

Administrierung des BDI/VCI-Modells

Vorbemerkung

Das geltende Recht kennt mit dem Solidaritätszuschlag und der Kirchensteuer bereits zwei Zuschlagsteuern. An diesem Vorbild orientiert sich auch der von BDI/VCI als Ersatz für die Gewerbesteuer vorgeschlagene Gemeindegzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer. Im Sinne der Verwaltungseffizienz sollte für diesen Gemeindegzuschlag von dem in diesen beiden Fällen bereits praktizierten Regeln nicht ohne Not abgewichen werden. Mit anderen Worten: Das Verfahren für den neuen Gemeindegzuschlag sollte sich - wo immer es geht - am bisherigen Verfahren zum Solidaritätszuschlag und der Kirchensteuer orientieren.

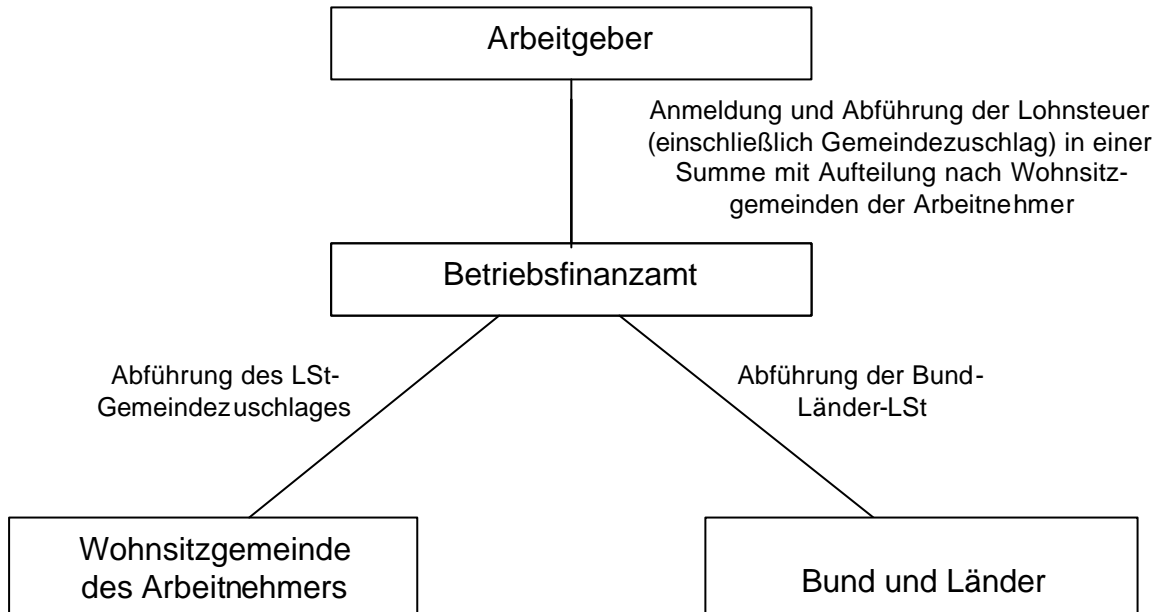
Wie bei der Kirchensteuer bedeutet dies, dass die Erhebung des Gemeindegzuschlags nicht durch die zuschlagsberechtigte Kommune, sondern grundsätzlich durch das Wohnsitzfinanzamt erfolgen soll. Lediglich im Rahmen des Steuerabzugs, der auch den Gemeindegzuschlag umfasst, erfolgt die Anmeldung und Abführung an das Betriebsfinanzamt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die verwaltungsmäßige Abwicklung des BDI/VCI-Modells in den wesentlichen Bereichen wie folgt dar:

A. **Arbeitnehmerbereich**

I. **Lohnsteuerabzug**

Der Arbeitgeber behält neben der Bund-Länder-Lohnsteuer, dem Solidaritätszuschlag und der Kirchensteuer auch den Gemeindegzuschlag zur Lohnsteuer ein. Hierzu ist der entsprechende Hebesatz der Wohnsitzgemeinde laut der Daten der Lohnsteuerkarte zu berücksichtigen. Die sich danach ergebende Lohnsteuer wird - wie bisher - für alle Arbeitnehmer in einer Summe dem Betriebsfinanzamt gemeldet und überwiesen. Der Lohnsteueranmeldung sind Angaben über die Verteilung auf die jeweiligen Wohnsitzgemeinden beizufügen. Das Betriebsfinanzamt leitet die vom Arbeitgeber abgeführte Steuer an die verschiedenen Gebietskörperschaften weiter. Hier treten neben Bund, Ländern und Kirchen die Gemeinden als neuer Steuergläubiger hinzu.

