

IV. Resümee

Weder auf Grundlage der präventiven Selbstverteidigung aus Art. 51 UN-Charta noch der Resolution 1441 lässt sich der Krieg der USA und seiner Verbündeten gegen den Irak rechtfertigen. Mangels einer eindeutigen Resolution des UN-Sicherheitsrates war der Krieg völkerrechtlich nicht zu legitimieren und verstößt gegen das Nichteinmischungsprinzip (Art. 2 Nr. 7 UN-Charta) und gegen die Achtung der territorialen Integrität der Staaten (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta). Der Alleingang der USA hat einen gefährlichen Präzedenzfall geschaffen, auf den sich andere Staaten berufen können und eröffnet letztlich der Gewalt die Herrschaft über das Recht. Dies ist ein Rückfall in Zeiten in denen die Staaten den Krieg noch als eine Fortsetzung ihrer Außenpolitik mit anderen Mitteln zur Durchsetzung ihrer Interessen betrachteten³⁴. Die Folgen für die Staatengemeinschaft sind unabsehbar³⁵.

34) Vgl. Ipsen, in: ders. (o. Fußn. 25), § 2 Rdarn. 39 ff.

35) Zur Gefahr das sich daraus neues Völkergewohnheitsrecht bilden könnte *Murswiek*, NJW 2003, 1014 (1018 f.).

auf web-fax

Rechtsanwalt und Kreisdirektor a. D. Jochen-Konrad Fromme, MdB, Haverlah

Nachfolgeregelung für die Gewerbesteuer*

Der dritte Weg

Bei der Frage, wie es mit der Gewerbesteuer weitergehen soll, geht es um wichtige gesellschaftspolitische Weichenstellungen. Weder die vom Bundesverband der Deutschen Industrie/Verband der Chemischen Industrie, noch die von den Spitzenverbänden vorgeschlagene Lösung tragen den Anforderungen der Zukunft Rechnung. Deshalb ist eine Weiterentwicklung der jeweils richtigen Elemente notwendig. Außerdem hat der hier aufgezeigte Weg die Chance, ein tragfähiger politischer Kompromiss zu sein.

I. Modelldiskussion

Die Gemeindefinanzreform ist in das heiße Stadium der Entscheidung gekommen. Die Bundesregierung will noch im Sommer 2003 einen Gesetzentwurf vorlegen. Gegenwärtig stehen sich bei der Frage der Veränderung der Gewerbesteuer zwei Lösungsvorschläge scheinbar unversöhnlich gegenüber: Die Wirtschaft, repräsentiert durch den Bundesverband der Deutschen Industrie und den Verband der Chemischen Industrie¹, will eine Verschmelzung von Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und kommunaler Wirtschaftsbesteuerung (Gewerbesteuer) zu einer einheitlichen direkten Gemeindesteuer mit einem Hebesatzrecht für die Kommunen, wobei als Bemessungsgrundlage die Einkommenssteuerschuld dienen soll. Die Bundesregierung² und das Land Nordrhein-Westfalen³, unterstützt von den kommunalen Spitzenverbänden⁴, wollen eine Revitalisierung der Gewerbesteuer unter Einbeziehung der Freiberufler und unter verstärkter Einbeziehung gewinnunabhängiger Teile, wie z. B. Mieten, Pachten und Leasingraten. In seiner Regierungserklärung vom 14. 3. 2003⁵ hat der Bundeskanzler angekündigt, dass der Vorschlag für eine „erneuerte Gewerbesteuer“ zum 1. 1. 2004 eingeführt werden soll. Dies ist wohl als Unterstützung für das Modell der kommunalen Spitzenverbände zu verstehen.

Richtig an dem Vorschlag der Wirtschaft ist, dass verstärkt zu einem Zuschlagssteuersystem übergegangen werden muss. Dadurch lässt sich der Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren. Wenn auch die kommunale Besteuerung an ohnehin vorhandenen Bemessungsgrundlagen aus anderen Besteuerungsverfahren anknüpft, könnte man ähnlich wie bei der Kirchensteuer und beim Solidarzuschlag mit einem weiteren Computerdurchlauf die kommunalen Steuern erheben. Falsch daran ist allerdings die Verschmelzung der Wirtschafts- und Einwohnerbesteuerung in einer einheitlichen Abgabe. Dadurch würde gerade das erforderliche Band zwischen Betrieb und Betriebsstättengemeinde, das auch aus der Sicht der Wirtschaft unerlässlich ist, verloren gehen. Gerade dies ist aber am Modell der Revitalisierung richtig.

