

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



25.07.2023

Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz)

Hohe Steuerausfälle der Kommunen nicht verkraftbar und wachstumsschädigend

Die geplanten Gesetzesänderungen führen bei den Kommunen zu Steuermindereinnahmen von jährlich mehr als 1,9 Mrd. Euro. Ein Steuerausfall derartiger Größenordnung ist angesichts der sich aktuell deutlich verschlechternden Finanzlage der Kommunen inakzeptabel.

Bereits für das laufende Jahr rechnen die kommunalen Spitzenverbände mit einem Defizit von 6,4 Mrd. Euro. Das Defizit geht etwa je zur Hälfte auf die hohen kommunalen Ausgabenbelastungen und die im Jahr 2022 beschlossenen Steuerentlastungen des Inflationsausgleichs- und des Jahressteuergesetzes zurück. Für die kommenden Jahre werden weiter ansteigende Defizite zwischen 8,2 und 9,6 Mrd. Euro erwartet. Die jetzt geplanten Steuermindereinnahmen werden diese zu erwartenden Defizite dann nochmals vergrößern.

Die steigenden Defizite erfordern erhebliche Einsparungen der Kommunen und werden sich deutlich negativ auf die Investitionen der Kommunen auch in den Bereichen Klimaschutz, Klimaanpassung, Energie- und Verkehrswende auswirken. Im Jahr 2022 haben die Kommunen noch rund 37 Mrd. Euro investiert. Die – im Falle der Umsetzung des Gesetzentwurfs – zu erwartenden Defizite von dann insgesamt mehr als 10 Mrd. Euro p.a. werden offenkundig einen verheerenden Einschnitt bei den kommunalen Investitionen bedeuten. Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass auch inflationsbedingte Kostensteigerungen die reale Investitionstätigkeit der Kommunen deutlich reduzieren werden. So wird das Wachstumschancengesetz für die kommunale Ebene ins Gegenteil verkehrt.

Großes Missverhältnis bei den Finanzierungsanteilen von Bund, Ländern und Kommunen

Der Gesetzentwurf verfolgt allgemeine konjunktur- und wachstumspolitische Zielsetzungen. Die Liquiditätssituation der Unternehmen soll verbessert und ihre Investitionsbereitschaft gefördert werden. Solche allgemeinen konjunktur- und wachstumspolitischen Maßnahmen fallen im föderal aufgebauten Staat in die Aufgabenzuständigkeit der oberen Staatsebenen von Bund und Ländern und nicht in die Zuständigkeit der kommunalen Ebene. Damit liegt auch die Finanzierungsverantwortung für solche Maßnahmen vorrangig bei Bund und Ländern. Der

Gesetzentwurf sieht stattdessen vor, dass ausgerechnet die kommunale Ebene die Hauptlast bei den Steuerausfällen tragen soll. Während Bund und Länder auf rund 0,64 Prozent ihres Steueraufkommens verzichten, soll die kommunale Ebene einen Steuerausfall von rund 1,39 Prozent ihres Steueraufkommens tragen. Gemessen an der jeweiligen Steuerkraft sollen die ohnehin auf eine Aufstockung ihrer Finanzausstattung angewiesenen Kommunen also mehr als doppelt so viel zur Finanzierung der Fördermaßnahmen beitragen wie Bund und Länder. Hier liegt ein völliges Missverhältnis in der Belastungsverteilung zwischen den föderalen Ebenen vor.

Vollständige Kompensation kommunaler Steuerausfälle durch Bund und Länder notwendig

Vor diesem Hintergrund fordern die kommunalen Spitzenverbände eine vollständige Kompensation aller durch das Wachstumschancengesetz auf kommunaler Ebene entstehenden Steuerausfälle durch Bund und Länder.

Gewerbsteuerliche Mindestgewinnbesteuerung unentbehrlich

Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen der Kommunen entfallen mit rund 1,3 Mrd. Euro zum größten Teil auf eine geplante (befristete) Aussetzung der Mindestgewinnbesteuerung bei der Gewerbesteuer in den Jahren 2024 bis 2027 einschließlich einer Anhebung des Sockelbetrags beim Verlustvortrag ab 2028 auf 10 Mio. Euro (20 Mio. Euro bei Zusammenveranlagung). Die gewerbsteuerliche Mindestbesteuerung ist – funktional betrachtet – absolut unverzichtbar für die Stabilität des örtlichen Gewerbesteueraufkommens und damit die grundsätzliche Eignung der Gewerbesteuer als Kommunalsteuer.

Die sog. Mindestgewinnbesteuerung (§ 10a GewStG) bewirkt, dass bei einem Verlustvortrag aus vorangegangenen Jahren und einem Gewinn im aktuellen Jahr nur ein Betrag von einer Mio. Euro ungemindert in die Verlustverrechnung eingeht. Gewinne, die eine Mio. Euro übersteigen, werden dagegen zumindest zu 40 Prozent besteuert, auch wenn noch weiteres Verlustverrechnungspotenzial aus vorangegangenen Jahren vorhanden ist. Verlustvorträge können daher im Rahmen der Mindestgewinnbesteuerung nur über einen gestreckten Zeitraum steuerlich geltend gemacht werden.

Die zeitliche Streckung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten ist auf kommunaler Ebene deshalb so bedeutsam, weil sich hohe steuerliche Verlustvorträge bei einzelnen Unternehmen konzentrieren. Da bei vielen Kommunen wiederum ein Großteil des Gewerbesteueraufkommens von einer nur kleinen Zahl von Unternehmen aufgebracht wird, werden sich die Steuerausfälle aus einer Aussetzung der Mindestgewinnbesteuerung bei einzelnen Kommunen konzentrieren und dort zu verheerenden Einnahmenschwüngen führen. Das kann dann sogar die mittelfristige Finanzstabilität der betroffenen Kommunen insgesamt gefährden. Die Mindestgewinnbesteuerung hat also eine hohe Bedeutung für die Aufkommensstabilität der Gewerbesteuer auf einzelgemeindlicher Ebene.

