

Steuern

Standortfaktor Gewerbesteuer

Position
Stand: Januar 2020

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

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 lokale Hebesatzpolitik in diesem Sinne vielerorts als wichtiger Teil kommunaler Standortpolitik verstanden.

Es gibt allerdings auch gegenläufige Entwicklungen: Kommunen drehen aus Finanznot an der Gewerbesteuerschraube und beschädigen damit ihre eigenen Zukunftsaussichten. Besonders trifft das die Mitte und den Westen Deutschlands, aber auch die eine oder andere Kommune in Bayern muss sich fragen, ob sie sich mit ihrer Hebesatzpolitik auf dem richtigen Weg befindet.

Insgesamt steigt dadurch das Niveau der Unternehmensbesteuerung in Deutschland schleichend immer weiter an. Auch Bayern ist davon betroffen, allerdings deutlich schwächer als andere Länder.

Die Gewerbesteuer verbindet Wirtschaft und Kommunen konstruktiv und zukunftsweisend miteinander, wenn das Hebesatzniveau verantwortungsvoll gewählt wird. Hohe und substanzbelastende Steuern sind ein negatives Standortmerkmal und führen damit tendenziell eher zu einer schwierigen öffentlichen Haushaltslage. Nachhaltig standortverträglich ist die Gewerbesteuer nur, 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
15. Januar 2020

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Das Gewicht der Gewerbesteuer	2
1.1 Gewerbesteuer und kommunale Steuereinnahmen	2
1.2 Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens	3
2 Die Funktionsweise der Gewerbesteuer	4
3 Herausforderung Hebesatzniveau	5
3.1 Entwicklung der Gewerbesteuer-Hebesätze	5
3.2 Spezifische Entwicklungen in Bayern	7
3.3 Gewinner- und Verlierergruppen in Bayern	8
3.4 Innerdeutscher Steuerwettbewerb	9
4 Internationaler Steuerwettbewerb	11
5 Gewerbesteuerdebatten und Standortfragen	12
6 Problem gewerbesteuerliche Hinzurechnung	17
6.1 Gewerbesteuerliche Hinzurechnung – ein Investitionshindernis	17
6.2 Als Instrument gegen missbräuchliche Gestaltungen ungeeignet	18
7 Problem Umlagesystem	19
8 Hebesatzpolitik und Standortentwicklung	20
Ansprechpartner / Impressum	21

Position auf einen Blick

Gewerbesteuer- und Standortpolitik sind nicht zu trennen

Hebesatzpolitik mit Maß und Verstand gestalten

Kommunen können über ihre Hebesatzpolitik und die zielgerichtete Entwicklung von 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 wirft sowohl die jeweilige Kommune als auch Deutschland insgesamt im internationalen Steuerwettbewerb zurück. Unternehmen haben international und in Deutschland vor allem im Zusammenhang mit Zukunftsinvestitionen die Möglichkeit, als zu teuer empfundenen Standorten auszuweichen, und sie müssen das, wenn sie im Wettbewerb bestehen wollen, auch tun. Der Entwicklung entsprechender Abwärtsspiralen in Kommunen muss standortgerechte Gewerbesteuerpolitik vorbeugen. Das entlässt den Bund nicht aus der Verantwortung, die Unternehmensteuerlast insgesamt auf ein wettbewerbsgerechtes Niveau von 25 Prozent zurückzuführen.

Gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten abschaffen

Die gewerbesteuerliche Hinzurechnung – also die Besteuerung von Fremdkapital-Finanzierungskosten – muss ersatzlos abgeschafft werden. Sie trifft ausgerechnet vergleichsweise schwache, in hohem Maß von Fremdkapital abhängige Unternehmen besonders und eignet sich in keiner Weise, um ungewünschten steuerlichen Gestaltungen vorzubeugen.

Kommunale Wirtschaftsfreundlichkeit strategisch entwickeln

Die kommunale Ebene sollte sich insgesamt und in jeder einzelnen Kommune systematisch damit auseinandersetzen, wie sich wirtschaftliche Qualitäten von Kommunen weiterentwickeln lassen. Angemessene Hebesätze sind hierfür eines von vielen wichtigen Elementen.

Sehr kleine Kommunen in Bayern werden ihre Standortqualitäten in der Regel nur im Verbund mit anderen auf das heute erforderliche Niveau weiterentwickeln können. Dazu können freiwillige Gewerbesteuer-Verbünde und interkommunale Gewerbegebiete beitragen.

1 Das Gewicht der Gewerbesteuer

Eine für die Kommunen hoch attraktive Steuer mit besonderen Risiken

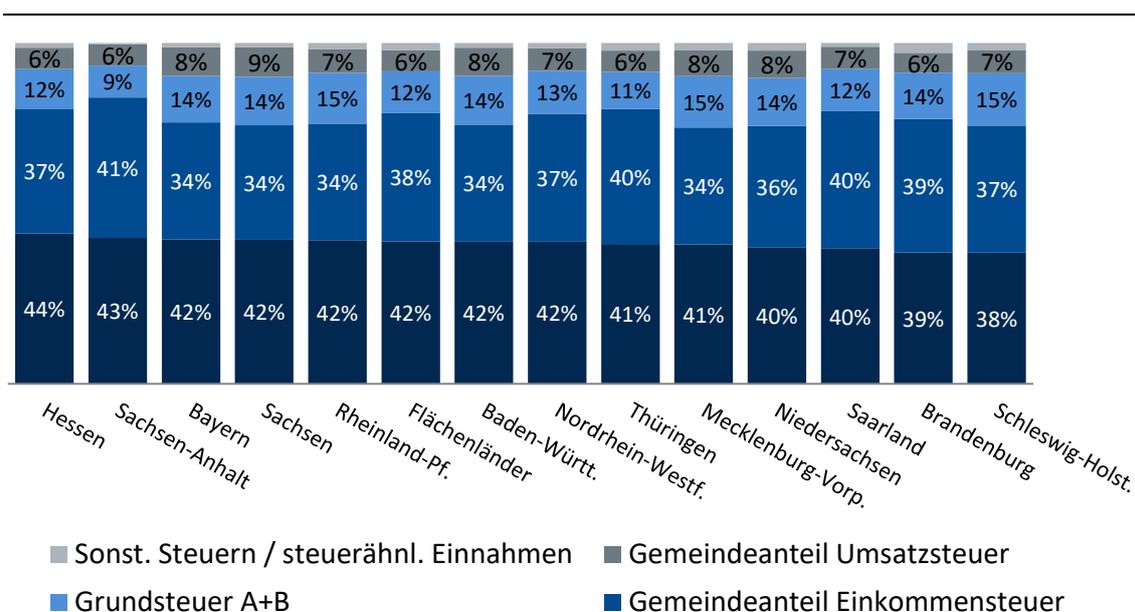
Die Gewerbesteuer ist mit einem Jahresaufkommen von zuletzt knapp 56 Milliarden Euro als Steuerquelle wichtiger als die eigentliche Unternehmensteuer, nämlich die Körperschaftsteuer. Letztere trug 2018 nur gut 33 Milliarden Euro zum Steueraufkommen bei. Erstaunlich ist das höhere Gewicht der Gewerbesteuer nicht. Im Jahr 2014, dem letzten, zu dem diese Zahlen vorliegen, hatten ca. 1,4 Millionen Gewerbebetriebe aufgrund ihrer Ertragslage Gewerbesteuer zu zahlen. Knapp zwei Drittel davon waren einkommensteuerpflichtige Personengesellschaften. Lediglich ein gutes Drittel entfiel auf körperschaftsteuerpflichtige haftungsbeschränkte Unternehmen.

