

Argumentationspapier gegen die Erweiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer auf die Freien Berufe

Zusammenfassung der Argumente

Die Finanzierung der Gemeinden hat ein strukturelles Problem. Es können daher nur strukturelle wirksame Lösungen sinnvoll sein. Die alte Gewerbesteuer sollte durch die Erweiterung der Bemessungsgrundlage auf die Freien Berufe nicht zementiert werden.

Mit der Einbeziehung der Freien Berufe in die Gewerbesteuer würden die Abgabe von ca. 876.347 zusätzlichen Steuererklärungen und die Erstellung von ca. 1.975.493 Bescheiden im Rahmen der Veranlagung erforderlich werden. Dies würde zusätzliche Bürokratiekosten für die Freien Berufe und mehr noch für die öffentliche Verwaltung bedeuten, die in keinem Verhältnis zur Erhöhung der Steueraufkommens stehen würden. Im Gegensatz dazu ließe sich mit einer Abschaffung des Gewerbesteuergesetzes der Bürokratieabbau vorantreiben und das Steuersystem vereinfachen.

Große Städte mit hohen Hebesätzen werden von der Einbeziehung der Freien Berufe profitieren, da (insbesondere einkommensstarke) Freiberuflerpraxen vorrangig dort angesiedelt sind. Kleine Städte und ländliche Gemeinden werden voraussichtlich eher nur die Kosten zu tragen haben. Bei einem Hebesatz bis zu 380% führt die Gewerbesteuer durch die Anrechnung bei der Einkommenssteuer zu keiner Mehrbelastung des Steuerpflichtigen. Es würde in dieser Zone nur eine Umverteilung des Steueraufkommens stattfinden.

Die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge obliegt den Kommunen. Sie ist von diesen faktisch in einigen Bereichen auf die Freien Berufe und deren Selbstverwaltungen übergegangen. Angehörige der Freien Berufe decken daher öffentlich-rechtliche Verpflichtungen des Gemeinwesens mit ab. Sie erbringen ihre Leistungen nicht nur im Interesse der Patienten, Mandanten und Klienten, sondern auch im Dienste und unter Bezugnahme auf die Belange der Allgemeinheit. Mit ihren Leistungen zur Daseinsvorsorge entlasten sie den Staat und sind Teile der kommunalen Infrastruktur. Eine besondere Infrastruktur für die Freien Berufe wird hingegen von den Gemeinden nicht zur Verfügung gestellt und zurzeit auch noch nicht verlangt.

Die Gewerbesteuererweiterung auf die Freien Berufe ist also ein Instrument ohne Lösungskompetenz für die Haushalte der Städte und Gemeinden, die finanzielle Not leiden.

I. Notwendige Reform der Finanzierung der Gemeinden

Das Bundeskabinett hat am 24. Februar 2010 die Einsetzung einer Gemeindefinanzkommission durch den Bundesminister der Finanzen beschlossen. Die konstituierende Sitzung der Gemeindefinanzkommission war am 4. März 2010. Die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ soll eine Bestandsaufnahme der bestehenden Gewerbesteuer vornehmen und der Kommission Vorschläge zur Zukunft der Gewerbesteuer unter Einbeziehung von Alternativmodellen unterbreiten. Es sollen auch Vorschläge zum aufkommensneutralen Ersatz der Gewerbesteuer erarbeitet werden. In diesem Zusammenhang soll auch die Finanzierung der Gemeinden durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einem kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz geprüft werden entsprechend dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU UND FDP).

Die Finanzierung der Gemeinden leidet unter strukturellen Verwerfungen. Einnahmenschwache und verschuldete Gemeinden werden durch die Erhöhung des Hebesatzes oder die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer um die Freien Berufe ihre Einnahmen nicht steigern können. „Erforderlich ist nicht die Ausdehnung, sondern der Abbau dieser Steuer“ wie auch der Bund der Steuerzahler feststellt.

Der Deutsche Städtetag zuvorderst und der Deutsche Städte- und Gemeindebund in zweiter Linie halten an der Gewerbesteuer fest und bekräftigen ihren Wunsch, die Gewerbesteuer durch eine Einbeziehung der Freien Berufe in den Kreis der Steuerpflichtigen und einer Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage zu stabilisieren. (Resolution v. 15. Juni 2010)

II. Historie

Bereits im Jahr 2003 standen im Rahmen der Reform der Kommunalfinanzen im Wesentlichen zwei Modelle im Mittelpunkt der Diskussion, wobei in einem Modell, welches vom Deutschen Städtetag favorisiert wurde, die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Einbeziehung der Freien Berufe vorgeschlagen wurde. In die damalige Gesetzesänderung zur Gewerbesteuer wurde dieser Ansatz jedoch nicht aufgenommen.