II. Gemeindefinanzsteuer

Um die Vorteile beider Modelle miteinander zu kombinieren und die Nachteile auszuschließen, habe ich das Modell der „Gemeindefinanzsteuer“⁶ entwickelt. Sie besteht aus einer Zuschlagssteuer, die auf die aus wirtschaftlicher Betätigung entstehenden Einkommen erhoben wird. Als Bemessungsgrundlage ist jeweils der in der Einkommensteuererklärung festgestellte Gewinn aus den einzelnen Einkunftsarten (gewerblicher Tätigkeit, freiberufler Tätigkeit, Vermietung und Verpachtung, sofern über die private Vermögensverwaltung hinausgehend, sowie Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft). Die entsprechenden Daten finden sich in der Einkommensteuererklärung und können von dort aus per EDV weiter bearbeitet werden. Damit wird die gesamte Gewerbesteuerbürokratie überflüssig. Unter „wirtschaftlicher Betätigung“ verstehe ich den Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital einschließlich der Arbeitskraft des Unternehmers zur Erstellung von Waren oder Dienstleistungen mit der Absicht, Gewinne zu erzielen.

III. Gemeindeeinkommensteuer

Ergänzt durch eine Umwandlung des bisherigen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in eine hebesatzbewährte Kommunalabgabe, finden sich alle gesellschaftspolitischen Notwendigkeiten in diesem Abgabensystem wieder. Die Gemeindeeinkommensteuer (bisher Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) erfasst die Einkünfte aus nicht selbstständiger Arbeit, Einkünfte aus Kapitalvermögen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung – sofern sie der privaten Vermögensverwaltung entstammen – und die sonstigen Einkünfte. Auch diese Werte lassen sich aus der Einkommensteuererklärung ermitteln und somit maschinell ohne Schwierigkeiten weiterverarbeiten.

Ein solches System müsste bezüglich der Grundbesitzer komplettiert werden durch die Grundsteuer B, die es bis-

* Der Autor ist Kreisdirektor a. D. sowie Mitglied des Deutschen Bundestags.

1) Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. und Verband der Chemischen Industrie e. V. (Hrsg.): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, 2001; ergänzt durch ein Schreiben an die Reformkommission des Bundes vom 14. 10. 2002; Müller/Seils, Der Gemeindehaushalt (GHH) 2002, 219.

2) Hendricks, GHH 2002, 169.

3) Beuß, GHH 2002, 217.

4) Karrenberg, GHH 2002, 193. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände; Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, Gemeinsame Stellungnahme vom 28. 2. 2003 – 20. 00. 97 D.

5) Regierungserklärung „Mut zum Frieden und zur Veränderung“, Deutscher Bundestag, 32. Sitzung, 14. 3. 2003, Plenarprotokoll 15/32, S. 2479A/2482 f.; allerdings anders Minister Clement gegenüber den Spitzenverbänden der Wirtschaft lt. FAZ v. 19. 3. 2003.

6) Fromme, GHH 2002, 178.

her schon gibt, die aber erheblich reformierungsbedürftig ist. Ich würde die Landwirtschaft der Wirtschaftsbesteuerung zurechnen und dementsprechend die besondere Grundsteuer A abschaffen. Dies ist notwendig, um die fließenden Grenzen zwischen Landwirtschaft und Gewerbe bzw. in Zukunft wirtschaftlicher Betätigung nicht zu einem Abgrenzungsproblem werden zu lassen. Die Abgrenzung zwischen Gewerbe und Nichtgewerbe soll ja auch gerade durch dieses System überflüssig gemacht werden.

Die Gemeindeeinwohnersteuer steht der Wohnsitzgemeinde zu. Die Gemeindegewerbesteuer steht der jeweiligen Betriebsitzgemeinde zu. Hat ein Unternehmer mehrere Unternehmen oder Betriebsstätten, erfolgt die Zerlegung der entsprechenden Anteile auf der Basis von Lohnsumme und Betriebsvermögen. Diese beiden Faktoren werden bereits jetzt zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer ermittelt und bedeuten keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

IV. Interessenverband

Gesellschaftspolitisch muss ein kommunales Steuersystem einerseits das Interesse der Kommunen an der Pflege ihrer Steuerquellen wecken und andererseits die Einwohner und Wirtschaftenden für die Belange der Gemeinde interessieren. Genau das ist der Fall, wenn ein direktes Hebesatzrecht gegeben ist. Dies führt zwangsläufig dazu, dass die gegenseitigen Interessen besser berücksichtigt werden. Wenn die Bürger neue Forderungen an die Gemeinschaft stellen, äußert sich dieses in unmittelbar höheren Abgaben. Gleiches gilt für die Wirtschaft. Andererseits führt der direkte und damit merkliche Einfluss des Gemeinwesens auf die Einzelpersonen oder die Betriebe dazu, dass sich diese wiederum für ihre Belange und damit für die Kommunalpolitik interessieren. Dieser Prozess muss gefördert werden. Finanzpolitische Entwicklungen werden auf diesem Wege wieder nachvollziehbar, weil in einem so einfachen System Transparenz gegeben ist.

