine leasen oder eine Lizenz nutzen muss, um ein Geschäft zu betreiben, wird dafür von seiner Kommune steuerlich bestraft. Wer diese Mittel selbst hat, geht an der Stelle belastungsfrei aus. Eigenkapitalschwache Unternehmen werden zusätzlich benachteiligt.
- Hinzurechnung führt bei grenzüberschreitenden Sachverhalten zur Gefahr der Doppelbesteuerung.
- Der Umgang mit der Hinzurechnung ist kompliziert. Damit ist das sowieso schon sehr komplexe deutsche Steuerrecht gegenüber Besteuerungssystemen anderer Staaten nochmals unattraktiver.
- Die Besteuerung von Finanzierungskosten erschwert es, im Konzern einzelnen Unternehmensteilen mit deren Tätigkeit verbundene Kosten korrekt zuzuweisen. Damit ist es nicht mehr möglich, die entstandenen Kosten korrekt in die Preisgestaltung gegenüber dem Kunden einfließen zu lassen.

Mit diesen Eigenschaften hemmt die Hinzurechnung Unternehmensgründungen, Erweiterungen, Sanierungen und das laufende Geschäft.

#### **4.2 Als Instrument gegen missbräuchliche Gestaltungen ungeeignet**

Die Hinzurechnung wird vielfach mit dem Anliegen begründet, Steueroptimierung durch Fremdkapital-Strategien von Unternehmen zurückdrängen zu wollen. Die Gründe für Fremdkapitalbedarf sind jedoch vielfältig. In vielen Fällen sind Unternehmen wirtschaftlich nicht in der Lage, ihren Fremdkapitalbedarf durch Eigenkapital zu ersetzen. Einige Beispiele sind:

- Gründerunternehmen, denen Kapital zum Erwerb von Anlagevermögen fehlt;
- Fälle, in denen der Mieter einer für sein Geschäft notwendigen Immobilie diese nicht kaufen kann, da der Eigentümer dem nicht zustimmt;
- die gegenüber Eigentum höhere Flexibilität und Sicherheit von Leasinglösungen etwa für Maschinen und Fahrzeuge;

- die Abhängigkeit von Lizenzen (Lizenzproduktion aller Art; besonders augenscheinlich Verlagshäuser);
- Betriebsaufspaltungen etwa im Zuge eines Generationenwechsels (Altersvorsorge: ältere Generation behält Immobilie als Altersvorsorge, jüngere Generation übernimmt den Betrieb in angemieteten Räumen; Aufteilung: ein Kind erhält die Immobilien, das andere – unternehmerisch geeignete – den Betrieb);
- bankenseitig verlangte Sicherungsmietverträge als Voraussetzung einer Unternehmensfinanzierung;
- Poolfinanzierungen im Konzern, die darauf abstellen, günstige Finanzierungsmöglichkeiten zu erschließen oder ein schwieriges Geschäft überhaupt erst finanzieren zu können;
- Förderfinanzierungen, gedacht, um Unternehmen aus schwieriger Lage zu helfen oder am Markt zunächst nicht finanzierbares Geschäft zu erschließen;
- kurzfristige Nutzungen, etwa von Hotels (Dienstreisen, Veranstaltungen), Veranstaltungs- und Konzerträumlichkeiten oder Messekapazitäten, also Fälle, in denen eine Alternative zur Anmietung aus der Natur des Geschäfts heraus nicht existiert.

In all diesen Fällen kann keinesfalls von steueroptimierten Fremdkapitalstrategien die Rede sein. Die steuerliche Belastung der Finanzierungskosten wirkt damit lediglich als Anreiz, Investitionen zu unterlassen.

Auch ganz grundsätzlich eignet sich die Hinzurechnung nicht als Instrument gegen Gestaltungen. Denn sie differenziert in keiner Weise zwischen ordentlichen und oft unvermeidlichen oder möglicherweise missbräuchlichen Finanzierungswegen und steuerlichen Gestaltungen. Das Steuerrecht verfügt über andere Instrumente, die hier zielgenauer angelegt sind, wie

- Vorschriften zur verdeckten Gewinnausschüttung
- Zinsschranke
- Verrechnungspreiswesen
- Doppelbesteuerungsabkommen
- Abgabenordnung (§ 42)

Dieser Instrumentekasten wird aktuell aufgrund internationaler, von der OECD koordinierter und auf Ebene der G20 beschlossener Übereinkommen unter dem Stichwort „BEPS“ (Base Erosion and Profit Shifting) international, in der EU und in Deutschland weiterentwickelt und um zwischenstaatliche Offenlegungspflichten ergänzt.