Die letzte große Änderung der Gewerbesteuer erfolgte 2008 mit dem Unternehmensteuerreformgesetz. Dies führte u.a. zu einer neuen Behandlung der Gewerbesteuer bei der steuerlichen Gewinnermittlung. Ab 2008 ist diese keine Betriebsausgabe mehr und somit nicht abzugsfähig. Ferner wurde der Umfang der Hinzurechnungen von Finanzierungsaufwendungen (z.B. Zinsen, Miet- und Leasingaufwendungen) erheblich ausgeweitet. Ein Ausgleich hierfür sollte durch die Absenkung der Gewerbesteuermesszahl (von 5% auf 3,5%) und die Erhöhung der Gewerbesteueranrechnung in der Einkommensteuer erzielt werden. Bis zu einem Hebesatz von 380 % kommt es durch die höhere Gewerbesteueranrechnung bei der Einkommensteuer in der Regel zu einer kompletten Neutralisierung der Belastung durch die Gewerbesteuer. Zurzeit werden diverse Verfahren angestrengt, die verschärften gewerbesteuerlichen Bestimmungen über Hinzurechnungen dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen. Eine Richtervorlage des Bundesfinanzhofes (BFH) an den Europäischen Gerichtshof ist bereits anhängig (vgl. Karl-Bräuer-Institut, Sonderinformation Nr. 60, S. 2)

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Beschluss v. 15. Januar 2008 (1 BvL 2/04) den Ausschluss der Freien Berufe von der Gewerbesteuer für verfassungskonform erachtet. „Zwar weisen die freien Berufe, zunächst alle Merkmale auf, welche auch die der Gewerbesteuer unterliegenden Gewerbetreibenden kennzeichnen. Sie betätigen sich mit Gewinnerzielungsabsicht selbständig und nachhaltig und beteiligen sich am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr (vgl. § 15 Abs. 2 Satz 1 EStG). Die freien Berufe werden daneben jedoch durch eine Reihe von Beson-

derheiten in der Ausbildung, der staatlichen und berufsautonomen Regelung ihrer Berufsausübung, ihrer Stellung im Sozialgefüge, der Art und Weise der Erbringung ihrer Dienstleistungen und auch des Einsatzes der Produktionsmittel Arbeit und Kapital geprägt, die sie in ihrem Typus als Berufsgruppe von den sonstigen Gewerbetreibenden unterscheiden.“

Es stellt weiterhin fest, dass „nicht erkennbar [ist], dass der Typus des freien Berufs insgesamt seine Struktur prägenden, ihn von den Gewerbetreibenden unterscheidenden Merkmale verloren hat. Die im Regelfall akademische oder vergleichbare besondere berufliche Qualifikation oder schöpferische Begabung als Voraussetzung für die Erlernung und Ausübung eines freien Berufs, die besondere Bedeutung der persönlichen, eigenverantwortlichen und fachlich unabhängigen Erbringung der Arbeit, verbunden mit einem häufig höchstpersönlichen Vertrauensverhältnis zum Auftraggeber, aber auch die spezifische staatliche, vielfach auch berufsautonome Reglementierung zahlreicher freier Berufe, insbesondere im Hinblick auf berufliche Pflichten und Honorarbedingungen, lassen bei der gebotenen typisierenden Betrachtung nach wie vor signifikante Unterschiede zwischen freien Berufen und Gewerbetreibenden erkennen.“

Die Einbeziehung der Freien Berufe in die Gewerbesteuer würde im Widerspruch zu dem im Koalitionsvertrag verankerten Anspruch Bürokratie abzubauen stehen. Die Verwaltungskosten auf Seiten der Freien Berufe sowie auch auf Seiten der Verwaltung würden in keinem Verhältnis stehen zu dem Mehraufkommen an Steuern. Über die Hälfte der heutigen Gewerbesteuerpflichtigen sind Einzelunternehmen; sie tragen jedoch nur mit 9% zum Steuermessbetrag bei (vgl. Statistisches Bundesamt, Gewerbesteuerstatistik 2004)

Es ist daher zu erwarten, dass aus einer hohen Anzahl an zusätzlichen Steuererklärungen nur eine geringe Erhöhung des Steueraufkommens folgt. Freiberufler, die in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft organisiert sind, unterliegen bereits heute der Gewerbesteuerpflicht und sind als umsatzstarke Unternehmen davon noch abzurechnen.