Schaubild 1Anmerkungen:

Die Erhebung des Gemeindezuschlags zur Lohnsteuer führt - wie im Übrigen auch die Erhebung des Gemeindezuschlags zur Einkommensteuer bei den Beziehern von anderen Überschusseinkünften - zu Verwaltungsmehraufwand. Betroffen hiervon sind hinsichtlich der Ermittlung und Einbehaltung die Arbeitgeber, die anhand der Daten der Lohnsteuerkarte (Gemeindekennzahl) den Hebesatz der Wohnsitzgemeinde des jeweiligen Arbeitnehmers berücksichtigen müssen. Beim Betriebsfinanzamt beschränkt sich der Verwaltungsmehraufwand auf die Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Der vom Arbeitgeber abgeführte Gemeindezuschlag zur Lohnsteuer muss den jeweiligen Wohnsitzgemeinden der Arbeitnehmer überwiesen werden.

Als Folge der direkten Zahlung des Gemeindezuschlags zur Lohnsteuer an die Wohnsitzgemeinde entfällt die Lohnsteuererlegung zwischen den Gemeinden. Diese wird bisher nur alle drei Jahre neu justiert und ist damit stets vergangenheitsorientiert. Der Gemeindezuschlag hingegen führt zu einer zeitnahen und unmittelbaren Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer. Die Verteilung zwischen den Kommunen ist damit auf jeden Fall exakter und sachgerechter als die heutige Lohnsteuererlegung.

Das Anliegen der Gemeinden, Detailinformationen zu den einzelnen Steuerschuldnern (=Einwohnern) zu erhalten, ist vom Erhebungsverfahren strikt zu trennen. Diese Einzelinformationen sind kein systemimmanenter Bestandteil eines Zuschlagsmodells. Dies zeigt nicht zuletzt die derzeitige Kirchensteuer, die einen solchen laufenden Informationsfluss an die Kirchen ebenfalls nicht kennt. Im Übrigen ist zu bedenken, dass die Daten, die die

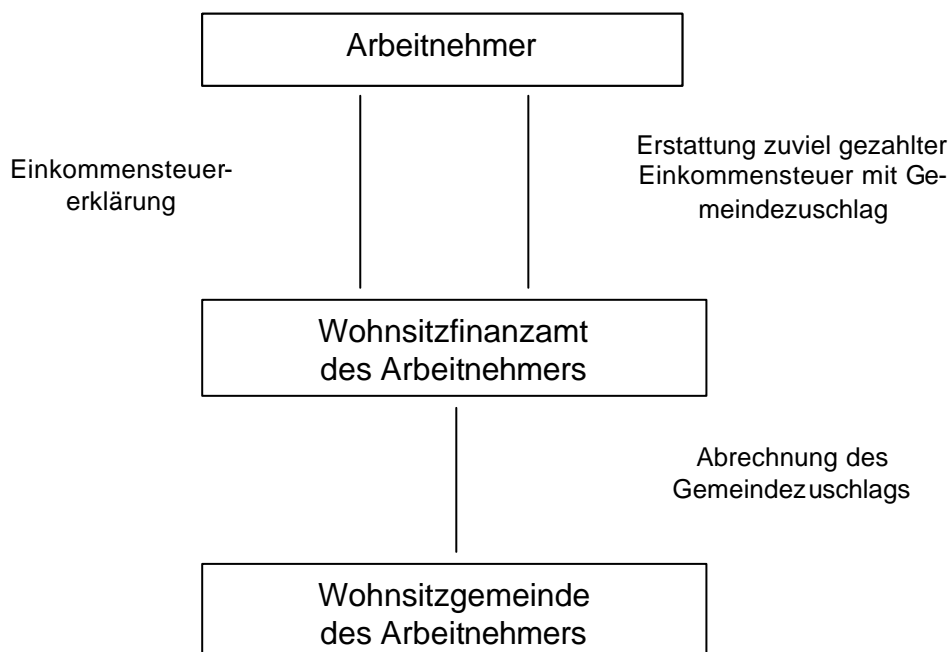
Kommunen wünschen, im Grundsatz am Beginn des Verwaltungsverfahrens, d.h. mit der Lohnsteueranmeldung des Arbeitgebers, in das Verfahren eingespeist werden müssten und damit Verwaltungsaufwand in den Unternehmen erzeugen würden.