Das Zuschlagssystem auf die *Steuerschuld*, wie es der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Verband der Chemischen Industrie wollen, verstärkt einerseits die Progressionseffekte, was mit der Äquivalenz, also der Gegenleistung für kommunale Aufwendungen nichts zu tun hat, und lässt andererseits eine direkte Zurechnung an Betriebe und Wirtschaft nicht zu, so dass das unmittelbare Band des Hebesatzrechts nicht entstehen kann. Außerdem wäre die Bemessungsgrundlage Einkommensteuer durch Verlustverrechnungen zwischen einwohnerbezogenen und wirtschaftsbezogenen Abgaben verfälscht. Weitere Verzerrungen ergeben sich aus der Tatsache, dass außergewöhnliche Belastungen und Sonderausgaben die Bemessungsgrundlage *Steuerschuld* beeinflussen. All dieses vermeidet das Zuschlagssystem der Gemeindegewerbesteuer, weil es an echten Gewinnen, also den um Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben bereinigten Einnahmen anknüpft. Dabei können Verlustverrechnungen innerhalb der Wirtschaftsbesteuerung oder innerhalb der Einwohnerbesteuerung zugelassen werden. Nicht möglich ist eine Verrechnung von einwohnerbezogenen und wirtschaftsbezogenen Elementen oder umgekehrt, weil dadurch die Verknüpfungsbasis mit der kommunalen Gegenleistung aufgehoben würde. Hinzu kommt, dass nur die Abtrennung und gesonderte Erfassung der wirtschaftsbezogenen Einkommen eine Zerlegung nach Betriebsstätten möglich macht. Demgegenüber ist die Verwendung dieser Kriterien als *Verteilungsmaßstab* viel zu indirekt.

Eine Erhöhung der Mehrwertsteueranteile der Kommunen als Ersatz für die Gewerbesteuer, wie es das *Karl-Bräuer-Institut* vorschlägt⁷, scheidet aus verschiedenen

Gründen aus. Zum einen ist ein direktes Hebesatzrecht nicht möglich und alle bisher angebotenen Verteilungsmaßstäbe, wie beispielsweise Lohnsumme oder Betriebsvermögen, sind als Grundlage zur Pflege der Steuergrundlagen viel zu indirekt. Und zum anderen gibt es erhebliche politische Schwierigkeiten, weil die Mehrwertsteuer von Bund und Ländern der Höhe nach bestimmt wird. Sie würden niemals zu Gunsten der Kommunen, ohne selbst etwas davon zu haben, den „politischen Schaden“ einer Mehrwertsteuererhöhung auf sich nehmen. Außerdem wäre eine örtliche Differenzierung, wie sie anhand der unterschiedlichen Leistungsspektren notwendig wäre, nicht möglich.

V. Föderalismusreform

Ein solches Zuschlagssystem wäre offen für eine Föderalismusreform. Dies ist unerlässlich, denn der Bundesstaat Deutschland hat sich in vielerlei Hinsicht als viel zu kompliziert und verwaltungsaufwändig entwickelt. Außerdem sind die Finanzstrukturen inzwischen so undurchschaubar geworden, dass die Bürger Verantwortlichkeiten nicht mehr zurechnen können. Deshalb muss eine stärkere Trennung der Ebenen erfolgen und die Steuerverbünde müssen wieder aufgetrennt werden. Da man sicherlich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden keine unstrittige Aufteilung der Steuerquellen erreichen wird, wäre es richtig, auf einheitlichen Bemessungsgrundlagen die Steuern mit unterschiedlichen Zuschlägen zu erheben. Verwaltungstechnisch wäre es überhaupt kein Problem, auch für die Länder entsprechende Zuschlagsmöglichkeiten an Stelle der bisherigen Anteile einzuführen. Damit ergeben sich dann Steuerwettbewerbsoptionen, die in unserer Gesellschaft unerlässlich sind. Länder und Kommunen mit hohem Leistungsstandard müssen zwangsläufig höhere Abgaben erheben. Der Bürger kann dann die Auswahl treffen. Insofern erweist sich ein derartiges Zuschlagssystem als zukunftsfruchtig.

