

Alternativen zur Gewerbesteuer

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Köln

vorgelegt von

Holger Dann

aus Mainz

Erstgutachter: Professor Dr. Joachim Lang

Zweitgutachterin: Professor Dr. Johanna Hey

Tag der mündlichen Prüfung: 08. September 2008

Berichte aus der Rechtswissenschaft

Holger Dann

Alternativen zur Gewerbesteuer

D 38 (Diss. Universität Köln)

Shaker Verlag
Aachen 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2008

Copyright Shaker Verlag 2008

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-8322-7589-1

ISSN 0945-098X

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen

Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • E-Mail: info@shaker.de

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2008 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Sie wurde Mitte 2007 inhaltlich abgeschlossen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor *Dr. Joachim Lang* für die Annahme als Doktorand, Betreuung der Arbeit und Erstellung des Erstgutachtens. Frau Professor *Dr. Johanna Hey* danke ich herzlich für die zügige Anfertigung des Zweitgutachtens.

Meine lieben Eltern haben mich während meiner gesamten Ausbildung stets gefördert und großzügig unterstützt. Dafür und für die Ermöglichung dieser Arbeit bin ich ihnen sehr dankbar. Ich widme ihnen meine Dissertation.

Köln, im September 2008

Holger Dann

Inhaltsverzeichnis

Einführung und Gang der Untersuchung	1
1. Kapitel: Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kommunalsteuern.....	4
I.) Aussagen der Finanzverfassung.....	4
1.) Gesetzgebungshoheit für kommunale Steuern	4
a) Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 105 Abs. 2 a S. 1 GG	5
aa) Örtlichkeit.....	6
bb) Verbrauch– und Aufwandsteuern	6
cc) Gleichartigkeit	8
dd) Ergebnis	9
b) Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 105 Abs. 2 GG	10
aa) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 Alt. 1 GG	10
bb) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 Alt. 2 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG	11
(1.) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	13
(2.) Wahrung der Rechtseinheit.....	14
(3.)Wahrung der Wirtschaftseinheit	14
(4.) Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im gesamtstaatlichen Interesse	14
(5.) Vorliegen der Voraussetzungen für eine Gewerbesteualternative.....	17
(a) Erforderlichkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.....	18
(b) Erforderlichkeit zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit.....	20
(c) Ergebnis	23
cc) Reichweite der Gesetzgebungskompetenz	23
(1.) Herrschende, ein umfassendes Steuererfindungsrecht ablehnende Ansicht	24
(2.) Umfassendes Steuererfindungsrecht befürwortende Ansicht	26
(3.) Stellungnahme.....	27
(4.) Ergebnis	30
2.) Steuerertragshoheit der Gemeinden gem. Art. 106 Abs. 5 - 7 GG.....	31
3.) Gewerbesteuergarantie gem. Art. 106 Abs. 6 GG ?.....	31
a) Begriff der Gewerbesteuer	32
b) Gewerbesteuergarantie bejahende Ansicht.....	37
c) Gewerbesteuergarantie ablehnende Ansicht	38
d) Ergebnis	39
II.) Anforderungen aus Art. 28 II GG.....	40
1.) Allgemeines.....	40
2.) Garantie der Gewerbesteuer durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG ?.....	42
a) Keine Bestandsgarantie für die Gewerbesteuer	42
b) Kompensationsanspruch aus einer beschränkten Gewerbesteuergarantie.....	43
c) Garantie einer bestimmten Ertragshöhe der wirtschaftskraftbezogenen Steuer	45
3.) Begriff der Wirtschaftskraftbezogenheit und Hebesatzrecht	46
a) Hebesatzrecht	47
aa) Allgemeines.....	47
bb) Zulässigkeit von Hebesatzrechtbeschränkungen.....	48