1.1 Gewerbesteuer und kommunale Steuereinnahmen

Derzeit steht die Gewerbesteuer für gut sieben Prozent des gesamten Steueraufkommens. Für die Kommunen ist sie ungleich wichtiger. Abbildung 1 zeigt: Selbst nach Umlagen an Land und Bund steht sie für 38 bis 44 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen.

Abbildung 1

Anteil des Netto-Gewerbesteueraufkommens der Kommunen am gesamten kommunalen Steueraufkommen 2018



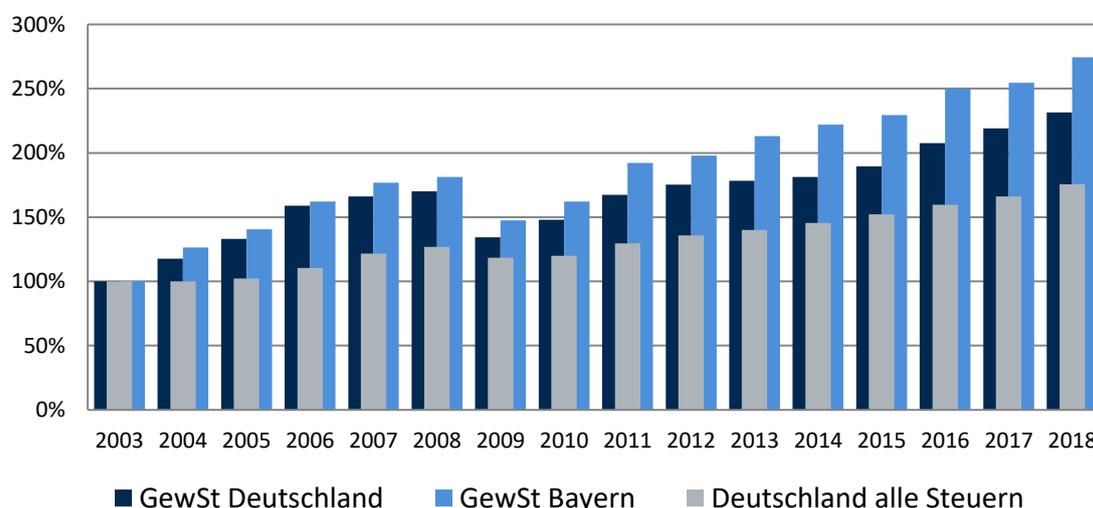
Quelle DESTATIS, Vierteljährliche Kassenstatistik für die Kommunalen Haushalte, 1.-4. Quartal 2018, März 2019; Darstellung vbw

1.2 Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens

Das Aufkommen aus der Gewerbesteuer entwickelt sich seit langem besser als das Steueraufkommen insgesamt. Abbildung 2 macht das am Vergleich der dunkelblauen mit den grauen Säulen für ganz Deutschland deutlich. Die hellblauen Säulen zeigen, dass das Gewerbesteueraufkommen in Bayern noch schneller zulegte als im Bundesdurchschnitt.

Abbildung 2

Steigerung des Brutto-Gewerbesteueraufkommens in Deutschland und Bayern im Vergleich zum Gesamtsteueraufkommen in Deutschland 2003 bis 2018



Quelle: BMF, Datenbank Genesis; Nachberechnung vbw; 2003 = 100

Für die Kommunen vor allem in Bayern war die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens in den letzten 15 Jahren außerordentlich attraktiv. Allerdings verbinden sich mit dieser Steuer auch finanzielle Risiken. Da das Aufkommen aus der Gewerbesteuer von der Ertragslage der Unternehmen abhängt, profitieren die Kommunen besonders von wirtschaftlich guten Jahren, aber sie werden von schlechten Jahren besonders getroffen. Da die Masse kleiner oder sehr kleiner Unternehmen nur einen überschaubaren Teil des Aufkommens beiträgt, trifft dieser Effekt ganz besonders Kommunen, in denen es nur einen oder sehr wenige große Gewerbesteuerzahler gibt. Solange an der Gewerbesteuer festgehalten wird, lässt sich das nicht ändern. Umso wichtiger ist es, dass neben den übergeordneten auch die lokalen Standortqualitäten aus Sicht der Unternehmen passen.

2 Die Funktionsweise der Gewerbesteuer

Zuordnung, Höhe und Wirkung auf unterschiedliche Unternehmen

Die Gewerbesteuer ist eine Kommunalsteuer. Erhoben wird sie auf den sogenannten Gewerbeertrag. Dieser ähnelt dem Unternehmensgewinn vor Ort, wird aber um bestimmte Komponenten korrigiert. Insbesondere sind auch Zinsen, Mieten, Pachten und Lizenzgebühren, die das Unternehmen an Dritte zahlt, teilweise zum Gewinn hinzuzurechnen und damit zu versteuern. Das ist die sogenannte gewerbesteuerliche Hinzurechnung. Sie kann dazu führen, dass Gewerbesteuer zu zahlen ist, obwohl das Unternehmen tatsächlich Verluste schreibt.

Das Gewerbesteueraufkommen fließt der jeweiligen Kommune zu. Ein Teil davon fließt an übergeordnete kommunale Ebenen, ein Teil über die sogenannte Gewerbesteuerumlage an das jeweilige Land und den Bund. Der Löwenanteil bleibt vor Ort.