VI. Trennsystem

Die Trennung in Wirtschafts- und Einkommensbesteuerung vermeidet auch den von der Wirtschaft immer wieder erhobenen Vorwurf der „Doppelbesteuerung“. In Zukunft wird jede Person als Einwohner für die Inanspruchnahme der gemeindlichen Infrastrukturen am ersten Wohnsitz mit der Einwohnersteuer erfasst. Die Inanspruchnahme der Infrastruktur zum Wirtschaften wird durch die Gemeindegewerbesteuer abgegolten und die Inanspruchnahme von Infrastruktur für die Nutzung von Grundstücken durch die Grundsteuer B. Insofern entsteht ein rundes System, das auch für künftige Reformschritte offen ist.

Die vom Städtetag befürchtete Verschärfung der Stadt-Umland-Problematik wird jedenfalls durch dieses Steuersystem nicht stattfinden. Klar ist, dass es ein Stadt-Umland-Problem auch in den Finanzbeziehungen gibt. Die Lösung muss aber durch den kommunalen Finanzausgleich erfolgen. Sie kann nicht durch die Zuweisung von Steuerquellen geregelt werden.

Durch ein solches System müsste sich auch die Streuung des Steueraufkommens verbessern, denn in allen Gemeinden gibt es die Einwohner- und Grundstücksfunktion. Auch Arbeitsplätze sind breiter gestreut als dieses durch das bisherige Steuersystem abgebildet wird.

Nahtlos lassen sich auch Körperschaften – also Aktiengesellschaften und GmbHs – einbeziehen, denn auf ihren

⁷ Karl Bräuer – Institut des Bundes der Steuerzahler: Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, 2002, S. 200 ff.

Gewinn kann ebenfalls ein kommunaler Zuschlag erhoben werden, der sich mühelos auf die Betriebsstätten-Gemeinden zerlegen lässt. Weil Körperschaften das Gehalt des Geschäftsführers als Betriebsausgaben abziehen können, muss den Personengesellschaften und Einzelunternehmern ein entsprechender typisierender Freibetrag eingeräumt werden.

VII. Freiberufler

Die Einbeziehung der Freiberufler ist aus Gerechtigkeitsgründen geboten. Bisher werden in ihrer Wirkung gleiche Vorgänge ungleich besteuert. Dies mag folgendes Beispiel verdeutlichen: Wird ein Zahnersatz in einem Dentallabor, also in einem Handwerkerbetrieb hergestellt, unterliegt der Vorgang der Gewerbesteuer. Wird er dagegen im Nebenbetrieb durch einen angestellten Zahntechniker in einer Zahnarztpraxis hergestellt, unterliegt er nach bisherigem Recht nicht der kommunalen Besteuerung, obwohl die Inanspruchnahme von Infrastruktur völlig gleich ist. Auch ist nicht einzusehen, dass die Inanspruchnahme von kommunaler Infrastruktur, wie Straßen, Parkplätze, Beleuchtung usw. unterschiedlich zur Abgabe herangezogen wird, je nach dem, ob es sich um ein Gewerbe oder nicht um ein Gewerbe handelt. Dafür gibt es keine Rechtfertigung. Deshalb müssen entweder alle wirtschaftlichen Vorgänge einer kommunalen Abgabe unterzogen werden oder kein wirtschaftlicher Vorgang. Angesichts der notwendigen Bandfunktion ist eine kommunale Abgabe im föderalen Staatswesen erforderlich und deshalb müssen alle Vorgänge herangezogen werden.

Belässt man es bei dem bisherigen § 35 EStG, der bei Personennunternehmen und Einzelgesellschaftern die typisierte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuerschuld zulässt, und belässt es beim Betriebsausgabenabzug für die Gewerbesteuer, dann werden Freiberufler zusätzlich nur dann mit einer endgültigen Zahlungspflicht belastet, wenn sie rund 50 000 Euro und mehr an Gewinnen erzielen. Das ist ohne weiteres zumutbar.

VIII. Einheitliche Verantwortung

Wer ein Stück föderales Staatswesen will, der muss auf allen Ebenen eine Einnahme- und damit korrespondierende Ausgabenverantwortung haben. Das bedeutet, dass auf jeder Ebene des Staates, also beim Bund, bei den Ländern und bei den Kommunen, beeinflussbare Einnahmen vorhanden sind.

