

Eine andere Meinung

391. Ein Mitglied des Rates, **Peter Bofinger**, vertritt zu den Vorschlägen einer Reform der Umsatzsteuer eine andere Meinung.

Die Mehrheit schlägt zur Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts und zur Realisierung von Effizienzgewinnen eine völlige Abschaffung des reduzierten Umsatzsteuersatzes bei einer aufkommensneutralen Reduzierung des Regelsatzes vor. Dabei entstünden zwar nach den in Tabelle 31 aufgeführten Berechnungen die als negativ zu bewertende Umverteilungseffekte, sie seien jedoch so gering, dass sie nicht zwangsläufig einer Kompensation bedürften.

Die **Wohlfahrtseffekte** der vorgeschlagenen Reform werden nicht beziffert, aber es wird in Ziffer 385 darauf hingewiesen, dass sie bei einer aufkommensneutralen Reform eher gering seien. Ebenso wenig werden die Effekte bei der **Vereinfachung** des Umsatzsteuerrechts quantifiziert. Die Tatsache, dass die Umsatzsteuer grundsätzlich eine Steuer mit geringen Vollzugskosten ist (Ziffer 381) und die anekdotische Evidenz in Ziffer 382 (Schweineohren, Adventskränze, Popcorn und Nachos) sprechen nicht dafür, dass es sich dabei um gesamtwirtschaftlich relevante Größenordnungen handelt. Ein Großteil der von der Mehrheit angestrebten Vereinfachung könnte zudem schon dadurch erreicht werden, dass – bei einem im Prinzip einheitlichen Regelsatz – die Ermäßigung für Lebensmittel beibehalten wird (Ismer et al., 2010).

Die **Verteilungseffekte** werden in Tabelle 31 für unterschiedliche Einkommensdezile beziffert. Es fehlt dabei aber eine Betrachtung nach soziodemografischen Faktoren. Bei Bach (2006) wird gezeigt, dass die Mehrwertsteuerbelastung gerade von Familien mit zwei Kindern im 1. Einkommensdezil besonders hoch ist. Es bleibt daher zu vermuten, dass für diese Bevölkerungsgruppe die Mehrbelastung bei der vorgeschlagenen Reform höher ausfallen wird, als der in Tabelle für einen durchschnittlichen Haushalt mit niedrigem Einkommen ausgewiesene Wert.

Neben den möglicherweise problematischen Verteilungswirkungen für sozial schwache Bevölkerungsgruppen hat die vorgeschlagene Reform den grundlegenden Nachteil, dass nach Einführung eines einheitlichen Satzes in Zukunft mit erheblichen **polit-ökonomischen Problemen** bei möglicherweise geplanten Anhebungen des dann einheitlichen Mehrwertsteuersatzes zu rechnen ist:

- Entweder unterbleibt dann eine an sich erforderliche Erhöhung, weil die damit verbundenen Verteilungswirkungen als inakzeptabel angesehen werden.
- Oder es kommt gleichwohl zu einer Erhöhung, die zu einer dann nicht mehr kompensierten Benachteiligung von Beziehern niedriger Einkommen führt.

Selbst wenn es also jetzt gelingen würde, eine vollkommen verteilungsneutrale Reform zu realisieren, würde sich der verstärkt regressive Charakter der Mehrwertsteuer spätestens bei einer zukünftigen Anhebung des Steuersatzes auswirken.

392. Die **internationale Praxis** zeigt, dass es bisher in keinem der EU-27 Länder einen einheitlichen Umsatzsteuersatz gibt (Tabelle 29). In Anbetracht der von der Mehrheit nicht quantifizierten Effizienz- und Vereinfachungseffekte, dem Risiko einer unangemessenen Mehrbelastung von Familien mit niedrigem Einkommen und der zu erwartenden Probleme bei einer in Zukunft gegebenenfalls notwendigen Anhebungen dieser Abgabe spricht alles dafür, es bei der geltenden Regelung mit einem ermäßigten Steuersatz zu belassen.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

3. Reform der Gemeindefinanzen

Die Reformalternativen im Überblick

393. Die Gewerbesteuer steht seit langem im Zentrum der Kritik der Besteuerungswissenschaften - der finanzwissenschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und juristischen Steuerlehre. Bislang lief die Kritik ins Leere. Eine im Jahr 2002 eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen konnte sich nicht auf einen Reformvorschlag einigen. Der von der Bundesregierung im Jahr 2003 vorgelegte Gesetzentwurf zu einer „Gemeindefinanzsteuer“ wurde vom Bundesrat abgelehnt. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 wurden die Gewerbesteuer noch gestärkt und die ertragsunabhängigen Besteuerungselemente weiter ausgebaut. Die Bundesregierung hat, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, erneut eine **Gemeindefinanzkommission** mit dem Ziel eingesetzt, den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Kommunen zu prüfen. Im Kern stehen wieder die schon im Jahr 2002 in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen diskutierten Reformmodelle auf der Agenda. Auch die Konfliktlinien sind im Wesentlichen unverändert.

394. Die **Mängel der Gewerbesteuer** sind hinreichend bekannt. Sie führt zu einer außerordentlichen Verkomplizierung des Unternehmensteuerrechts. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Personengesellschaften. Zunächst wird die Gewerbesteuer bei gewerblichen Personengesellschaften aufwändig ermittelt – und das auf Ebene der Personengesellschaft und nicht, wie die Einkommensteuer, auf Ebene der Gesellschafter –, um dann bei der Einkommensteuer mehr oder weniger vollständig angerechnet zu werden. Sie ist streitanfällig, weil die Abgrenzung von gewerblichen Einkünften und nicht gewerbesteuerpflichtigen Einkünften aus selbständiger Arbeit schwierig ist und oft willkürlich anmutet. Die Unterscheidung von gewerblichen und selbständigen Einkünften im Einkommensteuerrecht ist überhaupt nur wegen der Existenz der Gewerbesteuer erforderlich. Die Hinzurechnungsvorschriften bei der und das Betriebsausgabenabzugsverbot für die Gewerbesteuer führen bei rückläufigen Erträgen zu einer indirekten Substanzbesteuerung und beeinträchtigen die Investitionstätigkeit. Auch ist die regionale Verteilung des Gewerbesteueraufkommens zwischen den Bundesländern und den Kommunen außerordentlich ungleich. Während das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer je Einwohner im Jahr 2008 in Hamburg bei 1 091,46 Euro lag, waren es in Mecklenburg-Vorpommern nur 179,34 Euro. Typische Wohnsitzgemeinden ohne größere Betriebsansiedlungen erzielen so gut wie kein Gewerbesteueraufkommen. Schließlich könnte die Gewerbe-