## 5 Hebesatzpolitik und wirtschaftliche Entwicklung

Hebesatz als Teil zielgerichteter Standortpolitik begreifen

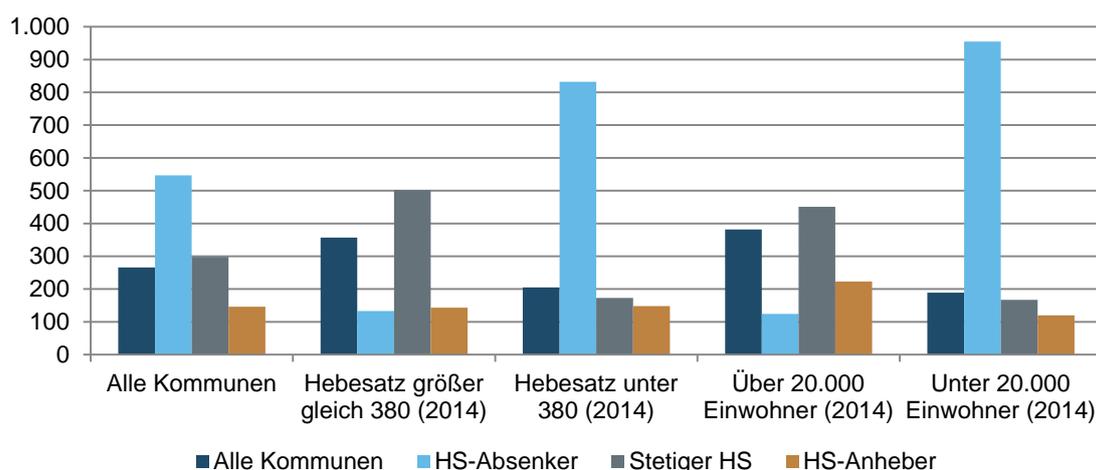
Eine etwas nähere Auseinandersetzung mit statistischen Zusammenhängen zwischen Hebesatzpolitik und der Entwicklung von Gewerbesteueraufkommen lädt dazu ein, die Standortrelevanz der Hebesatzpolitik in Abhängigkeit von unterschiedlichen Qualitäten ernsthaft zu diskutieren und daraus Schlussfolgerungen für die lokale Standort- und Hebesatzpolitik zu ziehen.

### 5.1 Hebesatz und Aufkommenserfolg

Die vorstehende Grafik vergleicht für unterschiedliche Gruppen von Kommunen in Bayern die absolute Veränderung des Brutto-Gewerbesteueraufkommens im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 mit dem Durchschnitt 2012 bis 2014. Von den 2.056 Kommunen haben im Vergleich des Jahres 2003 mit dem Jahr 2014 in dieser Zeit 90 den Hebesatz gesenkt, 1.169 haben ihn unverändert gelassen, 797 haben ihn angehoben. Zwischenzeitliche, wieder zurückgenommene Veränderungen werden hier ausgeblendet. Die Durchschnittsbetrachtung glättet die für die Gewerbesteuer typische starke Volatilität.

Abbildung 11

**Brutto-Gewerbesteueraufkommen Bayern: Veränderung in Euro pro Einwohner im Vergleich des Durchschnitts 2003 bis 2005 mit 2012 bis 2014**



Quelle: Zahlen Bayerisches Statistisches Landesamt; Berechnung: vbw.  
 Die Berechnung berücksichtigt nicht, in welchem Jahr die Kommune den Hebesatz verändert hat.

Erwartungsgemäß führen die in der Grafik dargestellten Werte nicht zu einer eindeutigen Empfehlung. Auffällig ist, dass in allen vier hier untersuchten Gruppen die Kommunen, die den Hebesatz angehoben haben, schlechter abschneiden als der Durchschnitt der Kommunen der Gruppe. In einzelnen sind die Ergebnisse differenzierter:

