

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Position

Standortfaktor Gewerbesteuer

Stand: März 2018

www.vbw-bayern.de/Steuern

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 vielerorts im Sinne dieses Bandes als wichtiger Teil kommunaler Standortpolitik verstanden.

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, 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 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 aufzugreifen.

Hohe und substanzbelastende Steuern sind ein negatives Standortmerkmal und stehen auf Dauer für eine schwierige 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
02. März 2018

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens	3
1.1 Gewerbesteuerstarke Kommunen in Bayern.....	3
1.2 Einnahmenentwicklung – Bayerns Kommunen vorne	4
2 Hebesatzniveaus und -trends	7
2.1 Durchschnittliche Gewerbesteuerlast in den Ländern: große Spreizung, Bayern recht günstig	8
2.2 Durchschnittshebesatz verdeckt hebesatzbedingte Standortprobleme.....	9
2.3 Aufwärtstrend der Hebesätze setzt sich 2017 fort	10
3 Gewerbesteuer als Standortfaktor.....	13
3.1 Gewerbesteuerdebatten – Standortfragen werden ausgeblendet.....	14
3.2 Kommunale Debatten arbeiten immer wieder mit schiefen Argumenten	16
4 Problem Hinzurechnung.....	21
4.1 Steuern auf Fremdkapitalfinanzierungskosten – ein Investitionshindernis... 21	
4.2 Als Instrument gegen missbräuchliche Gestaltungen ungeeignet	22
5 Hebesatzpolitik und wirtschaftliche Entwicklung.....	25
5.1 Hebesatz und Aufkommenserfolg	25
5.2 Hebesatz- und Standortpolitik – Die wirtschaftsfreundliche Kommune 202026	
Ansprechpartner / Impressum.....	29

Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Position auf einen Blick

Gewerbesteuer- und Standortpolitik sind nicht zu trennen

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. Hier muss der Entwicklung von Abwärtsspiralen vorgebeugt werden. Deutschland braucht unter den gegebenen Umständen gewerbesteuerlich günstige Standorte, um im internationalen Steuerwettbewerb auch für steuersensible Unternehmen verträgliche Angebote zu haben.

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 und interkommunale Gewerbegebiete beitragen.

Gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten abschaffen

Die gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten muss ersatzlos abgeschafft werden.

Die gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Fremdkapital-Finanzierungskosten setzt vielfach auf Fremdkapitalabhängigkeiten auf, die von den Unternehmen nicht mit Eigenkapital ersetzt werden können. Die belastenden Effekte fallen umso stärker aus, je geringer der Ertrag und je höher die Fremdkapitalabhängigkeit eines Unternehmens ist.

Die Hinzurechnung ist weder ein zielgerichtetes Instrument gegen steuerlich motivierte Fremdkapital-Finanzierungsmodelle noch als Anreiz zur Erhöhung der Eigenkapitaldecke von Unternehmen angemessen.

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.

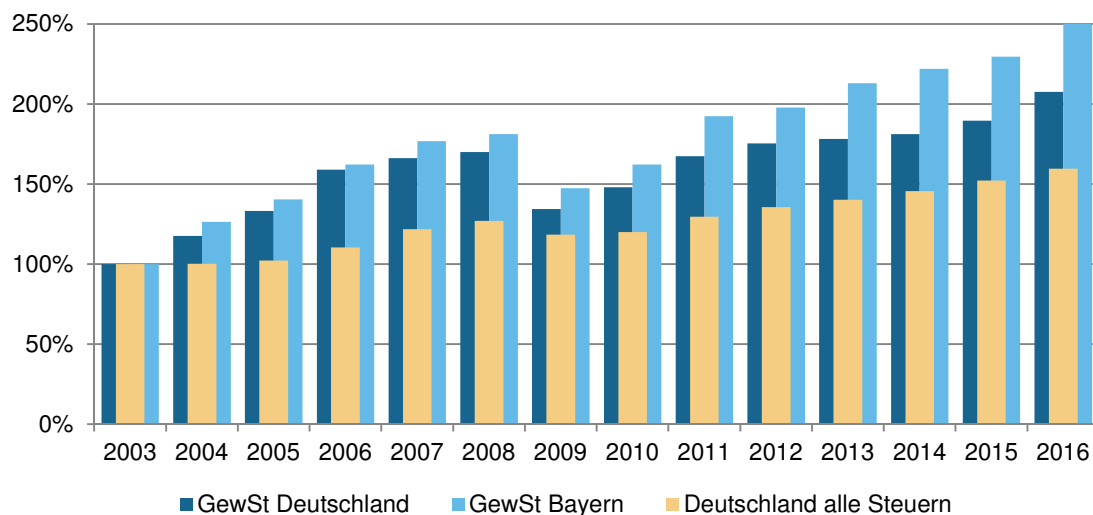
1 Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens

Insgesamt starke Steigerungsraten, aber große Unterschiede zwischen den Ländern

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 in Deutschland 2003 bis 2016



Quelle BMF; Nachberechnung vbw

Das Nettoaufkommen aus der Gewerbesteuer – also nach Abzug der Umlagen an Land und Bund – lag 2016 im Schnitt der Flächenländer bei knapp 84 Prozent des Bruttoaufkommens. Es stand dort für gut 15 Prozent der kommunalen Gesamteinnahmen und für knapp 43 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen.