III. Schätzung der Anzahl der Steuererklärungen von Freiberuflern

Es wird davon ausgegangen, dass zusätzlich 876.347 Gewerbesteuererklärungen erstellt werden müssten.

Selbständige in Freien Berufen 2010	1.114.000
davon Kapitalgesellschaften ¹⁾	8% -89.120
	1.024.880
davon in Personengesellschaften ¹⁾	20% -222.800
Einzelunternehmen	802.080
Personengesellschaften (durchschnittl. 3 Ges./ PersG ¹⁾)	74.267
zusätzliche Gewerbesteuererklärungen	876.347

¹⁾ Schätzung auf Basis der aktuellen Statistiken des IFB, Mitglieder des BfB u. Bundesamt f. Statistik

Es ist davon auszugehen, dass dies allein bei den Steuerpflichtigen der Freien Berufe zu einem Bürokratiemehraufwand in Höhe von ca. 313 Mio Euro führen würde. Entsprechende Anpassungen der Einnahmen aufgrund der durch die Gewerbesteuer verursachten Kostensteigerungen sind aufgrund von Reglementierungen und Limitierungen am Markt nicht durchsetzbar.

Steuerberatungskosten (Ø 300€/ Erklärung)	netto	262.904.000€
nicht abzugsfähige Umsatzsteuer (z.B. bei Ärzten u. Zahnärzten, ca. 127.000 Erklärungen)	19%	49.951.760€
Bürokratiekosten		312.855.760€

Da auf Seiten der Finanzverwaltung im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und der Anrechnung auf die Einkommensteuer die Erstellung mehrerer Bescheide notwendig ist, wird geschätzt, dass hier ca. 2 Mio Bescheide zusätzlich anfallen und die Kosten in gleicher Weise ansteigen würden. Der Aufwand für z.B. Rechtsbehelfsverfahren und Betriebsprüfungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer ist hierbei noch in keiner Weise berücksichtigt, wobei schon jetzt bei den Gewerbetreibenden diverse Verfahren anhängig sind z.B. im Zusammenhang mit dem Hinzurechnungsbetrag. (s.o.)

Gewerbesteuer-Messbescheide	876.347
Gewerbesteuer Bescheide	876.347
Gesonderte und einheitliche Feststellung des Gewerbesteuermessbetrages bei Personengesellschaften nach § 35 Abs.2 EStG (Anteile für die einzelnen Gesellschafter)	222.800
Zusätzliche Bescheide	1.975.493

Inwieweit der Aufwand in Relation zum Steueraufkommen gerechtfertigt wäre, ist zweifelhaft, insbesondere unter Berücksichtigung, dass lt. der Deutschen Steuergewerkschaft (DStG) 15.000 Personalstellen fehlen und derzeit schätzungsweise dem Staat jährlich etwa 30 Milliarden Euro an Steuern vorenthalten werden. Für kleine Städte und Gemeinden mit einem geringen Hebesatz ist sicher anzunehmen, dass die Kosten höher als die Einnahmen aus der zusätzlichen Gewerbesteuer sein werden, da diese jeden Steuerpflichtigen veranlagten müssen. Dort würde überall kein Steuermehraufkommen, sondern allenfalls ein "Linke-Tasche-Rechte-Tasche-Prinzip" greifen.

IV. Hebesätze der Gewerbesteuer

Der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz aller Kommunen lag im Jahr 2007 bei 389 %, der durchschnittliche Hebesatz aller großen Kommunen (ab 50.000 Einwohner) lag deutlich darüber bei 432 %. Die Hebesätze der deutschen Großstädte ab 500.000 Einwohner lagen 2008 mit Ausnahme von Berlin und Stuttgart wiederum deutlich über diesem Niveau. (lt. DIHK) Die Freien Berufe sind jedoch nach Auskunft des Instituts für Freie Berufe (IFB) überwiegend in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern angesiedelt. Eine Kompensation der Gewerbesteuerbelastung bei den Freiberuflern würde daher in vielen Fällen nur teilweise durch die Anrechnung auf die Einkommensteuer erfolgen können. (s.o.)