Der Prozentsatz, mit dem die Gewerbesteuer anfällt, wird mit folgender Formel errechnet: $3,5 \times \text{Hebesatz} / 100$. Die 3,5 ist die sogenannte Gewerbesteuermesszahl. Über sie könnte der Gesetzgeber das Gewerbesteuerniveau bundesweit ändern. Den Hebesatz regelt jede Kommune selbst, er muss aber mindestens 200 betragen. Festgesetzt werden muss der Hebesatz für das laufende Jahr spätestens bis Ende Juni. Er wird mit der jährlichen Haushaltssatzung jeder Kommune beschlossen. 2018 lag die durchschnittliche Gewerbesteuerlast auf Gewerbeerträge in Bayern bei 13,13 Prozent. Das entspricht einem Hebesatz von 375. Errechnet ist dieser Hebesatz nicht als Mittelwert aller Hebesätze, sondern aus der tatsächlichen durchschnittlichen Belastung aller Gewerbeerträge mit Gewerbesteuer.

Auf Körperschaften schlägt die Gewerbesteuer und damit auch die Hebesatzerhöhung unmittelbar durch. Bei ihnen addieren sich die Gewerbesteuerlast und die Belastung mit Körperschaftsteuer und dem Solidaritätszuschlag. Jede Hebesatzanhebung führt zu höherer Steuerlast.

Bei Personenunternehmen ist das komplizierter. Solange der Gewerbeertrag 25.000 Euro nicht übersteigt, zahlen sie aufgrund eines Freibetrags gar keine Gewerbesteuer. Darüber fällt zwar Gewerbesteuer an, allerdings wird die Gewerbesteuer aus Hebesatzanteilen bis 380 von der Einkommensteuerschuld abgezogen. Dadurch sinkt die Einkommensteuerschuld und mit ihr auch die Belastung mit Soli, der 5,5 Prozent auf die Einkommensteuerschuld beträgt. Durch diesen Soli-Effekt bleibt die Gewerbesteuer für Personenunternehmen tatsächlich bis zu einem Hebesatz von ca. 400 belastungsneutral. Personenunternehmen bekommen die Gewerbesteuer also – von Bürokratielasten abgesehen – nur als Zusatzlast zu spüren, wenn der Hebesatz oberhalb von 400 liegt oder wenn die oben erwähnte Hinzurechnung zu Steuerlasten führt, denen mangels Gewinn keine Einkommensteuer zur Verrechnung gegenübersteht. Weitere mit der Gewerbesteuer verbundene Verwerfungen können sich bei internationaler Geschäftstätigkeit ergeben.

3 Herausforderung Hebesatzniveau

Schleichende Steuererhöhungen, große Unterschiede zwischen Ländern

3.1 Entwicklung der Gewerbesteuer-Hebesätze

In Deutschland gibt es gut 10.800 Gemeinden und kreisfreie Städte. Jedes Jahr heben zumindest hunderte den Gewerbesteuerhebesatz an. 2019 waren es 1.052, also knapp unter zehn Prozent aller Kommunen; nur 43 haben ihn abgesenkt. Auf die Länder bezogen, gab es bis zu 28,3 Prozent Anheber, in Bayern mit 1,5 Prozent den niedrigsten Wert.

Tabelle 1

Veränderung des Gewerbesteuerhebesatzes – Kommunen 2019

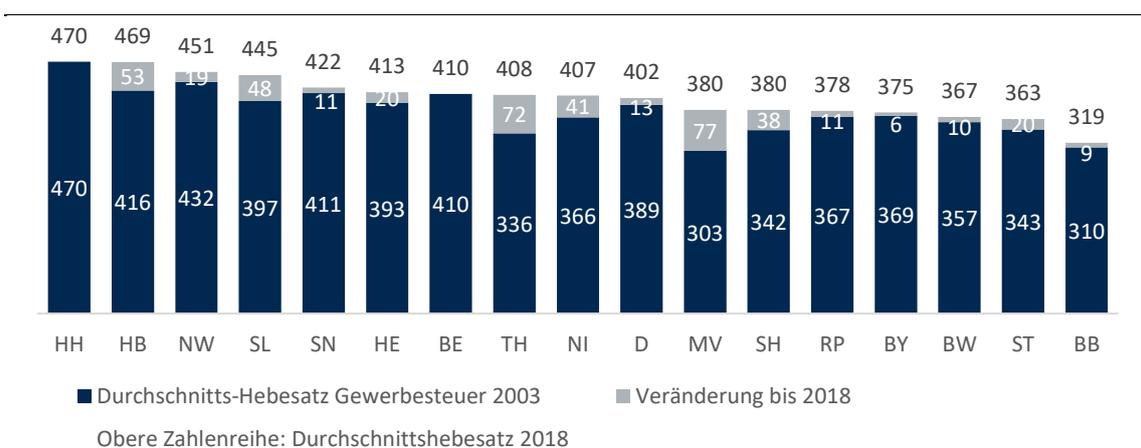
Land	Anheber	von allen	Absenker
Nordrhein-Westfalen	112	28,3%	7
Hessen	96	22,7%	
Saarland	11	21,2%	
Schleswig-Holstein	224	20,3%	2
Thüringen	97	14,6%	8
Niedersachsen	123	13,0%	3
Mecklenburg-Vorpommern	84	11,6%	4
Brandenburg	40	9,6%	1
Deutschland gesamt	1.027	9,5 %	43
Sachsen	30	7,2%	5
Rheinland-Pfalz	134	5,8%	5
Sachsen-Anhalt	11	5,0%	
Baden-Württemberg	34	3,1%	3
Bayern	31	1,5%	5

Quelle: DESTATIS, Änderungen von Realsteuerhebesätzen, 1. HJ 2019; Berechnungen vbw

Abbildung 3 zeigt: in den Ländern ist der Anstieg der Gewerbesteuer-Hebesätze auch in den letzten 15 Jahren sehr unterschiedlich ausgefallen. Daneben fällt auf, dass auch die jeweiligen durchschnittlichen Hebesatzniveaus stark voneinander abweichen – der Hamburger Hebesatz liegt um 50 Prozent über dem Durchschnittsbesatz des Landes Brandenburg.

Abbildung 3

Durchschnittsbesätze der Gewerbesteuer 2003 und 2018



Quelle: DESTATIS, Datenbank Genesis, Tabelle 71231-0004

Trotz der auch über die Jahre in ähnlichem Maß angehobenen Hebesätze steigt der vom Statistischen Bundesamt für Deutschland ausgewiesene Durchschnittsbesatz im Lauf der Zeit kaum an. Bei der Grundsteuer A und Grundsteuer B sieht das anders aus (Tabelle 1).