1.1 Gewerbesteuerstarke Kommunen in Bayern

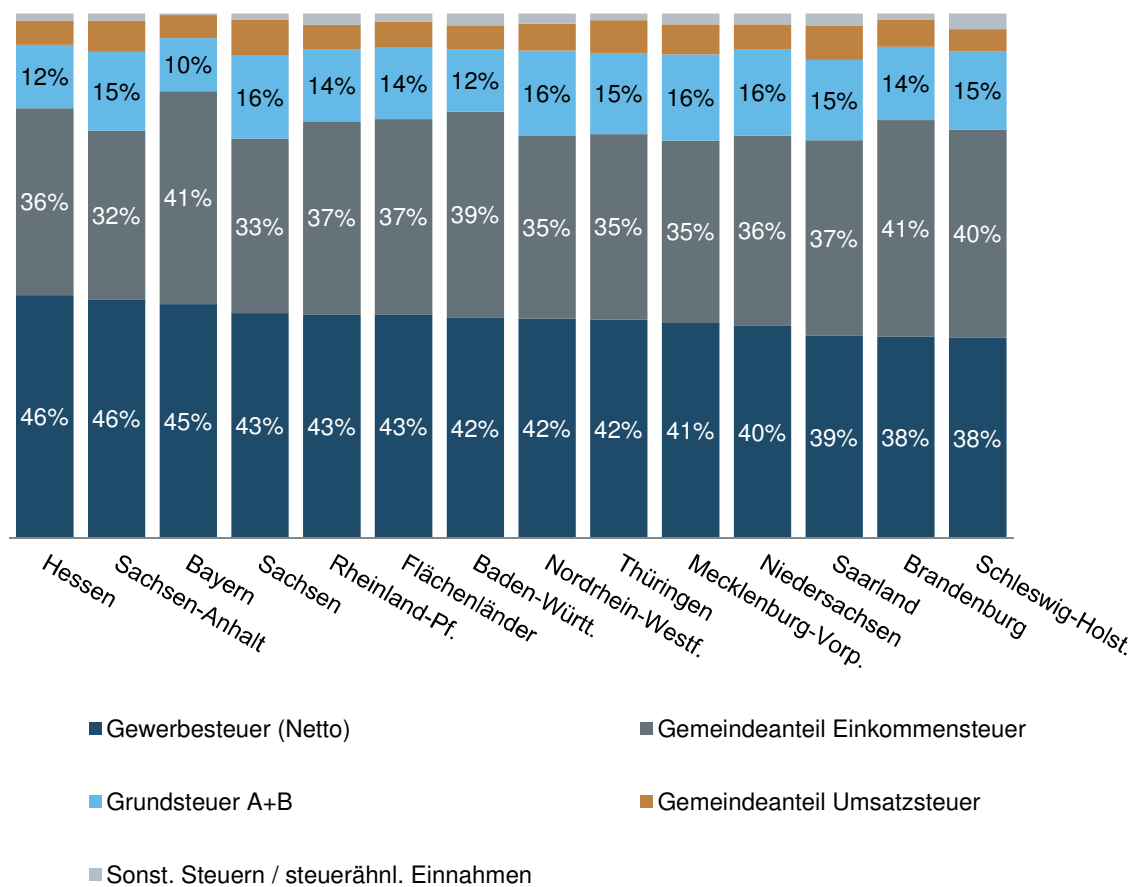
Das Gewerbesteueraufkommen der bayerischen Kommunen insgesamt lag 2016 bei 19,3 Prozent von deren gesamten Nettoeinnahmen. Das ist der nach Hessen zweithöchste Wert unter den Flächenländern.

Der Schnitt in den Kommunen der Flächenländer lag bei 15,5 Prozent. Die Kommunen in Brandenburg, dem Land mit den im Schnitt niedrigsten Hebesätzen, belegten mit

9,7 Prozent den vorletzten Platz, gehörten jedoch beim prozentualen Wachstum des Aufkommens zu den stärkeren (siehe Abbildung 3). Insgesamt ist die Gewerbesteuer zwar nicht die allein entscheidende Einnahmequelle der Kommunen, aber die wichtigste kommunale Steuerquelle.

Abbildung 2

Anteil des Netto-Gewerbesteueraufkommens der Kommunen am gesamten kommunalen Steueraufkommen 2016



Quelle DESTATIS, Vierteljährliche Kassenstatistik für die Kommunalen Haushalte, 1.-4. Quartal 2016, März 2017; Nachberechnungen vbw

1.2 Einnahmenentwicklung – Bayerns Kommunen vorne

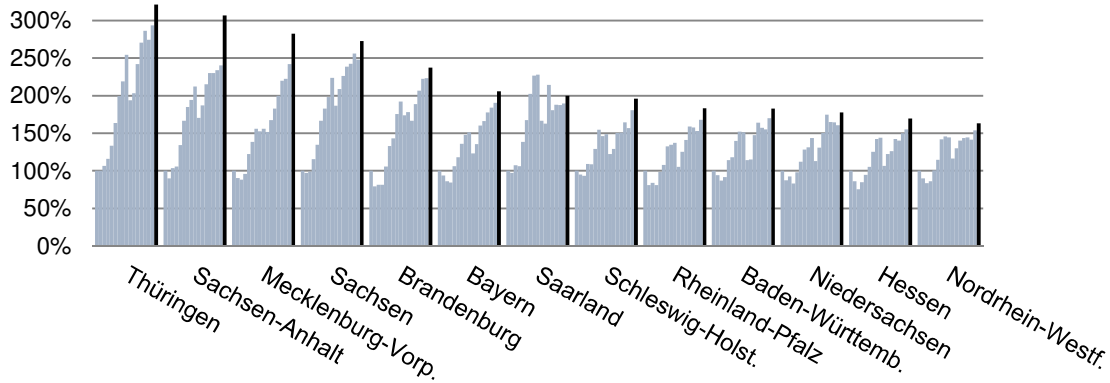
Bezogen auf das Jahr 2000 ist das Brutto-Gewerbesteueraufkommen in Bayern bis zum Jahr 2016 prozentual deutlich stärker gewachsen als im Bundesdurchschnitt. Unter den Flächenländern schnitten allein die neuen Länder hier – auf in Euro pro Einwohner sehr niedriger Basis – besser ab. Das ist ein für diese Länder erfreulicher Aufholprozess.

