

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Susanna Karawanskij, Kerstin Kassner, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/1094 –**

Gemeindewirtschaftsteuer einführen – Kommunalfinanzen stärken

A. Problem

Kommunen brauchen, um handlungsfähig zu sein, Planungssicherheit durch stabile und bedarfsgerechte Steuereinnahmen. Viele Kommunen in Deutschland haben aber andauernde Finanzprobleme. Dadurch entsteht eine Vielzahl von Problemen, insbesondere ein bereits einsetzender und drohender Verfall der von den Kommunen bereitgestellten Infrastruktur. Besorgniserregend ist zudem die wachsende Ungleichentwicklung zwischen armen und reichen Kommunen.

Neben Soforthilfen brauchen Kommunen dauerhafte, verlässliche und deutlich höhere Einnahmen. Die Gewerbesteuer als wichtigste Einnahmequelle der Städte und Gemeinden muss weiterentwickelt und ausgebaut werden. Die Einbeziehung aller unternehmerisch Tätigen in die Steuerpflicht würde dazu führen, die Last der bisherigen Gewerbesteuer auf mehr „Schultern“ zu verteilen. Auch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage würde der örtlichen Wirtschaft nützen.

B. Lösung

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindewirtschaftsteuer vorzulegen. Zweck soll sein, die Einnahmen der Kommunen zu verstetigen und zu erhöhen. Damit soll sichergestellt werden, dass die bestehenden Bedarfe im Bereich der pflichtigen, aber auch freiwilligen Aufgaben erfüllt werden können und deren Finanzierung von konjunkturellen sowie Gestaltungseinflüssen unabhängiger wird.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die im Antrag als eine der Maßnahmen geforderte Abschaffung der Gewerbesteuerumlage an den Bund hätte laut Begründung des Antrags im Jahr 2013 für die Kommunen zu Mehreinnahmen in Höhe von 1,6 Mrd. Euro geführt.

Der Antrag beziffert die finanziellen Auswirkungen der außerdem vorgesehenen Maßnahmen nicht.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 18/1094 abzulehnen.

Berlin, den 15. Oktober 2014

Der Finanzausschuss

Ingrid Arndt-Brauer
Vorsitzende

Philipp Graf Lerchenfeld
Berichtersteller

Susanna Karawanskij
Berichterstatteerin

Bericht der Abgeordneten Philipp Graf Lerchenfeld und Susanna Karawanskij

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/1094** in seiner 36. Sitzung am 22. Mai 2014 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Innenausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. sieht vor, dass der Deutsche Bundestag beschließen soll,

I. die Situation der kommunalen Finanzen in Deutschland, deren Ursachen und die Notwendigkeit eines Ausbaus der bestehenden Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer gemäß der im Antrag dargestellten Analyse festzustellen.

II. die Bundesregierung aufzufordern, einen Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer vorzulegen. Zweck soll sein, die Einnahmen der Kommunen zu verstetigen und zu erhöhen. Damit soll sichergestellt werden, dass die bestehenden Bedarfe im Bereich der pflichtigen, aber auch freiwilligen Aufgaben erfüllt werden können und deren Finanzierung von konjunkturellen sowie Gestaltungseinflüssen unabhängiger wird.

In dem Gesetz soll insbesondere Folgendes geregelt werden:

1. Künftig wird jede selbstständige nachhaltige Betätigung, die im Sinne des Einkommensteuergesetzes mit der Absicht, Gewinn zu erzielen, unternommen wird und sich als Betätigung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr darstellt, mit Ausnahme der Land- und Forstwirtschaft, in die Gemeindegewerbesteuer einbezogen.
2. Die Bemessungsgrundlage der Gemeindegewerbesteuer ist, unter Berücksichtigung sozialer Belange kleiner Unternehmen und Existenzgründerinnen und Existenzgründer, zu verbreitern. Der Bemessungsgrundlage sind alle Schuldzinsen hinzuzurechnen. Des Weiteren sind die Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und die Lizenzgebühren in voller Höhe bei der Ermittlung der Steuerbasis zu berücksichtigen. Gewinne und Verluste sind in der Entstehungsperiode steuerlich geltend zu machen.
3. Angemessene Freibeträge für kleine Unternehmen und Existenzgründerinnen und Existenzgründer sind festzulegen. Der Gewerbeertrag ist bei natürlichen Personen sowie bei Personengesellschaften um einen Freibetrag in Höhe von 30 000 Euro zu kürzen.
4. Die Gewerbesteuerumlage der Gemeinden an den Bund wird sofort abgeschafft. Die Gewerbesteuerumlage der Gemeinden an die Länder wird ab 2015 abgesenkt und fällt schrittweise bis zum Ende des Jahres 2019 weg.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Innenausschuss** hat den Antrag in seiner 24. Sitzung am 8. Oktober 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 18/1094 in seiner 21. Sitzung am 15. Oktober 2014 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/1094.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. würde zusätzliche Belastungen für die kommunale Wirtschaft verursachen. Außerdem wären die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gestört, wenn durch den Wegfall der Gewerbesteuerumlage Bund und Länder aufgrund des