(1.) Hebesatzbegrenzungen für zulässig erachtende Ansicht	49
(2.) Hebesatzbegrenzungen für unzulässig erachtende Ansicht	50
(3.) Stellungnahme.....	51
b) Wirtschaftskraftbezogenheit	55
III.) Bedeutung des Äquivalenzprinzips für kommunale Steuern	57
1.) Allgemeines zum Äquivalenzprinzip	58
2.) Keine Alternative zum Leistungsfähigkeitsprinzip	59
3.) Individualäquivalenz	60
4.) Gruppenäquivalenz und Interesseausgleich	60
5.) Verbleibende Bedeutung des Äquivalenzgedankens.....	65
6.) Ergebnis	67
IV.) Zusammenfassung und Ergebnis des 1. Kapitels.....	67
2. Kapitel: Kritik der Gewerbesteuer	69
I.) Verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der Gewerbesteuer	69
1.) Legitimation der Gewerbesteuer durch Nennung in Art. 106 Abs. 6 GG?	70
a) Legitimationsgehalt bejahende Ansicht.....	71
b) Billigung durch Art. 106 Abs. 6 GG ablehnende Ansicht und Stellungnahme	72
c) Ergebnis	74
2.) Problem der Beschränkung auf gewerbliche Betriebe	74
a) Verschiedenheit der Berufsbilder.....	75
aa) Grundsätzliche Verschiedenheit annehmende Ansicht	75
bb) Relevante Unterschiede verneinende Ansicht und Stellungnahme	77
cc) Verfassungsrechtliche Relevanz der behaupteten Verschiedenheit	79
b) Rechtfertigung durch erhöhte Leistungsfähigkeit Gewerbetreibender.....	81
c) Rechtfertigung durch das Äquivalenzprinzip	83
aa) Grundsätzliche Bedenken	84
bb) Korrekte Bestimmung der Steuerpflichtigen	85
cc) Zutreffende Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage	89
dd) Ergebnis	90
d) Rechtfertigung durch das Objektsteuerprinzip	90
e) Rechtfertigung durch § 35 EStG.....	94
f) Ergebnis zu 2.) und Folgerungen für eine Gewerbesteueralternative	96
3.) Verfassungsrechtliche Problematik der Hinzurechnungsvorschriften	98
4.) Gewerbesteuer und Halbteilungsgrundsatz.....	100
5.) Vereinbarkeit der Gewerbesteuer mit Art. 12 GG.....	101
6.) Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 S. 3 HS. 2 GG.....	102
7.) Ergebnis zu I.)	102
II.) Gemeinschaftsrechtliche Bedenken.....	103
III.) Steuerpolitische Defizite der Gewerbesteuer	104
1.) Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden	104
2.) Konjunkturabhängigkeit.....	106
a) Problem	106
b) Lösungsansätze	108
c) Ergebnis	111
3.) Beeinträchtigung des Prozesses der kommunalen Willensbildung.....	111
a) Problem	111

b) Lösungsansätze	114
c) Ergebnis	115
4.) Wettbewerbsverzerrungen	115
a) international	116
b) interkommunal	117
5.) Steuersystematik (§35 EStG)	119
6.) Verkomplizierung des Steuerrechts	120
7.) Weitere Kritikpunkte:	122
a) Mangelnde Rechtsformneutralität	122
b) Mangelnde Finanzierungsneutralität	123
c) Anfälligkeit gegenüber Gestaltungsmöglichkeiten	123
d) Zu geringes Aufkommen	124
e) Ergebnis zu III.)	124
IV.) Zusammenfassung und Ergebnis des 2. Kapitels	125
3. Kapitel: Ersatz der Gewerbesteuer durch Steuern mit eigener Bemessungsgrundlage	126
I.) Einführung	126
II.) Untersuchung ausgewählter Modelle	128
1.) Wertschöpfungsteuer des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF	128
a) Einführung	128
b) Grundzüge des Modells	129
c) Bewertung	130
aa) Europarechtliche Zulässigkeit	130
bb) Verfassungsrechtliche Bewertung	132
(1.) Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz	132
(2.) Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 GG	134
(3.) Grundrechtskonformität	135
cc) Steuerpolitische Aspekte	137
dd) Ergebnis	139
d.) Vergleichbare Vorschläge	139
aa) Bertelsmann Stiftung	140
bb) Kommunale Spitzenverbände	141
cc) Bayerischer Städtetag	142
2.) Kommunale Unternehmensteuer	143
a) Grundzüge des Modells	144
b) Bewertung	144
3.) Gemeindefinanzierungssteuer	149
a) Einführung	149
b) Darstellung	149
c) Bewertung	150
III.) Zusammenfassung und Ergebnis des 3. Kapitels	152
4. Kapitel: Ersatz der Gewerbesteuer durch Hebesatzrechte an staatlichen Steuern	153
I.) Einführung	153
II.) Darstellung verschiedener Modelle	154
1.) Modell des BDI/VCI	154