II. Arbeitnehmerveranlagung

Im Rahmen der Veranlagung von Arbeitnehmern zur Einkommensteuer kommt es zu einer Festsetzung der Bund-Länder-Einkommensteuer sowie - als Annexsteuer - zur Festsetzung des Gemeindezuschlags unter Berücksichtigung des Hebesatzes der Wohnsitzgemeinde. Stellt sich im Veranlagungsverfahren heraus, dass die Einkommensteuervorauszahlungen zu hoch waren, wird sowohl die Bund-Länder-Einkommensteuer als auch der Gemeindezuschlag durch das Wohnsitzfinanzamt erstattet. Hinsichtlich des Gemeindezuschlags rechnet das Wohnsitzfinanzamt mit der Wohnsitzgemeinde ab. Dabei wird es in der Regel nicht zu einem gesonderten Zahlungsstrom kommen; vielmehr wird ein überzahlter Gemeindezuschlag im Rahmen einer Saldierung mit der regelmäßig erfolgenden Überweisung von Gemeindezuschlägen anderer Steuerpflichtiger derselben Wohnsitzgemeinde durch das Wohnsitzfinanzamt verrechnet.

Eine einzelfallbezogene Information der Wohnsitzgemeinde über diese Saldierung ist - wie bei der Kirchensteuer - kein notwendiger Bestandteil des Zuschlagsmodells, sondern entspräche allenfalls einem Informationsinteresse der Kommunen.

Schaubild 2



B. Abzugsteuern (Pauschalierung der Lohnsteuer / geplante Abgeltungssteuern)

Soweit die Abzugsteuern im Rahmen der Veranlagung wie eine Vorauszahlung angerechnet und ggf. erstattet werden, regelt sich der Zuschlag im Rahmen der Veranlagung auf Basis der festzusetzenden Steuer.

Hinsichtlich der Lohnsteuerpauschalierung und etwaiger Abgeltungssteuern besteht insofern eine gemeinsame Ausgangslage, als beide Steuern grundsätzlich das Veranlagungsverfahren nicht berühren. Besonderheiten können sich allerdings bei einer sog. relativen Abgeltungssteuer ergeben, bei der die Einkünfte zum Zwecke der Anrechnung der Abgeltungssteuer auf eine niedrigere individuelle Einkommensteuer auf Antrag in das Veranlagungsverfahren einbezogen werden.