Einkommensteuerausgleichs auf entsprechende Mittel verzichten müssten. Es sei angesichts der aktuellen Steuerprognosen, die in den nächsten Jahren steigende Einnahmen des Bundes ausweisen würden, nicht nachzuvollziehen, weswegen über Steuererhöhungen nachgedacht werde. Statt die Wirtschaft auf kommunaler Ebene stärker zu belasten, müsse man fragen, wie Entlastungen vorgenommen werden könnten.

Zur Frage einer Einbeziehung der Freien Berufe in die Gewerbesteuerpflicht habe das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. Januar 2008 (Az 1 BvL 2/04) gezeigt, dass die Herausnahme der Freien Berufe aus der Gewerbesteuer zulässig sei. Das Urteil stelle darauf ab, dass Freie Berufe andere Voraussetzungen hätten als Gewerbebetriebe. Es werde verdeutlicht, dass Freie Berufe die kommunale Infrastruktur weniger belasten würden als Gewerbebetriebe.

Das Bundesverfassungsgericht habe ebenfalls festgestellt, dass durch die wachsenden Freibeträge nur noch 30 Prozent der Gewerbebetriebe tatsächlich Gewerbesteuer zahlen müssten. Durch die im Antrag der Fraktion DIE LINKE. vorgeschlagenen Maßnahmen würde sich die Anzahl der Gewerbesteuerzahler stark erhöhen. Ein Grund hierfür wäre die Einbeziehung sämtlicher Zinsen, Mieten und Pachten in die Bemessungsgrundlage. Damit würde die Substanzbesteuerung noch einmal verschärft. Selbst bei einem Freibetrag von 30 000 Euro würden kleine und kleinste Betriebe belastet. Der zweite Grund wäre die im Antrag vorgesehene Einbeziehung der Freien Berufe. Damit würde jegliche Wirtschaftstätigkeit durch die vorgeschlagene Gemeindefinanzsteuer belastet, was die Frage aufwerfen würde, weswegen eine Gewerbesteuer überhaupt notwendig sei. Denn in diesem Fall könnte man einfacher kommunale Zuschläge zur Einkommensteuer erheben, womit das Ziel einer Verstärkung der Einnahmen besser erreicht werden könnte.

Es sei ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung, dass Kommunen das Hebesatzrecht für Gewerbe- und Grundsteuern benutzen könnten, um damit Wirtschaftspolitik in den Kommunen zu gestalten. Kommunen sollten ihre steuerlichen Gestaltungsinstrumente geschickt einsetzen und verstärkt nutzen.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. biete Anlass zu interessanten Diskussionen. Die Fraktion der CDU/CSU teile die Sorge um die Situation der kommunalen Finanzen. Es sei wichtig, die Finanzkraft der Kommunen zu stärken. Dennoch stimme man dem Antrag nicht zu. Man ziehe andere Maßnahmen vor, um die Finanzkraft der Kommunen zu stärken. Das Bundeskabinett habe als nächsten Schritt am 20. August 2014 den Gesetzentwurf zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 beschlossen. Dadurch werde der Bund in den Jahren 2015 bis 2017 die Kommunen in Höhe von 1 Mrd. Euro jährlich entlasten.

Die **Fraktion der SPD** unterstrich, sie begrüße jede Bemühung um eine Stärkung der kommunalen Finanzen. Allerdings beinhalte der Antrag der Fraktion DIE LINKE. einige Missverständnisse. Im Zeitraum 2012-2017 gingen die aktuellen Prognosen von einer stabilen Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen aus. Es seien Zuwächse zwischen 1,1 und 4 Prozent zu erwarten. Wenn es keine Konjunkturinbrüche gebe, seien die Einnahmen durchaus kalkulierbar, so dass die Forderung des Antrags der Fraktion DIE LINKE. nach Planungssicherheit für die Kommunen durchaus erfüllt sei. Natürlich würde bei der Betrachtung von Durchschnittswerten die Problemlage einzelner Kommunen nicht deutlich werden.