a) Steuerpflichtige und Bemessungsgrundlage	154
b) Steuerberechtigte Gemeinde und Erhebung	155
c) Begleitende Maßnahmen	156
2.) Das Modell des Karl-Bräuer-Instituts (KBI)	157
a) Steuerpflichtige und Bemessungsgrundlage	157
b) Erhebung und steuerberechtigte Gemeinde	158
c) Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils	158
3.) Die 4-Säulen-Lösung der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung	
Marktwirtschaft	158
a) Einführung	158
b) Darstellung des Modells	159
aa) reformierte Grundsteuer	159
bb) Bürgersteuer	159
cc) Kommunale Unternehmensteuer	160
dd) Kommunale Betriebslohnsteuer	160
III.) Bewertung	161
1.) Verfassungsrechtlich	161
a.) Gesetzgebungskompetenz	161
b) Art. 28 Abs. 2 S. 3 HS. 2 GG	162
aa) Wirtschaftkraftbezogenheit	162
bb) Hebesatzrecht	163
(1.) Vorliegen eines Hebesatzrechts	163
(2.) Ausreichende Hebesatzautonomie	165
cc) Keine nur unbedeutenden Erträge	167
c) Gleichheitsrechtlich	168
aa) Beseitigung der Sonderbelastung Gewerbetreibender	168
bb) Notwendigkeit einheitlicher Hebesatzrechtsausübung	168
cc) Leistungsfähigkeitsgerechte Ausgestaltung	169
(1.) Verzicht auf ertragsunabhängige Elemente	169
(2.) Keine Notwendigkeit bundeseinheitlicher Steuerbelastung	169
(3.) Keine Notwendigkeit einer Progression	170
(4.) Ergebnis	172
2.) Steuerpolitisch	172
a) Steuervereinfachung:	172
aa) Wegfall einer kompletten Steuerart durch einheitliche Bemessungsgrundlage	172
bb) Vereinfachungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer	173
cc) Entflechtung bundesstaatlicher Finanzbeziehungen	174
b) Administrierbarkeit	175
c) Belastungsverschiebungen zwischen verschiedenen Gruppen Steuerpflichtiger?	179
d) Stetigkeit des Aufkommens	180
e) Kommunale Willensbildung	181
f) Interessenband zwischen Gemeinden und Wirtschaft	184
g) Interkommunale Verteilungswirkungen, Stadt-Umland-Problem und kommunaler	
Finanzausgleich	185
aa) Problemaufriß	185
bb) Ausgestaltung der mit Hebesatzrecht versehenen Kommunalsteuer	189
(1.) Zu versteuerndes Einkommen oder Steuerschuld	189
(2.) Hebesatzrecht nur auf Sockelbeträge	191

(3.) Nach Einkunftsarten differenzierende Hebesätze	193
(4.) Aufteilung der Einkünfte zwischen verschiedenen Gemeinden	194
cc) Finanzausgleichsmaßnahmen	198
(1.) Kommunale Betriebslohnsteuer statt Umsatzsteuerbeteiligung?.....	198
(2.) Veränderte Umsatzsteuerverteilung	199
(3.) Kommunalen Finanzausgleich.....	202
IV.) Zusammenfassung und Ergebnis des 4. Kapitels.....	202
5. Kapitel: Zusammenfassung und Ausblick	206
I.) Zusammenfassung	206
II.) Ausblick.....	208
Literaturverzeichnis.....	213