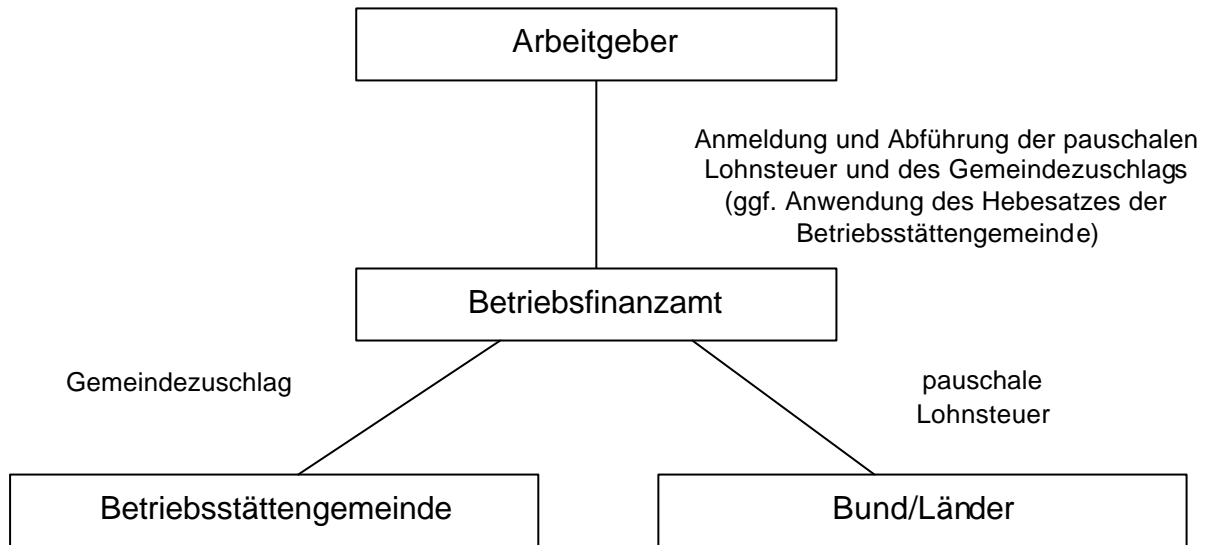
In beiden Fällen sollte dem Charakter einer pauschalen Besteuerung entsprechend angestrebt werden, auch den Gemeindegzuschlag mit einem für alle Kommunen einheitlichen Satz, also unabhängig vom Hebesatz, zu erheben. Ob dies möglich ist, hängt weitgehend vom jeweiligen Gesamtaufkommen dieser beiden Steuern ab. Eine Ausblendung des Hebesatzes ist umso eher zu rechtfertigen, je niedriger das Aufkommen ist.

Auch bei einer bloßen Beteiligung der Gemeinden ohne Berücksichtigung des individuellen Hebesatzes muss die Frage geklärt werden, in welchem Verhältnis das Aufkommen aus dem festen Steuersatz zwischen Bund und Ländern einerseits und den Gemeinden andererseits aufgeteilt wird.

I. **Lohnsteuerpauschalierung**

Für die Lohnsteuerpauschalierung wäre es denkbar, den hierauf entfallenden Gemeindegzuschlag nicht der Wohnsitzgemeinde, sondern der Betriebsstättengemeinde zuzurechnen. Hierfür spricht, dass die pauschale Lohnsteuer eine Arbeitgebersteuer darstellt, die in die Veranlagung des Arbeitnehmers nicht einbezogen werden kann.

Schaubild 3

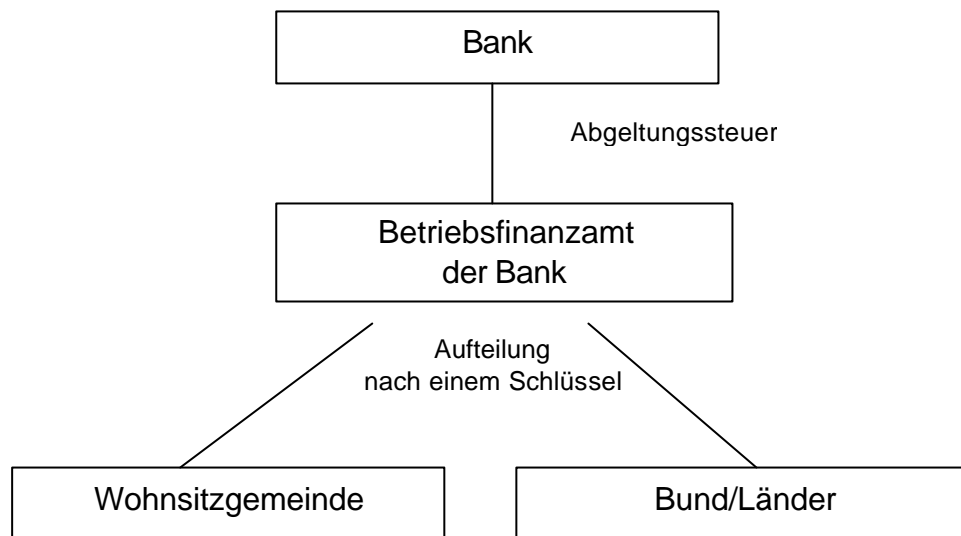


II. Geplante Zinsabgeltungssteuer

Für die Zinsabgeltungssteuer wäre dies allerdings kein gangbarer Weg, da er die Bankstandorte ungerechtfertigt bevorzugen würde.