Bekannte Städte und Gemeinden mit ihren höchsten Hebesätzen:

Stadt / Gemeinde	01.07.2008
Frankfurt am Main	460
München	490
Hamburg	470
Essen	470
Herne	460
Leverkusen	460
Düsseldorf	445
Bergisch Gladbach	455
Köln	450
Bonn	450
Stuttgart	420
Berlin	410
Karlsruhe	410

Die Einbeziehung der Freien Berufe in die Gewerbesteuer würde vorrangig nur den großen Städten Mehreinnahmen, aufgrund hoher Hebesätze und Konzentration der Freien Berufe (insbesondere der gut verdienenden) in den Städten bringen. Bei den kleinen Gemeinden werden jedoch aufgrund des zusätzlichen Aufwands für die Bearbeitung der Gewerbesteuererklärungen Mehrkosten anfallen. Inwieweit diese durch ein erhöhtes Steueraufkommen ausgeglichen werden können, müsste von den Gemeinden geprüft werden.

Am Beispiel des Landes Bayern zeigt sich, dass z.B. von den Rechts- Steuer- u. Unternehmensberatenden Berufen 29% der Steuerpflichtigen mit einem Umsatzanteil in Höhe von 29% allein in München (Hebesatz 490) angesiedelt sind, Während der Anteil der Einwohner in München lediglich 10,6% der bayrischen Gesamtbevölkerung ausmacht.

Land	Rechts-, Steuer- u. Unternehmensberatung				Architektur- u. Ingenieurbüros				Hebesatz
	Steuerpflichtige		Umsätze		Steuerpflichtige		Umsätze		
	Anzahl		1 000€		Anzahl		1 000€		
Baden-Württemberg	26 742		13 833 149		18 929		6 563 531		
Bayern	35 622		75 842 050		23 915		7 950 912		
- davon München	10 460	29%	21 990 827	29%	5 446	23%	1 929 968	24%	490
- Land u. a. Städte	25 162	71%	53 851 223	71%	18 469	77%	6 020 944	76%	
Berlin	12 505		12 557 145		7 766		2 025 131		410
Brandenburg	3 392		1 785 391		3 821		814 905		
Bremen	1 752		707 602		843		568 710		
Hamburg	9 024		12 143 023		3 782		1 635 640		470
Hessen	20 716		25 668 058		11 318		3 864 143		
Mecklenburg-Vorpommern	2 099		1 011 220		2 277		503 860		
Niedersachsen	15 957		4 716 051		10 681		3 971 020		
Nordrhein-Westfalen	46 719		18 304 944		26 607		9 542 969		
Rheinland-Pfalz	8 521		2 615 565		6 450		2 158 207		
Saarland	2 110		795 415		1 274		420 786		
Sachsen	5 783		2 841 707		6 759		1 659 069		
Sachsen-Anhalt	2 640		836 682		3 040		769 354		
Schleswig-Holstein	5 626		4 836 261		3 860		1 138 884		
Thüringen	2 784		1 182 647		3 016		790 933		
Deutschland ...	201 992		179 676 909		134 338		44 378 053		

Statistisches Bundesamt, Umsatzsteuerstatistik; Statistisches Amt München, Die Steuerpflichtigen und deren Umsatz in der Stadt München; 2008

V. Daseinsvorsorge

Die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge obliegt den Kommunen. Sie ist von diesen faktisch in einigen Bereichen auf die Freien Berufe und deren Selbstverwaltungen übertragen worden. Angehörige der Freien Berufe decken daher öffentlich-rechtliche Verpflichtungen des Gemeinwesens mit ab. Sie erbringen ihre Leistungen nicht nur im Interesse der Patienten, Mandanten und Klienten, sondern auch im Dienste und unter Bezugnahme auf die Belange der Allgemeinheit. So organisieren bspw. Anwälte und Ärzte durch ihre Selbstverwaltungen Notdienstgemeinschaften rund um die Uhr und erledigen Pflichtaufgaben wie PKH-Mandate und Seuchenprophylaxe ohne Zusatzkosten. Mit ihren Leistungen zur Daseinsvorsorge entlasten sie den Staat und sind Teile der kommunalen Infrastruktur. Eine besondere Infrastruktur für die Freien Berufe wird hingegen von den Gemeinden nicht zur Verfügung gestellt.