Tabelle 1

Durchschnittsbesätze der Realsteuern in Deutschland 2003 und 2018

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
2003	286	373	387
2018	339	472	402
Veränderung	+ 53	+ 99	+ 15

Quelle: DESTATIS

Der scheinbare Widerspruch aus häufigen Hebesatz-Anhebungen und schwach steigenden Durchschnittsbesätzen erklärt sich daraus, wie die Durchschnittsbesätze errechnet

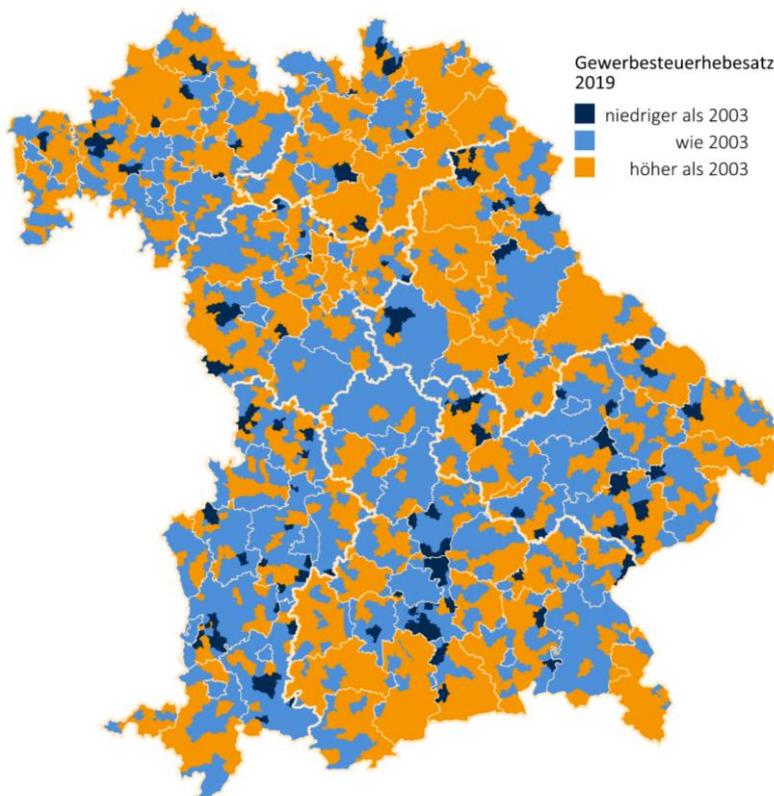
werden. In sie fließen Gewerbeerträge mit dem Hebesatz ein, mit dem sie lokal belastet wurden. Rechnerisch kann ein deutlich gestiegener Durchschnittshebesatz zwei Ursachen haben: höhere Hebesätze und besonderen wirtschaftlichen Erfolg von Kommunen mit hohen Hebesätzen, gegebenenfalls auch beides zusammen. Hinter einem schwach gestiegenen oder eventuell sogar gesunkenen Durchschnittshebesatz (auch das gibt es von Zeit zu Zeit) stehen dementsprechend niedrigere Hebesätze und / oder ein überproportionaler wirtschaftlicher Erfolg von Kommunen mit niedrigen Hebesätzen. Das ist, wie die folgenden Ausführungen zeigen, jedenfalls in Bayern der Fall.

3.2 Spezifische Entwicklungen in Bayern

Dem zwischen 2003 und 2018 in Bayern mit sechs Punkten nur marginal gestiegenen Durchschnittshebesatz stehen von Kommunen vielfach angehobene Hebesätze gegenüber. Abbildung 4 verdeutlicht das Ausmaß dieses Geschehens.

Abbildung 4

Gewerbesteuer-Hebesatz Bayern 2019 im Vergleich zu 2003



Quelle Datenbank Genesis Bayern; Darstellung vbw; gemeindefreie Gebiete hier als Gebiete mit unverändertem Hebesatz dargestellt

Alle auf der Karte orange dargestellten Kommunen weisen 2019 einen höheren Hebesatz aus als 2003. Die dunkelblau gekennzeichneten Kommunen haben ihn gegenüber 2003 gesenkt.

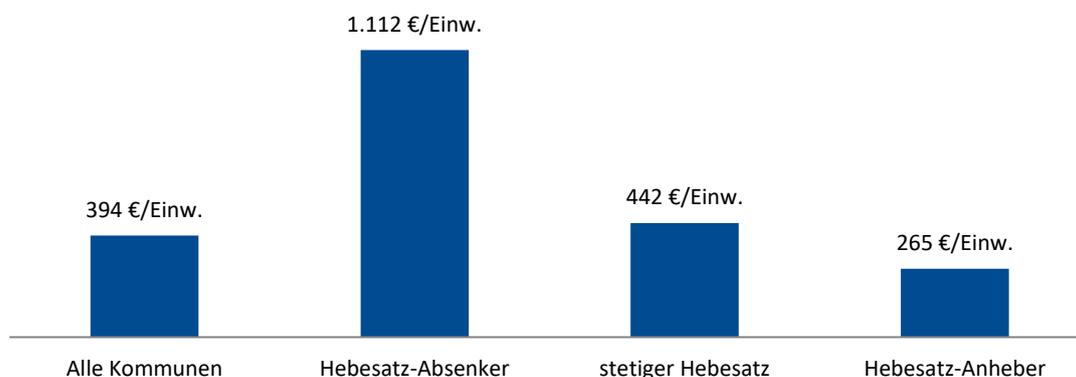
Tatsächlich haben in Bayern, das im Ländervergleich durch sehr moderat agierende Kommunen geprägt ist, seit 2003 1.050 der 2.056 Kommunen den Hebesatz teilweise spürbar angehoben, nur 103 senkten ihn ab. Der Effekt dieser Veränderungen zeigt sich, wenn ausgeblendet wird, dass gleichzeitig die Kommunen mit niedrigen Hebesätzen beim Gewerbesteueraufkommen deutlich stärker zugelegt haben also solche mit hohen. Um diese Verschiebungen auszublenden, müssen die Hebesätze des Jahres 2019 auf die lokalen Gewerbeerträge des Jahres 2003 angewendet werden. Wenn auf der Basis gerechnet wird, ergibt sich gegenüber 2003 nicht etwa ein Anstieg des durchschnittlichen Hebesatzniveaus um sechs Punkte, wie ihn Abbildung 3 für Bayern für 2018 zeigt, sondern ein Anstieg um 20,9 Punkte auf einen Durchschnittshebesatz von 390,3.