Die Frage der Aufteilung der Zinsabgeltungssteuer stellt sich allerdings unabhängig von der Einführung einer gemeindlichen Zuschlagssteuer. Die Pläne der Bundesregierung zur Einführung einer Zinsabgeltungssteuer enthalten bisher noch keine Aussage zur Aufteilung dieser Steuer auf Bund, Länder und Gemeinden. Unterliegen Zinsen künftig einer Abgeltungssteuer und sind diese deshalb grundsätzlich in der Einkommensteuererklärung nicht mehr anzugeben, so kann das Aufkommen nicht mehr auf der Basis der Zinsen verteilt werden. Erst wenn die grundsätzliche Aufkommensverteilung geklärt ist, lässt sich die weitere Verteilung zwischen den einzelnen Gemeinden abschließend entscheiden. Dieser interkommunalen Verteilung des Gemeindeanteils an der Abgeltungssteuer könnte man das jeweilige Aufkommen aus dem Gemeindezuschlag zugrundelegen. Die Daten über diese jeweiligen Gemeindeaufkommen wären in der Steuerverwaltung vorhanden und auswertbar.

Unabhängig hiervon könnte die verfahrensmäßige Abwicklung einer Zinsabgeltungssteuer unter Einbeziehung des Gemeindezuschlags wie folgt geregelt werden:

Schaubild 4Hinweis:

Die Abwicklung der Antragsveranlagung folgt dem System der Arbeitnehmerveranlagung. Anstelle der Lohnsteuerkarte müsste die Jahressteuerbescheinigung der Bank vorgelegt werden, aus der sich die erforderlichen Daten ergeben.

C. Kinderentlastung

Die verfahrensmäßige Abwicklung der Kinderentlastung bei Einführung eines Gemeindezuschlags zur Einkommensteuer hängt davon ab, ob am derzeitigen Modell der Kinderentlastung festgehalten wird.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts muss das notwendige Existenzminimums von Kindern bei der Einkommensbesteuerung der Eltern freigestellt werden. Dies erfolgt im geltenden Recht grundsätzlich durch die Gewährung des Kindergeldes. Sofern dieses zur Freistellung des Kinderexistenzminimums nicht ausreicht, werden die kindbedingten Freibeträge gewährt (Günstigerprüfung).

Variante A

Aufbauend auf diesem System müsste auch der Gemeindezuschlag in die Günstigerprüfung einbezogen werden. Dies setzt - wie im geltenden Recht - zwei Steuerberechnungen voraus, und zwar einmal mit und einmal ohne Berücksichtigung der kindbedingten Freibeträge. Die Differenz ist der Steuervorteil aus der Berücksichtigung der kindbeding-

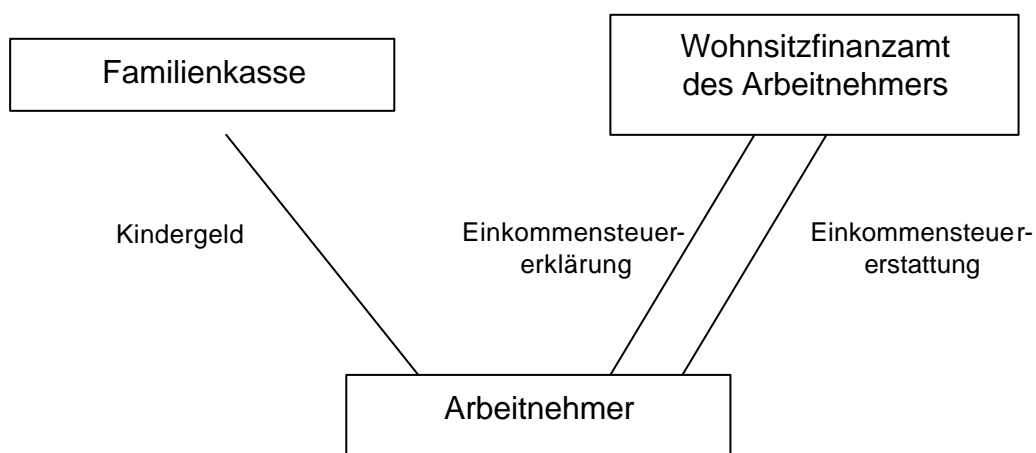
ten Freibeträge. Soweit dieser Steuervorteil das Kindergeld übersteigt, wird dieser erstattet. Zu dem Erstattungsbetrag tragen alle beteiligten Gebietskörperschaften entsprechend ihrem Anteil an der sich im Einzelfall insgesamt ergebenden Einkommensteuer bei. Durch die Einbeziehung der Gemeindeeinkommensteuer ergäbe sich kein nennenswerter Verwaltungsmehraufwand, da die zur Zuordnung der Kinderentlastung erforderlichen Daten im maschinellen Verfahren zur Verfügung stehen werden. Allerdings müsste geklärt werden, wie die Finanzierung des Kindergeldes erfolgen soll. Hierzu tragen die Kommunen bisher über ihren Anteil am Einkommensteueraufkommen im Umfang von 15 % bei.