Im Zuge der Diskussion wird immer wieder verlangt, dass Proberechnungen erstellt werden. Dies ist richtig, denn nur mit den entsprechenden Grundlagen lässt sich eine verantwortliche Entscheidung treffen. Andererseits darf dieses aber nicht so weit gehen, dass ein gemeinsamer Ausgleich verlangt wird. Dann brauchte man keine Veränderung vorzunehmen. Hier muss der Kommunale Finanzausgleich seine Funktion erfüllen und Unwuchten beseitigen.

IX. Gewinnbesteuerung

Das System der Gemeindefinanzsteuer verzichtet auf gewinnunabhängige Elemente. Dies ist in der gegebenen Wettbewerbssituation in der Bundesrepublik notwendig. Es wäre nicht zu verantworten, wenn Betrieben Liquidität entzogen wird, ohne dass entsprechende Einnahmen dagegen stehen. Deshalb lässt sich mit einem Ersatz für die Gewerbesteuer und auch mit einer Revitalisierung der Gewerbesteuer eine Verstärkung der Kommunalein-

nahmen nicht erreichen. Dies ist meines Erachtens auch nicht erforderlich, wenn die Finanzausstattung der Gemeinden im Durchschnitt so gestaltet ist, dass sich damit sowohl der übertragene als auch der eigene Wirkungskreis und hier insbesondere die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben finanzieren lassen. Eine ordnungsgemäße kommunale Selbstverwaltung setzt voraus, dass auch für echte Selbstverwaltungsaufgaben, also freiwillige Aufgaben, Finanzmittel zur Verfügung stehen. Dazu umfasst das bisherige System Gemeindesteuern, Finanzausgleichszuweisungen, den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie den Gemeindeanteil an der Mehrwertsteuer. Sofern sich mit der Gemeindefinanzsteuer, der Gemeindeeinkommensteuer, der Grundsteuer sowie dem kommunalen Finanzausgleich und dem Gemeindeanteil an der Mehrwertsteuer ein Ausgleich nicht erreichen lässt, muss der Mehrwertsteueranteil der Gemeinden erhöht werden.

Die Gewerbesteuerumlage würde in diesem System überflüssig.

Bürgermeister a. D. Dr. Manfred Neumann, Hannover

Der PISA-Schock

Eine rechtspolitische Nachbetrachtung

Die PISA-Schulleistungsstudie der OECD kann nicht nur unter bildungspolitischen Aspekten gewürdigt werden. Die Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Kultusminister vom 5./6. 12. 2001 und der Koalitionsvertrag vom 16. 10. 2002 zwischen der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen über das Arbeitsprogramm der Bundesregierung in der 15. Legislaturperiode stoßen vielmehr auf gewichtige, miteinander verknüpfte finanz- und rechtspolitische Folgeprobleme, die die Umsetzbarkeit der verkündeten Sofortprogramme in Frage stellen.

I. Ausgangslage

PISA (Program for International Student Assessment) hat Deutschland im OECD-Vergleich auf die hintersten Ränge verwiesen¹. Auf die Anfang Dezember 2001 offiziell veröffentlichte Schulleistungsstudie reagierte die Ständige Konferenz der Kultusminister nach ihrer 296. Plenarsitzung am 5./6. 12. 2001 sogleich mit der Bekanntgabe von sieben Handlungsfeldern, auf denen die Länder und die Kultusministerkonferenz künftig tätig werden wollen². Genannt werden Maßnahmen (u.a.)

- zur Verbesserung der Sprachkompetenz bereits im vorschulischen Bereich,
- zur durchgängigen Verbesserung der Lesekompetenz,
- zur besseren Verzahnung von vorschulischem Bereich und Grundschule,
- zum Ausbau von schulischen und außerschulischen Ganztagsangeboten.

Der Koalitionsvertrag vom 16. 10. 2002 zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen über das Arbeitsprogramm der Bundesregierung in der 15. Legislaturperiode³ sieht schließlich den Aufbau von 10 000 zusätzlichen Ganztagschulen mit einer Investitionshilfe in Höhe von 4 Mrd. Euro sowie eine qualitativ und quantitativ deut-

1) Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, 2001.

2) Pressemitteilung v. 5. 12. 2001: „Kultusministerkonferenz erzielt Einigung mit Lehrerverbänden über Konsequenzen aus der PISA-Studie“ (Sieben Handlungsfelder stehen zunächst im Zentrum).

3) Dokumentation der Zeitschrift *Das Parlament*, 52. Jg. Nr. 42-43, Berlin 21./28. 10. 2002, S. 17 ff.