Die Konjunkturabhängigkeit der Gemeindefinanzierung sei aber ein Problem, das verstärkt würde, wenn die Gewerbesteuerumlage wie im Antrag vorgesehen abgeschafft würde. Die Einführung der Gewerbesteuerumlage habe damals genau das Ziel gehabt, mehr Stabilität bei der Finanzierung der Kommunen zu schaffen. Es sei nicht verständlich, dass die Fraktion DIE LINKE. einerseits wie die anderen Fraktionen die Auseinanderentwicklung zwischen wohlhabenden und ärmeren Kommunen beklage, andererseits aber durch die Abschaffung der Umlage insbesondere die finanzstarken Kommunen weiter stärken wolle. Eigentlich sei das Gegenteil geboten, um durch einen stärkeren Ausgleichsmechanismus mehr Stabilität zu erreichen. Eine Abschaffung der Gewerbesteuerumlage würde hingegen den schädlichen Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen noch verschärfen.

Gegenwärtig würden immer größere Anteile der kommunalen Haushalte für Sozialausgaben verwendet und immer geringere Anteile für Investitionen. Die wachsenden Sozialausgaben seien zumeist Folge der Gesetzgebung auf Bundesebene. Weder der Bund noch die Länder würden entsprechende Mehranforderungen aber ausgleichen. Wenn von einer „Entlastung“ der Kommunen gesprochen werde, dürfe nicht vergessen werden, dass solchen Entlastungen eben entsprechende „Belastungen“ vorausgegangen seien. Für die kommunalen Finanzen sei es deshalb zentral zu überlegen, wie eine Entlastung der Kommunen vorgenommen werden könne. Man müsse dies ohne Polemik analysieren und umfassend bewerten. Die Notlage vieler Gemeinden sei deutlich. Der Aspekt einer Entlastung spiele im Antrag der Fraktion DIE LINKE. aber nur eine Nebenrolle. Der aktuelle Gemeindefinanzbericht der kommunalen Spitzenverbände zeige, dass das Thema einer Verbreiterung der Be-

messungsgrundlagen der Steuererhebung wie im vorliegenden Antrag gegenwärtig wenig aktuell sei. Die wesentliche Herausforderung für die Stabilität der kommunalen Finanzen sei die Entlastung der Haushalte von Sozialausgaben, so dass mehr Spielraum für kommunale Investitionen entstehe.

Man könne über die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und die Einbeziehung der Freien Berufe durchaus diskutieren. Dies könnte zu einer Verstetigung der Gewerbesteuereinnahmen führen. Freie Berufe würden im Übrigen die moderne Infrastruktur von Gemeinden insbesondere im digitalen Bereich ebenso in Anspruch nehmen wie das traditionelle Gewerbe. Vordringlich sei aber die Stabilisierung der bestehenden Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Entlastung von Sozialausgaben.

Die Fraktion der SPD warnte davor, die Frage der Ausgestaltung bzw. Weiterentwicklung der Gewerbesteuer notwendigerweise mit der Ausgestaltung der Bund-Länder-Beziehungen zu verknüpfen. Diese Themen müsse man voneinander trennen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** lobte die differenzierte Diskussion des Antrags im Finanzausschuss. Man beteilige sich seit vielen Jahren an Überlegungen, wie die Finanzkraft der Kommunen verbessert werden könne und habe bereits in vergangenen Legislaturperioden entsprechende Anträge eingebracht. Die Thematik sei heute aktueller denn je.

Die im Antrag der Fraktion DIE LINKE. vorgesehene Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer könne die grundlegende Unterfinanzierung der Kommunen nicht beseitigen. Allerdings stelle die Gewerbesteuer eine zentrale Größe im System der Gemeindefinanzierung dar und sei damit ein wichtiges Instrument.

Der wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums der Finanzen habe bereits im Jahr 1982 festgestellt, dass eine umfassende Wertschöpfungssteuer eine sinnvolle Weiterentwicklung der Gewerbesteuer wäre. Das Kommunalmodell der Städte für die Gewerbesteuer setze genau an diesem Punkt an. Man müsse auch wissen, dass die Herausnahme der Freien Berufe aus der Gewerbesteuer erst im Jahr 1936 im Rahmen nationalsozialistischer Klientelpolitik geschehen sei. In der Zeit davor seien seit der Einführung der Gewerbesteuer in Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts Freie Berufe und Selbständige selbstverständlich im Kreis der Steuerpflichtigen gewesen. Es gebe keinen systematischen Grund, diese Gruppe nicht wieder der Gewerbesteuerpflicht zu unterwerfen, insbesondere da der Strukturwandel der Wirtschaft zu einem Anwachsen des Dienstleistungssektors im Verhältnis zum produzierenden Gewerbe geführt habe. Eine Steuer, die auf dem Äquivalenzprinzip beruhe, müsse alle erfassen, die von kommunaler Infrastruktur profitieren würden.