Abbildung 3

Gewerbesteuer

Aufkommensentwicklung pro Einwohner 2000 bis 2016, Flächenländer

2000 = 100 Prozent



Quelle GewSt-Aufkommen DESTATIS, BMF; Einwohnerzahlen: DESTATIS, jew. Stand Vorjahresende

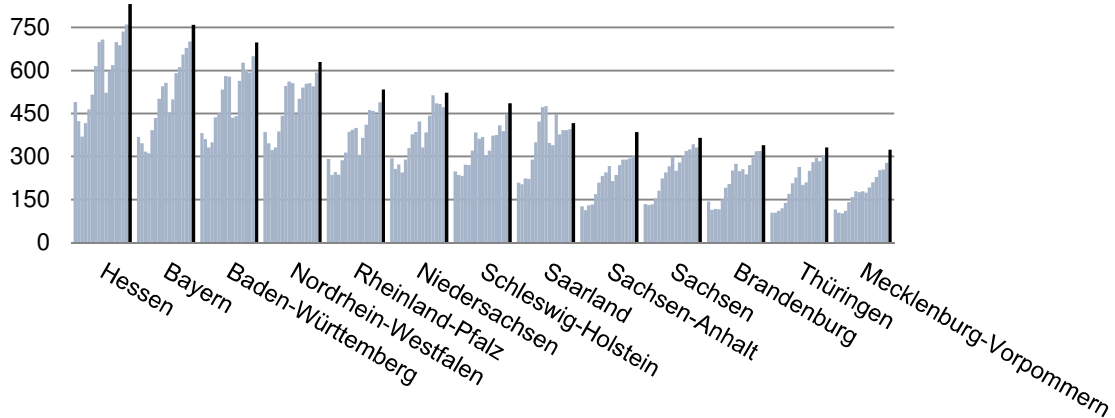
Absolut gesehen, also in Euro pro Einwohner, hat Bayern im Vergleich der Flächenländer seit 2000 am stärksten zugelegt. Aufgrund dieses Erfolgs lag Bayern 2016 auf Platz 2 der Flächenländer, nur knapp hinter Hessen, das in diesen Vergleich bei einem deutlich höheren Wert gestartet war.

Abbildung 4

Gewerbesteuer

Aufkommensentwicklung in Euro pro Einwohner 2000 bis 2016, Flächenländer

Euro / Einwohner



Quelle GewSt-Aufkommen DESTATIS, BMF; Einwohnerzahlen: DESTATIS, jew. Stand Vorjahresende

2 Hebesatzniveaus und -trends

Schleichende Steuererhöhung, große Unterschiede zwischen den Ländern

Vorbemerkung: Die Formel, mittels derer das durchschnittliche Hebesatzniveau eines Landes (oder einer anderen Gruppe von Gebietskörperschaften) errechnet wird, summiert nicht etwa Hebesätze, um sie dann durch die Zahl der nach Größe, lokalem Umsatz oder anderen Kennzahlen gewichteten Kommunen zu teilen. Berechnet wird lediglich, wie hoch die in der betreffenden Region anfallenden Gewinne im Durchschnitt besteuert werden. Das wird über einen Durchschnittshebesatz ausgedrückt. Diesem Hebesatz lässt sich eine konkrete nominale Belastung des Gewinns in Prozent zuordnen. Die effektive Belastung mit Gewerbesteuern ist höher, denn diese Steuer belastet auch Fremdkapital-Finanzierungskosten. Diese unterscheiden sich von Unternehmen zu Unternehmen. Die Belastung kann mehrere Prozentpunkte erreichen, lässt sich jedoch in dieser pauschalen Darstellung nicht fassen.

Die nachfolgende Tabelle stellt die vom Gewerbesteuerhebesatz abhängige nominale Belastung von Gewinnen dar.

Tabelle 1

Gewerbesteuerhebesätze und nominale Gesamtbelastung des Gewinns

<i>Hebesatz</i>	<i>nur Gewerbesteuer ohne Hinzurechnung*</i>	<i>einschließlich Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag*</i>
200 (Mindesthebesatz)	7,0 Prozent	22,8 Prozent
250	8,8 Prozent	24,6 Prozent
300	10,5 Prozent	26,3 Prozent
350	12,3 Prozent	28,1 Prozent
400	14,0 Prozent	29,8 Prozent
450	15,8 Prozent	31,6 Prozent
500	17,5 Prozent	33,3 Prozent
550	19,3 Prozent	35,1 Prozent

* Prozentangaben auf eine Nachkommastelle gerundet

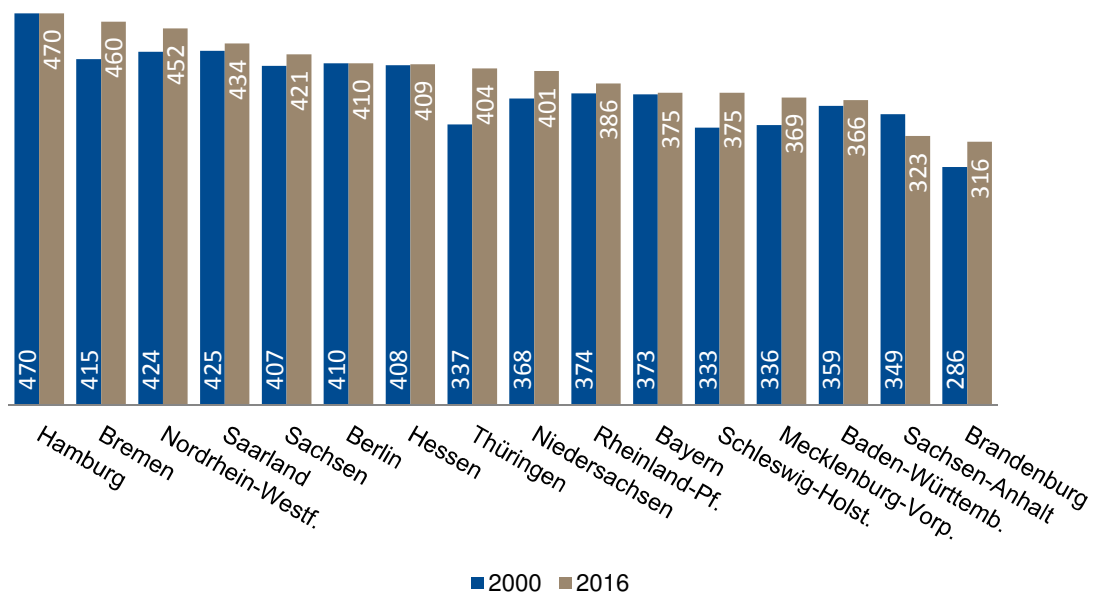
2.1 Durchschnittliche Gewerbesteuerlast in den Ländern: große Spreizung, Bayern recht günstig