3.3 Gewinner- und Verlierergruppen in Bayern

Vor diesem Hintergrund überrascht Folgendes nicht:

Abbildung 5

Kommunen Bayern: Veränderung des durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommens 2016 bis 2018 gegenüber 2003 bis 2005, Euro pro Einwohner



Quelle Zahlen Bayerisches Statistisches Landesamt; Vergleich des Durchschnittsaufkommens pro Einwohner über je drei Jahre, um Ausreißer einzufangen; Berechnung: vbw. Unberücksichtigt bleibt, in welchem Jahr innerhalb der o.g. Spanne eine Kommune den Hebesatz verändert hat.

- In der Gruppe der Kommunen, die 2018 einen höheren Hebesatz hatten als 2003, hat sich das Gewerbesteueraufkommen, pro Einwohner gerechnet, um 33 Prozent schlechter entwickelt als im Durchschnitt aller Kommunen.
- In der Gruppe, die den Hebesatz stabil gehalten hat, ist das Gewerbesteueraufkommen um zwölf Prozent stärker gestiegen als im Schnitt aller Kommunen.

- Sieger dieses Vergleichs sind die Kommunen, die den Hebesatz in der besagten Zeitspanne abgesenkt haben. Ihr durchschnittliches Gewerbesteueraufkommen pro Einwohner lag am Ende der Frist bei fast dem Dreifachen des Ausgangswertes.

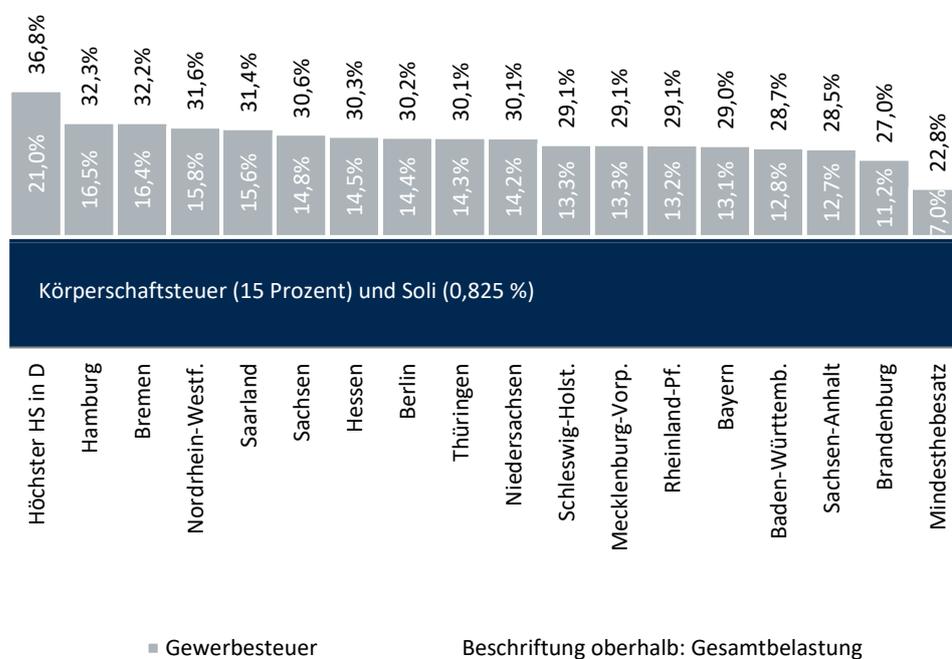
3.4 Innerdeutscher Steuerwettbewerb

Der Vergleich von Hebesätzen ist im Hinblick auf die tatsächliche Belastung der Unternehmen recht abstrakt. Aussagekräftiger werden entsprechende Vergleiche, wenn sie an Stelle der Hebesätze die daraus abgeleiteten prozentualen Belastungen von Unternehmensgewinnen darstellen.

Abbildung 6 zeigt das Ergebnis daraus für Körperschaften am Beispiel der Durchschnittshebesätze der Länder. Die Belastungsunterschiede sind erheblich. Um zu zeigen, dass sie zwischen den Kommunen noch deutlich größer sein können, sind an den Rändern die Belastung beim Mindesthebesatz 200 sowie die höchste in einer Kommune vorhandene Belastung im Jahr 2019 (beim Hebesatz von 600 in Wettlingen, Rheinland-Pfalz) dargestellt.

Abbildung 6

Nominale Belastung von Körperschaften in Deutschland 2018 bei Anwendung des durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatzes je Land

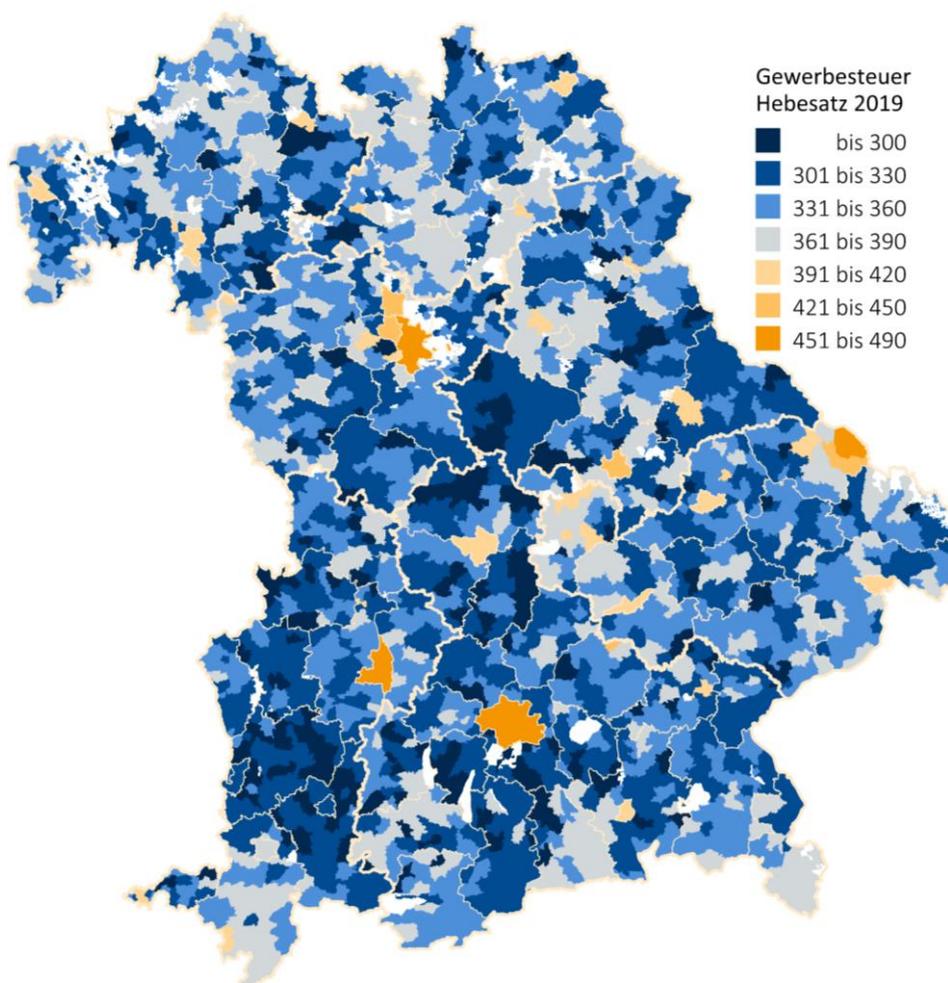


Quelle DESTATIS, Hebesätze der Realsteuern, 2018; Datenbank GENESIS, eigene Berechnungen.