Die Freibeträge bei der derzeitigen Gewerbesteuer würden dazu führen, dass die meisten Kleinunternehmen keine Gewerbesteuer entrichten müssten. Dies führe aber auch dazu, dass viele Kommunen von wenigen, großen Gewerbesteuerzahlern abhängig seien. Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. sehe ebenso wie das Kommunalmodell eine wesentliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage vor. So könnte gleichzeitig der Hebesatz gesenkt werden. Dadurch würde sich die Konjunkturabhängigkeit des Steueraufkommens verringern. Auch die diesbezüglichen Unterschiede zwischen Städten und ihrem Umland und zwischen unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen würden besser eingeebnet. So könnte eine gleichmäßigere Besteuerung erreicht werden. Es sei wichtig das Modell einer Gemeindegewerbesteuer weiter zu diskutieren. In der Gewerbesteuerreformkommission der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestags sei dieses Modell leider nicht ausführlich gewürdigt worden.

Man müsse die Diskussion um die Gewerbesteuer vor dem Hintergrund des Länderfinanzausgleichs betrachten. Die Fraktion DIE LINKE. habe zu dieser Frage ein gutes Modell vorgelegt, das unter anderem von ver.di, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband oder dem Städtetag aufgegriffen worden sei.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezeichnete das Anliegen einer Stärkung der Kommunalfinanzen als wichtig. Es sei wichtig, sich damit im Deutschen Bundestag zu befassen. Die Lage der Kommunen in Deutschland sei sehr heterogen. Man könne fast von einer Zweiklassengesellschaft reden. Kommunen, die von steigenden Einnahmen profitieren würden, stünden Kommunen gegenüber, die von dieser Entwicklung abgehängt würden, steigende Kassenkredite beanspruchen müssten und von großen Soziallasten betroffen seien. Diese Entwicklung sei bedenklich.

Ein Kernproblem sei die mangelnde finanzielle Verantwortung des Bundes für Bundesleistungen im Sozialbereich. Es gebe in dieser Frage keinerlei Gestaltungsspielräume oder Handlungsoptionen für die betroffenen Kommunen. Die Kommunen müssten im Zuge der Auftrags Erfüllung bestimmte Leistungen schlicht und einfach anbieten.

Vor diesem Hintergrund sei die von der Regierungskoalition angekündigte Entlastung der Kommunen zu wenig. Es bestünden viele offene Fragen bezüglich der weiteren Pläne der Bundesregierung zur Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben. Diese Fragen stünden in direktem Zusammenhang mit möglichen Änderungen in den Bund-Länder-Beziehungen.

Man sei froh, dass frühere Überlegungen zu einer Einführung von kommunalen Zuschlägen bei der Einkommensteuer keine Mehrheiten gefunden hätten. Eine solche Neuregelung zusätzlich zum Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer hätte den Steuerwettbewerb angefacht und die Verwerfungen zwischen unterschiedlichen Kommunen vergrößert. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hoffe, dass es bei einer Ablehnung solcher Pläne bleibe.

Der Vorschlag einer Weiterentwicklung der Gewerbesteuer durch eine Einbeziehung der Freien Berufe im Antrag der Fraktion DIE LINKE. sei sinnvoll. In den Handwerks- und Handelskammern würde längst offen über eine mögliche Einbeziehung der Freien Berufe diskutiert. Diese Diskussion müsse politisch unterstützt werden. Zweitens sei auch die Diskussion der Einbeziehung bestimmter gewinnunabhängiger Größen in die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer zu begrüßen. Man habe drittens eine andere Auffassung als die Fraktion DIE LINKE. in Bezug auf die vorgeschlagene Abschaffung der Gewerbesteuerumlage, da dies zu erheblichen Verschiebungen in den Finanzausgleichssystemen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden führen würde.

Ein wichtiger Punkt bei der Diskussion um die Kommunalfinanzen sei die Rolle von Großunternehmen, die mit Hilfe von Steueroptimierungen vermeiden würden, überhaupt Gewerbesteuer entrichten zu müssen. Hier würde sich eine wichtige Gruppe vollständig von der Verantwortung für die Finanzierung des Gemeinwesens ausnehmen. Die Große Koalition habe für diese wichtige Frage noch keinen Lösungsvorschlag angeboten. Es sei grundlegend ungerecht, dass kleine Unternehmen ihren Beitrag zum Gemeinwesen leisten würden, während große, multinationale Konzerne dies vermeiden könnten.

Berlin, den 15. Oktober 2014

Philipp Graf Lerchenfeld
Berichterstatter

Susanna Karawanskij
Berichterstatterin