Gewerbesteuerlich sind die Stadtstaaten im Vergleich zum deutschen Durchschnitt traditionell „teuer“ – Hamburg liegt bei einem Hebesatz von 470, ein hoher Wert, aber immerhin 20 Punkte unter München und auf dem in Augsburg 2016 erreichten Niveau. Bremen liegt bei 457, Berlin – als Metropole vergleichsweise günstig – bei 410.

Unter den Flächenländern als Hochsteuerland entwickelt haben sich allen voran Nordrhein-Westfalen, 2016 mit einem Durchschnittssatz von 460, das Saarland (434) und Sachsen (421). Einschließlich der Stadtstaaten liegen neun von 16 Ländern im Schnitt oberhalb eines Hebesatzes von 400.

Abbildung 5

Gewerbesteuer: Durchschnittliche Hebesatzniveaus Länder 2000 und 2016



Quelle Datenbank GENESIS, Nachberechnung vbw

Mit über 40 bis zu knapp 70 Punkten besonders stark gestiegen ist das Hebesatzniveau 2000 bis 2016 in Thüringen, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern. Die kleinsten Unterschiede zeigen sich in Bayern (4), Hamburg und Berlin (0) und Sachsen-Anhalt (-23). Eine auch für das Verständnis der Situation an anderen Ländern wichtige Erklärung für das in Sachsen-Anhalt gesunkene Niveau liefert Abschnitt 2.2.

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 nur für München an Stelle des aktuellen Hebesatzes von 490 einen von 420 und geht davon aus, dass das dort in gleichem Maß das Steueraufkommen mindert, dann sinkt der Durchschnittshebesatz für Bayern 2016 von 375,5 auf 361,1.

2.2 Durchschnittshebesatz verdeckt hebesatzbedingte Standortprobleme

Der Durchschnittshebesatz für Deutschland hat sich im Zeitraum 2000 bis 2016 von 389 auf 400 entwickelt. Hinter diesem scheinbar moderaten Anstieg steht allerdings neben der Veränderung von Hebesätzen auch die Art der Berechnung dieses Durchschnitts als durchschnittliche Belastung der tatsächlich angefallenen Erträge mit Gewerbesteuern. Denn hohe Gewerbesteuersätze belasten den jeweiligen Standort. Dadurch sinken dort die Gewinne. Damit fließt auch der Hebesatz mit entsprechend geringerem Gewicht in die Gesamtberechnung ein. Deutlich wird das an einem Extrembeispiel:

- Kommune A hat einen Hebesatz von 300, Kommune B einen von 500.
- Aufgrund dieser großen Differenz gibt es nur in Kommune A gewerbesteuerpflichtige Unternehmen und entsprechende Gewinne.
- Damit liegt der Durchschnittshebesatz für diese beiden Kommunen bei 300.
- Der Hebesatz 500 von Kommune B fließt mit einem Gewinn von 0 multipliziert in die Formel ein, geht also rechnerisch unter.

Das heißt auch: nachdem sich im Durchschnitt Unternehmenserträge in Niedrigsteuernkommunen besser entwickeln als in Hochsteuernkommunen, steigt der statistisch ausgewiesene Durchschnittshebesatz deutlich langsamer als es die ständigen Hebesatzanhebungen vieler Kommunen auf den ersten Blick vermuten ließen.

Tatsächlich hat sich deshalb das sowieso besonders starke Gewerbesteueraufkommen in Bayern und das in den neuen Bundesländern mit ihren, mit Ausnahme Sachsens, günstigen Hebesatzniveaus seit längerem vergleichsweise kräftig entwickelt. Das Aufkommen in den wichtigen und teuren Standorten Nordrhein-Westfalen und Hessen dagegen entwickelte sich im Vergleich dazu besonders schwach. Diese relative Verschiebung von Gewerbesteueraufkommen in durchschnittlich niedrig besteuerte Länder führt zu für Deutschland insgesamt wichtigen Schlussfolgerungen:

- Die Durchschnittsbetrachtung von Gewerbesteuerhebesätzen überdeckt, dass Unternehmen in Teilen Deutschlands immer weniger attraktive und international weniger konkurrenzfähige lokale steuerliche Standortqualitäten vorfinden.
- Die steuergünstigen Standorte tragen weit über die kommunale Ebene hinaus in immer größerem Maß den gemeinsamen wirtschaftlichen Erfolg und damit die Finanzierung des Gemeinwesens insgesamt.
- Etliche Kommunen beschränken mit der Entscheidung für hohe, ihren sonstigen Standortqualitäten nicht angemessenen Hebesätzen ihre Entwicklungsperspektiven selbst. Dadurch wird es schwerer, ausgeglichene und gute Bedingungen für Arbeit und Leben zu erreichen.

- Die langjährige Tendenz zu immer höheren Hebesätzen geht sukzessive zu Lasten des Standortes Deutschland insgesamt.