- Insgesamt hat sich in den 90 bayerischen Kommunen, die in den Jahren 2014 bis 2014 den Hebesatz abgesenkt haben, das Gewerbesteueraufkommen pro Einwohner deutlich überdurchschnittlich entwickelt.
- Bei Kommunen mit Hebesätzen gleich oder größer 380 wie bei denen mit mehr als 20.000 Einwohnern hat sich eine Hebesatzpolitik „mit ruhiger Hand“ besonders ausgezahlt. Die Kommunen, die diesen Kurs gefahren haben, bestimmen den insgesamt überdurchschnittlichen Erfolg dieser beiden Gruppen. Die meisten sehr großen Kommunen Bayerns gehören zu dieser Gruppe.
- Anzumerken ist, dass in der untersuchten Zeit in den beiden genannten Gruppen nur sieben bzw. vier Kommunen den Hebesatz abgesenkt haben. Bei so kleinen Zahlen wird im Einzelfall nach Ursachen gefragt werden müssen. Von den 317 Kommunen mit Hebesätzen ab 380 haben 274 den Hebesatz angehoben. Das ist mit 86 Prozent sehr viel mehr als in den anderen betrachteten Gruppen (30 bis 40 Prozent). Umso auffälliger ist es, dass die Aufkommensentwicklung dieser Kommunen sehr deutlich schlechter abschneidet als die der Kommunen mit ruhiger Hand.
- Bei Kommunen mit Hebesätzen unter 380 sowie bei denen mit weniger als 20.000 Einwohnern ist die Gruppe der Hebesatzsenker klarer Gewinner der Entwicklung, die Kommunen, die Hebesätze angehoben haben, schneiden im Schnitt am schlechtesten ab.

Natürlich gibt es in jeder dieser Gruppen große Streuungen. Und der Hebesatz ist nur einer von vielen Faktoren, die Entwicklungen prägen. Dennoch gilt: Kommunale Hebesatzpolitik hat lokal und als prägendes Element des Besteuerungsniveaus insgesamt einen spürbaren Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg vor Ort. Wenn das, wie bereits dargelegt, vielfach nicht gesehen wird, dann mag das daran liegen, dass dadurch bedingte Veränderungen in der Regel erst allmählich eintreten. Schlechte Standortfaktoren wirken schleichend, aber nachhaltig negativ. Das gilt auch für einen von ansässigen Unternehmen oder potenziellen Investoren als zu hoch angesehenen Hebesatz. Der Umkehrschluss ist allerdings ebenfalls richtig: Wenn die Standortbedingungen verbessert werden, dauert es auch, bis das sichtbar auf die kommunale Entwicklung und die örtliche Haushaltsslage durchschlägt. Gut Ding will Weile haben.

## **5.2 Hebesatz- und Standortpolitik: Die wirtschaftsfreundliche Kommune 2020**

Der lokale wirtschaftliche Erfolg hängt jedoch auch davon ab, ob die einzelne Kommune eine wirtschaftsfreundliche Kommunalpolitik betreibt. Insgesamt ist es wichtig, auf kommunaler Ebene das Verständnis zum Zusammenhang zwischen Standortentwick-

lung und zur Finanzierung wichtiger Aufgaben wünschenswertem Niveau der Besteuerung auszubauen und operativ in zielführende Politik umzusetzen.

Die vbw hat dazu den Leitfaden „Wirtschaftsfreundliche Kommune 2020“ veröffentlicht. Dieser Leitfaden empfiehlt jeder Kommune, besonders standortrelevante Handlungsfelder zu definieren und dazu eigene klare, standortfördernde Ziele zu verfolgen.

### ***Kommune 2020: Wirtschaftsrelevante Handlungsfelder der Kommunalpolitik und mit ihnen verbundene standortrelevante Anliegen***

---

1. *Wirtschaftsnahe Infrastrukturen bedarfsgerecht entwickeln.*
  2. *Stadtentwicklung und Flächenmanagement aktiv gestalten.*
  3. *Wissenstransfers erleichtern.*
  4. *Mit bedarfsgerechtem Wohnraum Kernbedürfnisse erfüllen.*
  5. *Erreichbarkeit der Arbeitsplätze sichern.*
  6. *Kommunen als attraktives Lebensumfeld gestalten.*
  7. *Verwaltung effizient und wirtschaftsfreundlich ausrichten.*
  8. *Gebühren, Steuern und Beiträge wettbewerbsfähig begrenzen.*
  9. *Zurückhaltung in der Rolle als Unternehmer üben.*
  10. *Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit stärken.*
- 

Kommunen werden sich als Standort empfehlen, Unternehmen und Investitionen halten und anziehen, wenn sie

- zu für die Wirtschaft wichtigen Handlungsfeldern in Abstimmung mit dem örtlichen Unternehmertum möglichst konkrete Ziele entwickeln,
- dazu realistische Umsetzungsstrategien aufsetzen,
- diese konsequent verfolgen
- und schließlich mit diesem Verfahren und damit erreichten Erfolgen sichtbar für sich werben.



## **Ansprechpartner**

**Dr. Benedikt Röchardt**  
Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252  
Telefax 089-551 78-249  
benedikt.roechardt@vbw-bayern.de

## **Impressum**

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber:

**vbw**  
Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw Mai 2016