Hier zeigt sich, dass die Betrachtung von Durchschnittshebesätzen zu oberflächlich ist und hebesatzbedingte lokale Standortprobleme und Standortvorteile verdeckt. Vor diesem Hintergrund lohnt ein näherer Blick auf Hebesatzniveaus.

Abbildung 8

Gewerbesteuer-Hebesätze in Bayern 2019



Quelle Datenbank Genesis Bayern, Tabelle 71231-003r; Statistisches Bundesamt, Arbeitsunterlage zu den Änderungen von Realsteuerhebesätzen, 1. Halbjahr 2019; Karte: vbw. Weiß: gemeindefreie Gebiete

Abbildung 8 zeigt: in der Masse der Kommunen in Bayern ist der Gewerbesteuer-Hebesatz durchaus attraktiv. Mit einem Durchschnittshebesatz von 375 ist das Besteuerungsniveau – jedenfalls im deutschen Vergleich – moderat, vor allem die Fläche arbeitet mit niedrigen Hebesätzen, oft genug in Verbindung mit ansonsten guten Standortbedingungen. Auch viele Kommunen mit mittleren Hebesätzen brauchen sich angesichts anderer hoher Standortqualitäten im Preis-Leistungs-Verhältnis nicht zu verstecken.

4 Internationaler Steuerwettbewerb

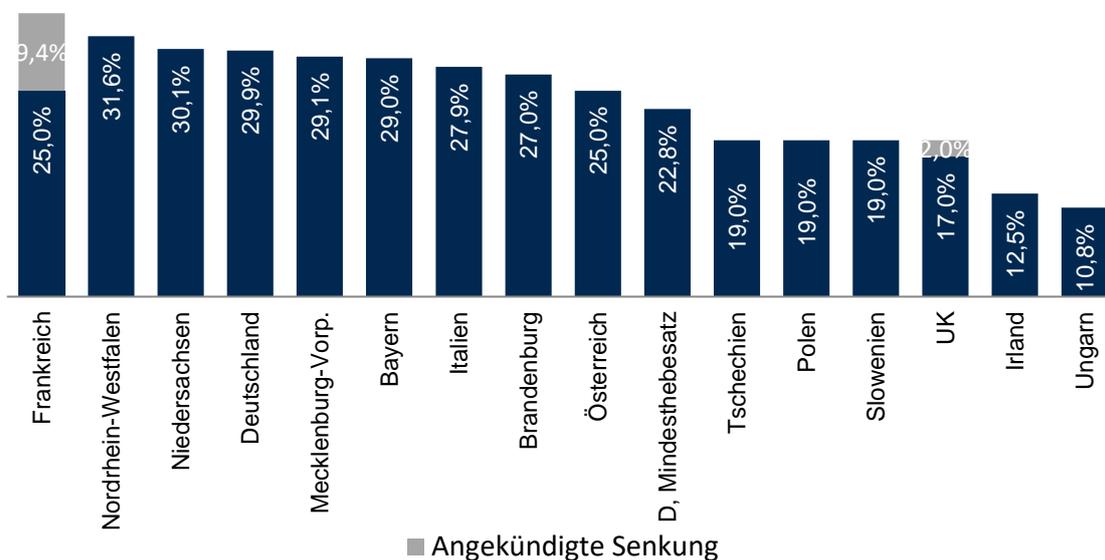
Entwicklung der Hebesätze stellt Standort Deutschland in Frage

Ein Vergleich mit Niveaus der Unternehmensbesteuerung in unserem europäischen Umfeld zeigt, dass der Gewerbesteuerhebesatz auch im internationalen Standortwettbewerb eine wichtige Rolle spielt.

Durch einen niedrigen Hebesatz wird eine Kommune zwar nach internationalen Maßstäben nicht zum Niedrigsteuerstandort, aber der Abstand zu anderen Standorten ist spürbar geringer als in Kommunen mit hohen Hebesätzen. Durch in wichtigen Ländern, allen voran Frankreich, angekündigte Steuersenkungen verschärfen sich die mit europäischen und internationalen Niveauunterschieden verbundenen Standortherausforderungen allerdings demnächst weiter. Die langjährige Tendenz zu immer höheren Hebesätzen geht sukzessive zu Lasten des Standortes Deutschland insgesamt.

Abbildung 7

Unternehmensteuerlast inkl. Gewerbesteuer im europäischen Vergleich



Quelle: BMF, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2018. Deutschland und seine Länder: Belastung jeweils bei Durchschnittshebesatz aller jew. Gemeinden 2018 nach DESTATIS.

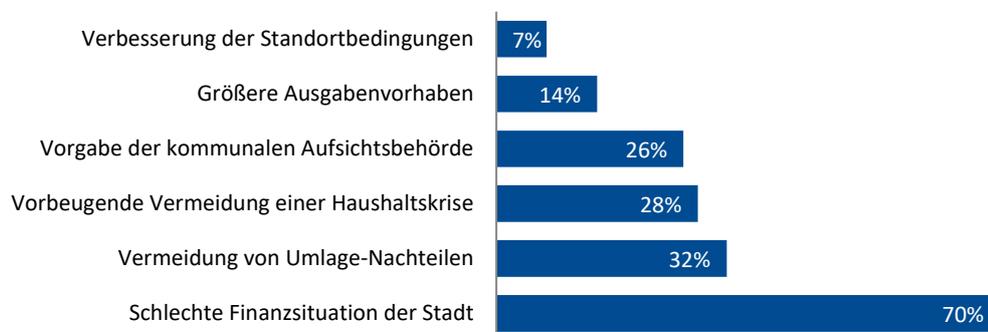
Herausforderungen im internationalen Standortwettbewerb können die Kommunen sicherlich nicht allein lösen. Allerdings sollten sie weder die Situation verschärfen noch sich sinnvollen Lösungen verschließen. Deutschland muss, um wieder wettbewerbsfähig zu werden, das Niveau der Unternehmensbesteuerung insgesamt auf 25 Prozent absenken.