2.3 Aufwärtstrend der Hebesätze setzt sich 2017 fort

Beunruhigend ist es vor diesem Hintergrund, dass sich der Aufwärtstrend bei den Gewerbesteuerhebesätzen trotz der guten wirtschaftlichen Lage und des fast schon explosionsartig steigenden Gewerbesteuer-Aufkommens auch 2017 fortgesetzt hat.

Tabelle 2

Gewerbesteuerhebesätze Deutschland: Veränderungen 2016 auf 2017

	<i>GewSt-Anheber 2017</i>	<i>in Prozent aller Kommunen</i>	<i>GewSt-Senker 2017</i>	<i>in Prozent aller Kommunen</i>
Saarland	16	30,8%	-	-
Mecklenburg- Vorpommern	147	19,5%	-	-
Nordrhein- Westfalen	70	17,7%	4	1,01%
Hessen	73	17,1%	2	0,47%
Schleswig- Holstein	168	15,1%	4	0,36%
Thüringen	113	13,3%	1	0,12%
Niedersachsen	91	9,6%	5	0,53%
Sachsen-Anhalt	16	7,3%	-	-
Rheinland-Pfalz	156	6,8%	4	0,17%
Baden- Württemberg	74	6,7%	3	0,27%
Sachsen	28	6,6%	2	0,47%
Brandenburg	25	6,0%	-	-
Bayern	80	3,9%	10	0,49%

Quelle Hebesatzveränderungen: DESTATIS (vorl. Werte, Stand 30.06.2017); Nachberechnung vbw

In Deutschland insgesamt haben nach den Halbjahreszahlen des Statistischen Bundesamtes 1.059 Kommunen, 9,6 Prozent von allen, ihren Gewerbesteuerhebesatz angehoben. Nur 39 bzw. 0,4 Prozent haben sich dafür entschieden, den Hebesatz abzusenken. Bayerns Kommunen verhielten sich standortgerecht besonders zurückhaltend, das Land baut damit seinen relativen Standortvorteil weiter aus. Vergleichsweise große Zurückhaltung zeigt sich auch in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Sachsen – ein Land mit im Schnitt schon relativ hoher Gewerbesteuerbelastung – und im besonders steuergünstigen Brandenburg.

Unter den Ländern mit besonders vielen Anhebungen haben das Saarland und Nordrhein-Westfalen sowieso schon ein besonders hohes Hebesatzniveau. Hier werden schon ungünstige Standortbedingungen nochmals schlechter.

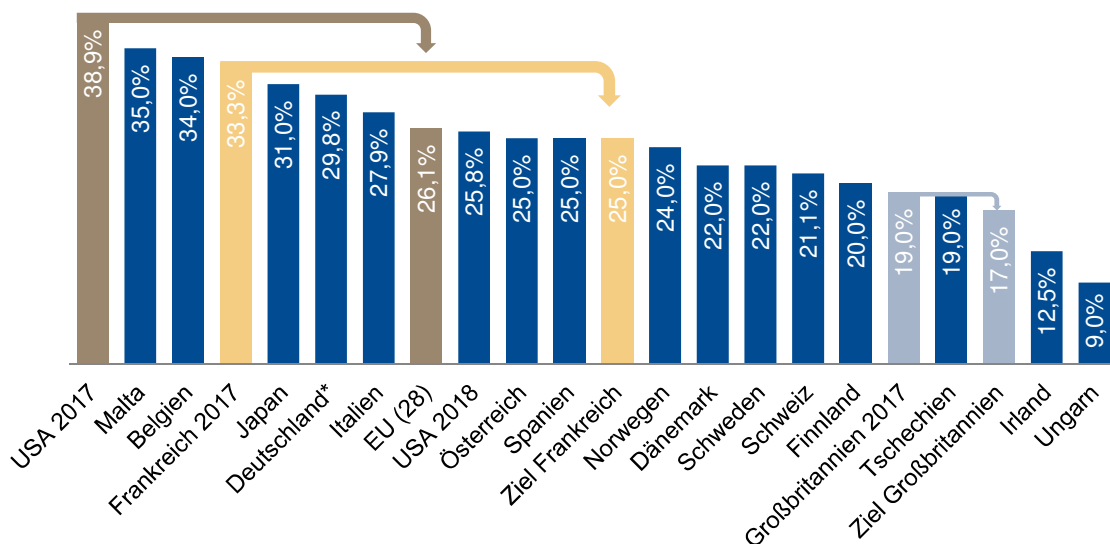
3 Gewerbesteuer als Standortfaktor

Die Bedeutung langfristig standortgerechter Hebesatzpolitik wird weit unterschätzt

Die in Kapitel 1 beschriebene Gesamtentwicklung der Hebesätze beeinträchtigt Deutschlands Standortqualität im internationalen Vergleich. Insgesamt gehört Deutschland zu den Hochsteuerländern. In besonderem Maß gilt das für Kommunen mit hohen Hebesätzen.

Abbildung 6

Nominale Unternehmensteuerlast und wichtige jüngst beschlossene Veränderungen – Zentralstaat und Gebietskörperschaften, internationaler Vergleich



* Werte 2017, Deutschland noch 2016 (Durchschnittshebesatz GewSt für 2017 noch nicht veröffentlicht)
Div. Quellen, Recherche vbw