Schließlich ist anzunehmen, dass die geplante Befristung der Regelung nur der Türöffner für eine dauerhafte Abschaffung der Mindestgewinnbesteuerung sein soll. Denn im

Gesetzentwurf fehlt jede Begründung, warum die Regelung befristet wurde und warum ein Zeitraum von vier Jahren gewählt worden ist.

Aussetzung der Mindestgewinnbesteuerung kein Instrument der Investitionsförderung

Der Gesetzentwurf begründet die Aussetzung der Mindestgewinnbesteuerung zum einen mit dem Ziel der Stärkung der Liquidität des Mittelstands. Dieses Ziel kann mit der Maßnahme nicht erreicht werden, da von der Mindestgewinnbesteuerung nur ein sehr geringer Anteil der Steuerpflichtigen betroffen ist und die Regelung im Mittelstand keine nennenswerten Auswirkungen hat. Zu diesem Ergebnis ist bereits im Jahr 2011 auch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Verlustverrechnung und Gruppenbesteuerung“ gelangt.

Zum anderen führt eine Liquiditätssteigerung bei einigen wenigen Unternehmen nicht zwingend zu mehr (inländischen) Investitionen bei diesen Unternehmen. Der Steuerbonus kann ebenso in reine Finanzanlagen fließen, für Gewinnausschüttungen genutzt werden oder einfach ohne jeden Effekt ins Ausland abfließen. Schließlich ist selbst im Falle einer gesteigerten Investitionstätigkeit zu kritisieren, dass die Förderung nicht zielgenau auf förderwürdige Investitionsbereiche beschränkt wird. Im ungünstigsten Fall werden so selbst klimaschädliche Investitionen gefördert.

Kommunen lehnen Aussetzung der gewerbsteuerlichen Mindestgewinnbesteuerung ab

Im Ergebnis lehnen wir daher auch eine nur vorübergehende Aussetzung der Mindestgewinnbesteuerung bei der Gewerbesteuer entschieden ab.

Klimaschutz-Investitionsprämiengesetz schlägt richtigen Finanzierungsweg ein

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt den bei der Finanzierung der geplanten Klimaschutz-Investitionsprämien eingeschlagenen Weg eines Investitionszulagen-Modells. Entsprechend ihrer Aufgabenverantwortung tragen bei diesem Modell im Ergebnis Bund und Länder die Finanzierungslast aus gesamtwirtschaftlich orientierten Förderprogrammen. Zudem kann dieser Förderweg zielgenau ausgestaltet werden. Aus Sicht der kommunalen Ebene sollten Investitionszulagen-Modelle im Rahmen zukünftiger Maßnahmen der steuerlichen Investitionsförderung stets mit Vorrang eingesetzt werden.

Auch Energieerzeugern einen frühzeitigen Zugang zu Klimaschutz-Investitionsprämien ermöglichen

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt ebenfalls das konkrete Ziel des KlimaschutzInvPG, Investitionen in die Energieeffizienz von Unternehmen zu fördern. Die Energiewende erfordert allerdings vorrangig einen schnellen Ausbau der Strom-, Wärme- und Breitbandnetze sowie der (regenerativen) Stromerzeugung durch Energieversorgungsunternehmen. Investitionen von Energieversorgungsunternehmen sind jedoch nach aktuellem Entwurfsstand in der Regel nicht prämienfähig, da die vorgenannten Investitions-Maßnahmen nicht dazu führen, dass sich bei den investierenden Energieversorgern selbst die in § 2 KlimaschutzInvPG geforderte Verbesserung der Energieeffizienz einstellt. Damit gehen

ausgerechnet die Unternehmen, die in den nächsten Jahren branchenübergreifend die höchsten Investitionen für die Energiewende tätigen sollen, bei dieser Förderung vorerst leer aus. Wir bitten daher dringend um Prüfung, ob nicht zuvorderst den Energieversorgern der Zugang zu den Investitionsprämien eröffnet werden sollte, soweit diese in die angestrebte Energiewende investieren.

Bitte um Klarstellung beim Zugang zu Klimaschutz-Investitionsprämien für nicht-gewinnorientierte Betriebe gewerblicher Art

Nach § 1 Abs. 1 KlimaschutzInvPG haben Steuerpflichtige Anspruch auf Investitionsprämien, wenn sie (neben weiteren Voraussetzungen) steuerpflichtige Einkünfte i.S. des § 2 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 bis 3 EStG erzielen. Die Regelung zielt nach der Gesetzesbegründung darauf ab, die Förderung möglichst rechtsformneutral und unabhängig von der Tätigkeit der Unternehmen auszugestalten.

Betriebe gewerblicher Art (BgA) haben nach herrschender Meinung ausschließlich Einkünfte aus Gewerbebetrieb und fallen damit unseres Erachtens unter die vorgenannte Fördervoraussetzung, auch wenn die vielen nicht-gewinnorientierten BgA nicht alle Voraussetzungen nach § 15 Abs. 2 EStG erfüllen. Um hier aber von vornherein unnötige Unsicherheiten bei Rechtsanwendern auszuschließen, würden wir eine explizite Klarstellung (z. B. in der Gesetzesbegründung oder per Schreiben des Bundesfinanzministeriums) begrüßen, dass auch nicht-gewinnorientierte BgA grundsätzlich anspruchsberechtigt seien sollen, etwa wenn die Energieeffizienz eines dauerdefizitären öffentlichen Badebetriebs durch eine Investition verbessert wird.