5 Gewerbesteuerdebatten und Standortfragen

Zu oft schwach ausgeprägtes kommunales Problembewusstsein

Eine 2016 bei Städten durchgeführte Umfrage zeigt, dass bei der Diskussion von Gewerbesteuererhöhungen die Auseinandersetzung mit Standortqualitäten nur eine nachrangige Rolle spielt.

Abbildung 9
Gründe für Gewerbesteuererhöhungen



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

Nur sieben Prozent der Städte gaben an, Gewerbesteuererhöhungen zur Verbesserung von Standortqualitäten der Stadt durchzuführen. Wichtigste Gründe sind vielmehr eine schlechte aktuelle oder erwartete Haushaltslage und von Aufsicht und staatlichen Umlagesystemen ausgehende Zwänge. Entsprechende Vorstellungen begegnen einem auch bei Debatten um das Gewerbesteuerniveau in Bayern immer wieder.

Die folgende Tabelle setzt sich daher mit den Argumenten auseinander, mit denen auf kommunaler Ebene immer wieder höhere Gewerbesteuerhebesätze gefordert werden.

Tabelle 3

 Typische Argumente in kommunalen Debatten zur Gewerbesteuer
 und die Sicht der Wirtschaft dazu

Kommunales Argument	Wertung
Die Ausgaben steigen stark, insbesondere aufgrund steigender Soziallasten.	Explodierende Sozialausgaben sind ein typisches Problem in Kommunalhaushalten. Schlechtere Rahmenbedingungen für die Wirtschaft sind hier kontraproduktiv. Hilfreich sind dagegen Standortstrategien, die den Ausbau sozialer Angebote so gestalten, dass gleichzeitig Wirtschaft und Arbeitsmarkt lokal gestärkt werden, insbesondere durch bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
Die Aufkommensperformance ist schwach, weil 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 als auch für Dienstleister.
Ein höherer Gewerbesteuerhebesatz muss gestiegene Umlagen an Kreis und Bezirk kompensieren.	Höhere Umlagepflichten an Kreis und Bezirk resultieren in der Regel aus höherem Steueraufkommen in Vorjahren. Die Umlagesätze selbst verändern sich – wenn überhaupt – nicht stark. Es ist nicht nachvollziehbar, wenn ein höheres Steueraufkommen zum Anlass genommen wird, Steuern zu erhöhen.
Die Gewerbesteuer-einnahmen entwickeln sich unbefriedigend.	<p>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.</p> <p>Bei schlechter Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens muss zusammen mit den Unternehmen vor Ort die Ursache geklärt werden. Ursachen können wirtschaftliche Schwächen einzelner Unternehmen oder des Standorts insgesamt ebenso sein wie höhere Investitionen der Unternehmen vor Ort, die kurzfristig über Abschreibungen die Erträge schmälern, aber perspektivisch höhere Erträge und Steueraufkommen bringen. Antworten dazu, wie die Kommune wirtschaftlich wieder auf die Beine kommt, müssen sich an diesen Analysen ausrichten.</p> <p>Falls das Steueraufkommen aufgrund einer insgesamt schlechten Wirtschaftslage sinkt, stehen neben den Kommunen auch</p>

Kommunales Argument Wertung

die Unternehmen insgesamt vor schwierigen Herausforderungen. Steuererhöhungen sind dann absolut unangebracht.

Der bundesweit durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz 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.
- Speziell 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 gewerbesteuerlichen Freibetragsregelung und der Verteilung gewerblicher Erträge in der Wirtschaft zahlt die Masse der Unternehmen tatsächlich keine oder nur wenig Gewerbesteuer. Die Hauptlast wird von sehr wenigen größeren und großen Unternehmen getragen.

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.

Kommunales Argument Wertung

Die ersten zwei Gründe führen zu starken Schwankungen im Gewerbesteueraufkommen. Deshalb ist es gerade dann, wenn einzelne Unternehmen das lokale Aufkommen prägen, wichtig, die kommunale Haushaltspolitik auf diese Volatilität einzustellen. Um die Volatilität 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.

Pauschale Gestaltungsvorwürfe, denen sich größere deutsche Unternehmen oft ausgesetzt sehen, fallen bei näherer Prüfung regelmäßig in sich zusammen. Erstens wirkt speziell das deutsche Steuerrecht zusammen mit gut aufgestellten Finanzverwaltungen entsprechenden Gestaltungen wirksam entgegen. Zweitens wurden Gestaltungsmöglichkeiten international, auch durch die USA, in den letzten Jahren stark zurückgedrängt, allerdings zunehmend durch attraktive Unternehmensteuersätze ersetzt. Umso gefährlicher ist es, das eigene Steuerniveau nach oben zu treiben. Das Gegenteil ist notwendig.

Übrigens: Bayerns Wirtschaft ist international stark verflochten. Viele regional wichtige Arbeitgeber sind Töchter ausländischer Unternehmen. 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 kommunale Investitionen höhere Hebesätze erfordern, 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.

6 Problem gewerbesteuerliche Hinzurechnung

Steuern auf Finanzierungskosten beschädigen den Standort

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 bedeutet de facto insbesondere 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.

6.1 Gewerbesteuerliche Hinzurechnung – ein Investitionshindernis

In der Gewerbesteuer werden Fremdkapital-Finanzierungskosten zum Teil dem zu versteuernden Gewerbeertrag zugeschlagen.

Diese sogenannte Hinzurechnung führt schon bei typischen gesunden Eigenkapitalquoten dazu, dass die Steuerlast von Kapitalgesellschaften auf den tatsächlichen Gewinn um einige Prozentpunkte höher ausfällt als nominal vorgegeben. Im internationalen Geschehen ist das ein Wettbewerbsnachteil, der mit steigenden Hebesätzen schleichend größer wird. Pauschal darstellen lassen sich diese Zusatzlasten nicht – ihr Maß hängt von der individuellen Finanzierungssituation jedes einzelnen Unternehmens ab. In den oben aufgeführten Belastungszahlen sind sie deshalb nicht enthalten. Sie kommen als eigenes Problem dazu.

Besonders schwer tragbar ist diese Belastung, wenn in Verlustsituationen durch Steuern auf Zinsen, Mieten, Pachten und Lizenzen Gewerbesteuer als Substanzlast anfällt.