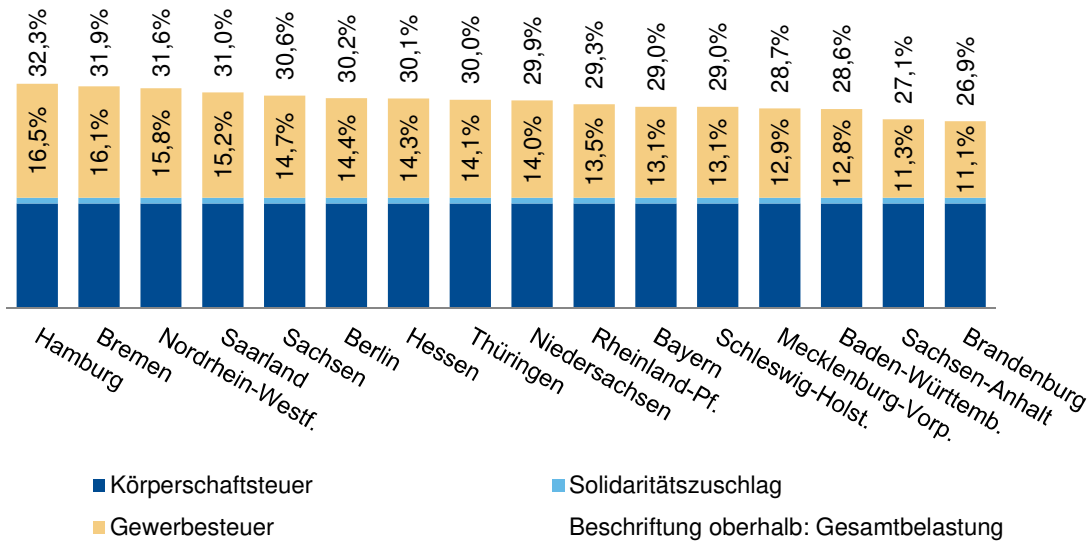
Insgesamt bewegt sich eine Kommune auch mit einem relativ niedrigen Hebesatz im internationalen Vergleich im oberen Bereich international üblicher Steuersätze. Brandenburg schneidet in diesem Segment im Schnitt gut ab, Bayern dank in der Fläche niedriger Sätze an vielen Standorten ebenfalls – der Durchschnitt wird von den vergleichsweise hoch besteuern den großen Städten stark nach oben gezogen.

Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Sachsen liegen, wie die folgende Grafik ausweist, im Schnitt in einem Bereich, in dem nach der angekündigten Steuersenkung in Frankreich europaweit sonst nur mehr Belgien und Malta angesiedelt sind. Der langjährige internationale Spitzenreiter USA – die ihr hohes Niveau durch exzessive Steuervorteile für Auslandsgewinne von US-Unternehmen ermöglichten – hat die Steuerlast mit Wirkung ab 01. Januar 2018 für Unternehmen auf ein Durchschnittsniveau abge-

senkt, das einige Prozentpunkte unter dem deutschen Schnitt sogar etwas unter dem Durchschnittsniveau des im deutschen Vergleich günstigsten Landes, Brandenburg, und leicht unter dem Durchschnitt der EU 28 liegt.

Abbildung 7

Nominale Belastung von Körperschaften in Deutschland 2016 bei Anwendung des durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatzes jedes Landes

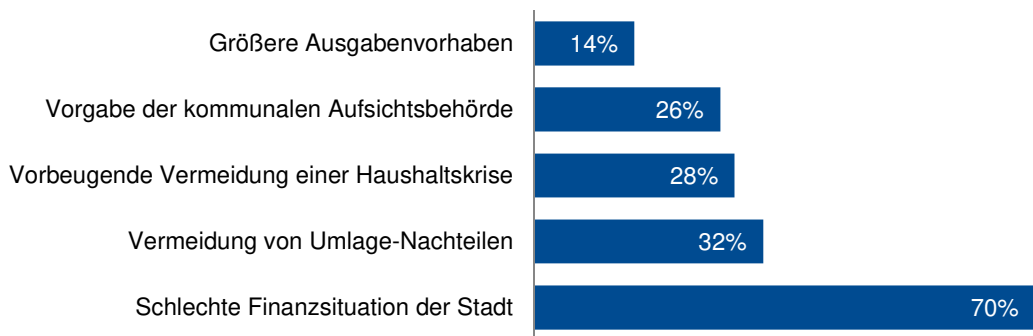


Quelle Datenbank GENESIS, eigene Berechnungen; abhängig vom spezifischen kommunalen Hebesatz können Belastungen auch höher und niedriger liegen als hier an den Extremen ausgewiesen.

3.1 Gewerbesteuerdebatten – Standortfragen werden ausgeblendet

Abbildung 8

Gründe für Gewerbesteuererhöhungen



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

Eine 2016 bei Städten durchgeführte Umfrage zeigt, dass bei der Diskussion von Gewerbesteuererhöhungen die Auseinandersetzung mit Standortqualitäten nur eine nachrangige Rolle spielt. Nur sieben Prozent der Städte gaben an, Gewerbesteuererhöhungen mit der Verbesserung von Standortqualitäten der Stadt zu verbinden.

Wichtigste Gründe für kommunale Steuererhöhungen sind eine schlechte aktuelle oder erwartete Haushaltslage und von Aufsicht und staatlichen Umlagesystemen ausgehende Zwänge. Die Problematik „Umlagesystem“ spielt in einem Drittel der Länder eine besondere Rolle. Das liegt daran, dass in diesen Ländern das Umlagesystem Anreize zur Anhebung von Gewerbesteuerhebesätzen gibt.

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 Standortqualität 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. Denn 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 Länderfinanzausgleich. Es bleibt also rechnerisch zunächst mehr im Land als bei anderen Einkommensarten.

Eine Auseinandersetzung mit den langfristigen wirtschaftlichen Effekten solcher Verfahren scheint in der Regel keine Rolle zu spielen. Das gilt auch auf kommunaler Ebene. Die oben zitierte Umfrage zeigt auch, dass Bürgermeister Veränderungen des Gewerbesteuerhebesatzes 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.

Diese Gesamtlage führt dazu, dass Gewerbesteueranhebungen kaum je erfolgen, um mittels des davon erhofften Mehraufkommens die Kommune als Wirtschaftsstandort zu entwickeln.

3.2 Kommunale Debatten arbeiten immer wieder mit schiefen Argumenten

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

Tabelle 3

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

<i>Kommunales Argument</i>	<i>Wertung der vbw</i>
Die Ausgaben steigen stark, insbesondere aufgrund steigender Soziallasten.	Explodierende Sozialausgaben sind ein typisches Problem in Kommunalhaushalten. Schlechtere Rahmenbedingungen für die Wirtschaft sind hier kontraproduktiv. Notwendig sind zukunftsweisende Antworten, die helfen, stark steigende Soziallasten einzudämmen. Das kann nicht nur von der kommunalen Ebene kommen, fordert sie aber auch heraus.
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 Gewerbesteuerhebesatz muss gestiegene Umlagen an Kreis und Bezirk kompensieren.	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. Es ist nicht nachvollziehbar, wenn ein höheres Steueraufkommen zum Anlass genommen wird, Steuern zu erhöhen.
Die Gewerbesteuerentnahmen 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 Gewerbesteuerauf-

Kommunales Argument

Wertung der vbw

kommens muss zusammen mit den Unternehmen vor Ort die Ursache geklärt werden. Hintergrund kann wirtschaftliche Schwäche der Unternehmen oder des Standorts insgesamt sein. Eine andere denkbare Ursache sind höhere Investitionen der Unternehmen vor Ort, die kurzfristig über Abschreibungen die Erträge schmälern, aber perspektivisch höhere Erträge und Steueraufkommen bringen.

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

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.
- 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 zahlt die Masse der Unternehmen keine oder wenig Gewerbesteuer. Die Hauptlast wird von sehr wenigen größeren und großen Unternehmen getragen (siehe Absatz 5.1, 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
-

*Kommunales Argument**Wertung der vbw*

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 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 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.

Den Tricks, die großen Unternehmen regelmäßig pauschal vorgeworfen werden, wirkt das deutsche Steuerrecht durch außerordentlich wirksame Instrumenten entgegen (s. Abschnitt 5.2). Tatsächlich leisten die großen deutschen Unternehmen den Steuerbeitrag, der von ihnen erwartet wird. Deutlich wird das in Abbildung 10. Der dort für 2010 sichtbare Einbruch hängt mit der damaligen Wirtschaftskrise zusammen.

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 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.

Auseinandersetzungen, die sich auf die in der linken Tabellenspalte dargestellten oder ähnliche Argumente stützen, fehlt eine Perspektive, mittels derer sich die jeweilige Kommune besser für die Zukunft aufstellen könnte. Ohne diese Perspektive wird sich der notwendige Erfolg kaum einstellen.

Tabelle 4

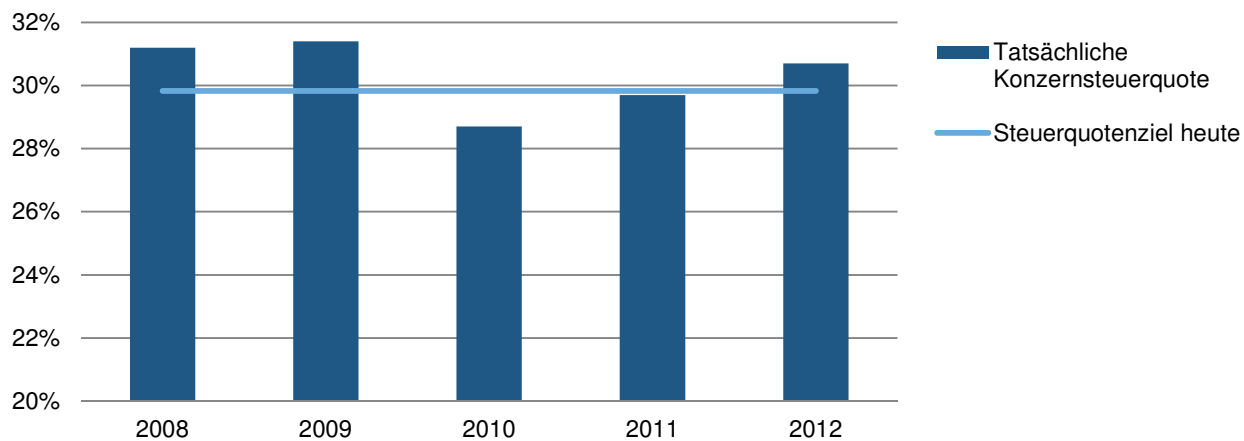
Die Gewerbesteuer: eine Großbetriebsteuer

Anteil der Gruppe an allen Unternehmen	Gewerbeertrag von - bis	Beitrag der Gruppe zum Gewerbesteueraufkommen
1,6 %	ab 500.000 Euro	77,1%
6,8 %	100.000 bis unter 500.000 Euro	14,3%
9,5 %	50.000 bis unter 100.000 Euro	8,6%
15,8 %	24.500 bis unter 50.000 Euro	2,5%
66,4 %	unter 24.000 Euro	0,5%

Quelle BDI/VCI, Die Steuerlast der Unternehmen in Deutschland, Ausgabe 2017/2018
Datenstand: Gewerbesteuerstatistik 2014

Abbildung 9

Entwicklung der Konzernsteuerquote in Deutschland 2008 bis 2012



Quelle Konzernsteuerquote: Watrin / Thomsen, Steuerstrategien deutscher Konzerne – die OECD als Retter?, StUW 1/2016; Darstellung vbw

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 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.

4.1 Steuern auf Fremdkapitalfinanzierungskosten – 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.

Besonders schwer tragbar ist diese Belastung, wenn in Verlustsituationen durch die Besteuerung von 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 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, bleibt an der Stelle belastungsfrei. 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 von Unternehmen.