Wer die Wirkungsweise der Hinzurechnung unbefangen prüft, erkennt schnell, dass sie weder dem deutschen Steuerrecht noch den Unternehmen guttut. 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, bleibt insoweit belastungsfrei. Eigenkapital-schwache Unternehmen werden benachteiligt.
- Der Umgang mit der Hinzurechnung ist kompliziert. Damit ist das sowieso schon sehr komplexe deutsche Steuerrecht gegenüber Besteuerungssystemen anderer Staaten nochmals unattraktiver.

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

6.2 Als Instrument gegen missbräuchliche Gestaltungen ungeeignet

Die Hinzurechnung wird regelmäßig 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 gar nicht in der Lage, ihren gewerbesteuerlich belasteten Fremdkapitalbedarf durch Eigenkapital zu ersetzen. Einige Beispiele dazu:

- Gründerunternehmen, denen Kapital zum Erwerb von Anlagevermögen fehlt,
- Fälle, in denen ein Unternehmer eine für sein Geschäft notwendige Immobilie 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 bei Verlagshäusern),
- Betriebsaufspaltungen etwa im Zuge eines Generationenwechsels (Altersvorsorge: ältere Generation behält Immobilie als Altersvorsorge, jüngere Generation übernimmt den Betrieb in angemieteten Räumen; oder 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 geht es nicht um steueroptimierte Fremdkapitalstrategien. 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 notwendigen Finanzierungswegen und steuerlichen Gestaltungen. So muss etwa ein Unternehmen, das eine Lizenz von Dritten einkaufen muss, um seinen Geschäften nachgehen zu können, auf die damit verbundenen Kosten ebenso Gewerbesteuer zahlen wie eines, bei dem die Muttergesellschaft überteuerte Lizenzen an Tochterunternehmen vergibt, um an den Standorten der Tochterunternehmen Steuern zu sparen. Das erstgenannte Unternehmen handelt völlig angemessen. Beim zweiten Unternehmen kann das Steuerrecht mit der Prüfung von Verrechnungspreisen der Gestaltung zielgerichtet entgegenwirken. Die gewerbesteuerliche Hinzurechnung ist im ersten Fall nicht angebracht, im zweiten Fall ein ungeeignetes Mittel.

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die gewerbesteuerliche Hinzurechnung dringend abgeschafft werden muss.

7 Problem Umlagesystem

Ein Drittel der Länder handelt kurzsichtig

In einem Drittel der Länder spielen mit dem kommunalen Umlagesystem verbundene Zwänge eine besondere Rolle für die Entwicklung der Gewerbesteuer-Hebesätze. Bayern verzichtet aus guten Gründen auf solche Mittel.

Hebesatztreibende Systeme für den kommunalen Finanzausgleich

Kommunale Finanzausgleichssysteme werden mit einem sogenannten Nivellierungshebesatz organisiert. Kommunen werden so zum Ausgleich herangezogen, als würden sie die Gewerbesteuer zu diesem Nivellierungssatz erheben.

Einige Länder nutzen dafür den durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz über alle Kommunen. Damit treibt jede einzelne Hebesatzanhebung einer Kommune den Nivellierungshebesatz nach oben. Das übt auf andere Kommunen den Anreiz aus, nachzuziehen. Damit wird eine gefährliche Spirale hin zu immer höheren Hebesätzen und immer niedrigerer steuerlicher Attraktivität in Gang gesetzt.

Zudem hebt dies 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 ein kurzfristig lohnendes Verfahren. Zum einen werden Kommunen auf eine eigene Finanzierungsquelle verwiesen. Das senkt den Druck auf den Landeshaushalt. Zum anderen fließt das Gewerbesteueraufkommen nur anteilig in den Finanzausgleich mit anderen Ländern. Es bleibt also rechnerisch zunächst mehr im Land als bei anderen Aufkommensarten.

Eine Auseinandersetzung mit den langfristigen wirtschaftlichen Effekten solcher Verfahren scheint in der Regel keine Rolle zu spielen.

In der aktuellen Auseinandersetzung um eine Stabilisierung der Finanzen notleidender Kommunen muss darauf Wert gelegt werden, dass aus Umlagesystemen resultierende Zwänge zur Verschlechterung steuerlicher Standortqualitäten abgeschafft werden.

8 Hebesatzpolitik und Standortentwicklung

Das Preis-Leistungsverhältnis muss stimmen

Der lokale wirtschaftliche Erfolg hängt neben dem Hebesatz der Gewerbesteuer von einer Fülle weiterer Faktoren ab. Erfolg wird sich nur einstellen, wenn die Kommune eine insgesamt wirtschaftsfreundliche Kommunalpolitik betreibt. Der mit der lokalen Abgabenlast gebildete Preis muss zu dem für Unternehmen wichtigen Leistungsangebot der Kommune passen. In diesem Zusammenhang kommt es besonders auf folgende Handlungsfelder an:

Wirtschaftsrelevante Handlungsfelder der Kommunalpolitik und mit ihnen verbundene standortrelevante Anliegen

1. Kommune als Wohn- und Arbeitsort attraktiv halten.
 2. Wirtschaftsnaher Infrastrukturen bedarfsgerecht entwickeln, gute Erreichbarkeit der Arbeitsplätze sichern.
 3. Kommunalen Beitrag zur Entwicklung der digitalen Netze engagiert leisten.
 4. Stadtentwicklung und Flächenmanagement am privaten, gewerblichen und öffentlichen Bedarf sowie Mobilitätsanforderungen ausrichten.
 5. Soziale Infrastruktur an den Anforderungen der heutigen Arbeitswelt gemessen weiterentwickeln.
 6. Bildungsinfrastruktur anforderungsgerecht weiterentwickeln, Wissenstransfer erleichtern.
 7. Verwaltung effizient, wirtschaftsfreundlich und zunehmend digital ausrichten.
 8. Gebühren, Steuern und Beiträge standortgerecht begrenzen.
 9. Zurückhaltung in der Rolle als Unternehmer üben.
 10. Interkommunale Kooperationen und Zusammenarbeit ausbauen.
-

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 mit diesem Verfahren und damit erreichten Erfolgen sichtbar für sich werben.

Speziell kleinere Kommunen verfügen oft nur über beschränkte Möglichkeiten, ihre Standortpotenziale eigenständig umfassend auszubauen. In solchen Fällen empfiehlt sich die Prüfung interkommunaler Entwicklungsstrategien, zu denen auch gemeinsame Gewerbegebiete und freiwillige Gewerbesteuer-Verbünde gehören können.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Benedikt Röchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-91-252

benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Januar 2020