4.2 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. Das Steuerrecht verfügt über andere Instrumente, die hier zielgenauer angelegt sind, wie

- Vorschriften zur verdeckten Gewinnausschüttung
- Zins- und Lizenzschranke
- Verrechnungspreiswesen
- Doppelbesteuerungsabkommen
- Allgemeine Missbrauchsvorschrift der Abgabenordnung (§ 42)

Dieser Instrumentekasten hat es in sich. Er wurde und 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

Hebesatzpolitik als Teil zielgerichteter Standortpolitik begreifen

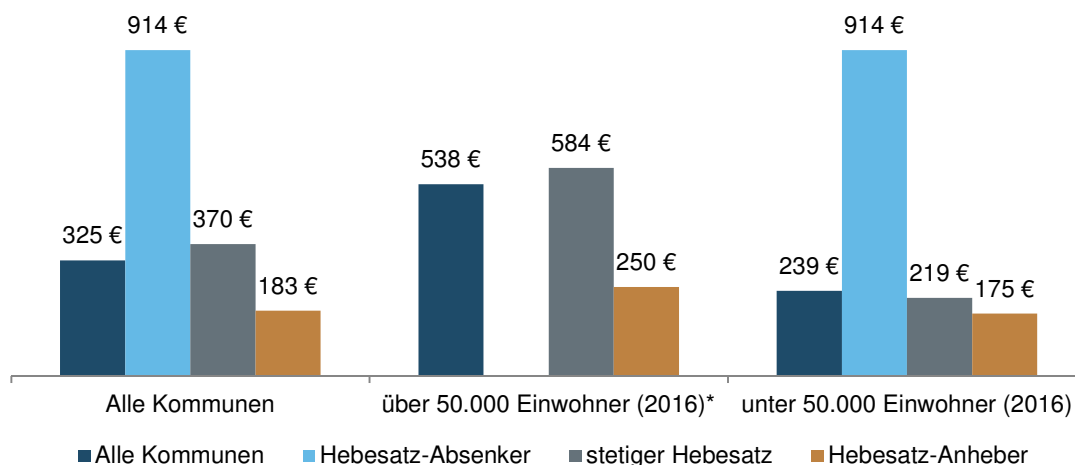
In den letzten Jahren haben sich die mit zu hohen Gewebesteuern verbundenen Abwanderungsgefahren als so groß erwiesen, dass Hochsteuerkommunen dazu übergingen, neue steuerliche Stadtmauern zu fordern. In einer Zeit, in der eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer eines der zentralen europäischen Projekte darstellt, ist das ein steuerpolitischer Anachronismus.

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 nicht defensive, sondern konstruktive Schlussfolgerungen für die lokale Standort- und Hebesatzpolitik zu ziehen.

5.1 Hebesatz und Aufkommenserfolg

Abbildung 10

**Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens in Euro pro Einwohner in Bayern
Veränderung der Durchschnittswerte 2014 bis 2016 gegenüber 2003 bis 2005**



Quelle Zahlen Bayerisches Statistisches Landesamt; Berechnung: vbw.
Die Berechnung berücksichtigt nicht, in welchem Jahr die Kommune den Hebesatz verändert hat.
*Keine Kommune mit mehr als 50.000 Einwohnern hatte 2016 einen niedrigeren Hebesatz als 2003.

Die vorstehende Grafik vergleicht für unterschiedliche Gruppen von Kommunen in Bayern die absolute Veränderung des Brutto-Gewerbesteueraufkommens im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005. In 1.015 der 2.056 Kommunen lag der Hebesatz 2016 beim gleichen Wert wie 2003. In 944 Kommunen lag er höher, in 97 niedriger. Zwischenzeitliche, wieder zurückgenommene Veränderungen werden hier ausgeblendet. Der Blick auf Durchschnittsaufkommen dreier Jahre glättet die für die Gewerbesteuer typische starke Volatilität.

Insgesamt hat sich in den 97 bayerischen Kommunen, die den Hebesatz in der betrachteten Zeit abgesenkt haben, das Gewerbesteueraufkommen mit 914 Euro pro Einwohner fast dreimal stärker entwickelt als im Schnitt aller Kommunen. Bei den Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern zeigt sich der Effekt noch deutlicher.

In der Gruppe der Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern hatte 2016 keine einen niedrigeren Hebesatz als 2003. Die Kommunen dieser Gruppe, die Größenbedingt besondere eigene Standortqualitäten entwickeln können, haben im Schnitt pro Einwohner 214 Euro mehr Gewerbesteueraufkommen hinzugewonnen als die Kommunen insgesamt. Allerdings schneiden die sechs Kommunen innerhalb der Gruppe, die den Hebesatz innerhalb der genannten Frist angehoben haben, bei der Aufkommensentwicklung um 334 Euro pro Einwohner schlechter ab als die Kommunen gleicher Größe mit stetiger Hebesatzpolitik, und sogar um 75 Euro schlechter als die Kommunen insgesamt.

Natürlich gibt es in jeder dieser Gruppen große Streuungen. Kommunen, die den Hebesatz angehoben haben, mögen sich dazu aufgrund einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung veranlasst gesehen haben, so dass man Ursache und Wirkung jedenfalls in der kurzfristigen Perspektive nicht verwechseln darf. Schließlich ist der Hebesatz nur einer von vielen Faktoren, die lokale wirtschaftliche Entwicklungen beeinflussen.

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 durch überhöhte Gewerbesteuersätze bedingte Veränderungen in der Regel erst allmählich eintreten. Schlechte Standortfaktoren wirken schleichend, aber nachhaltig negativ. Der Umkehrschluss stimmt ebenfalls: Wenn die Standortbedingungen verbessert werden, dauert es auch, bis das sichtbar auf die kommunale Entwicklung und die örtliche Haushaltslage 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 Standortentwicklung 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. Wissenstransfer erleichtern.
 4. Mit bedarfsgerechtem Wohnraum Kernbedürfnisse erfüllen.
 5. Gute Erreichbarkeit der Arbeitsplätze sichern.
 6. Kommunen als attraktives Lebensumfeld gestalten.
 7. Verwaltung effizient und wirtschaftsfreundlich ausrichten.
 8. Gebühren, Steuern und Beiträge wettbewerbsgerecht 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.

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 Rüchardt
Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
Telefax 089-551 78-249
benedikt.ruechardt@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

© vbw März 2018