Wie bisher erfolgt die Kinderentlastung während des Jahres allein über die Gewährung des Kindergeldes durch die Familienkasse. Insoweit ergeben sich keine Abweichungen zum derzeitigen Recht. Auch die Veranlagung würde durch die Einbeziehung des Gemeindezuschlags in die Günstigerprüfung nicht komplizierter.

Variante B

Im Rahmen des BDI/VCI-Modell wäre aus familienpolitischer Sicht auch das folgende Vorgehen denkbar: die Günstigerprüfung wird auf den Vergleich des Kindergelds mit dem Steuervorteil aus der Berücksichtigung der kindbedingten Freibeträge bei der Bundesländer-Einkommensteuer beschränkt. Bei der Ermittlung des Gemeindezuschlags würden - wie bei der Kirchensteuer - stets die kindbedingten Freibeträge berücksichtigt. Durch dieses Modell käme es gegenüber dem geltenden Recht zu einer stärkeren Entlastung der Familien und Gemeinden. Ob die hierbei zu erwartenden Steuerausfälle zugunsten einer verbesserten Familienförderung und Entlastung der Kommunen hingenommen werden sollen, muss letztlich politisch entschieden werden.

Schaubild 5



Durch eine Kindergelderhöhung auf 166 € für das erste bis dritte Kind könnte auf kindbedingte Freibeträge für die Bund-Länder-Einkommensteuer und damit auch auf die Günstigerprüfung verzichtet und somit das Einkommensteuerrecht in diesem Bereich deutlich vereinfacht werden. Allerdings kostet eine Kindergelderhöhung für das erste bis dritte Kind um jeweils 5 € jährlich rd. 1,06 Mrd. € (640 Mio € für das erste Kind, 330 Mio € für das zweite und 90 Mio € für das dritte Kind). Mit der Erhöhung des Kindergeldes um 12 € würde daher die Aufkommensneutralität der Reform ebenfalls nicht erreicht. Die Vornahme der Kinderentlastung allein über das Kindergeld wäre daher nur umsetzbar, wenn die Politik bereit wäre, die hieraus resultierenden Steuerausfälle mit Blick auf eine Verbesserung der Entlastung der Familien hinzunehmen.

D. "Riester"-Rente

Da hier ebenfalls eine Günstigerprüfung stattfindet, stellt sich ein vergleichbares Problem wie bei der Kinderentlastung.

Variante A

Zur Wahrung der Aufkommensneutralität müsste der Gemeindegzuschlag - wie bei der Kinderentlastung - in die Günstigerprüfung einbezogen werden.

Variante B

Analog zum Kindergeld wäre auch bei der „Riester“-Rente eine andere Einbettung in das System des Gemeindegzuschlages denkbar. Vor allem auch unter dem Blickwinkel der nachgelagerten Besteuerung müssen jedoch auf jeden Fall die Einzahlungsbeträge vom Gemeindegzuschlag freigestellt werden. Das Verfahren wäre wie beim Kindergeld, nur dass der Kinderfreibetrag durch den Sonderausgabenabzug für die Einzahlungen auf einen Altersvorsorgevertrag ersetzt wird. Die Gemeinde greift dann auf die im Alter zufließenden Einkünfte zu.

Da die Günstigerprüfung auf die Bund-Länder-Einkommensteuer beschränkt wird, steigt wie beim Kindergeld der Fördereffekt. Die zusätzliche private Altersvorsorge ("Riester"-Rente) würde attraktiver werden.

E. Gewerbetreibende

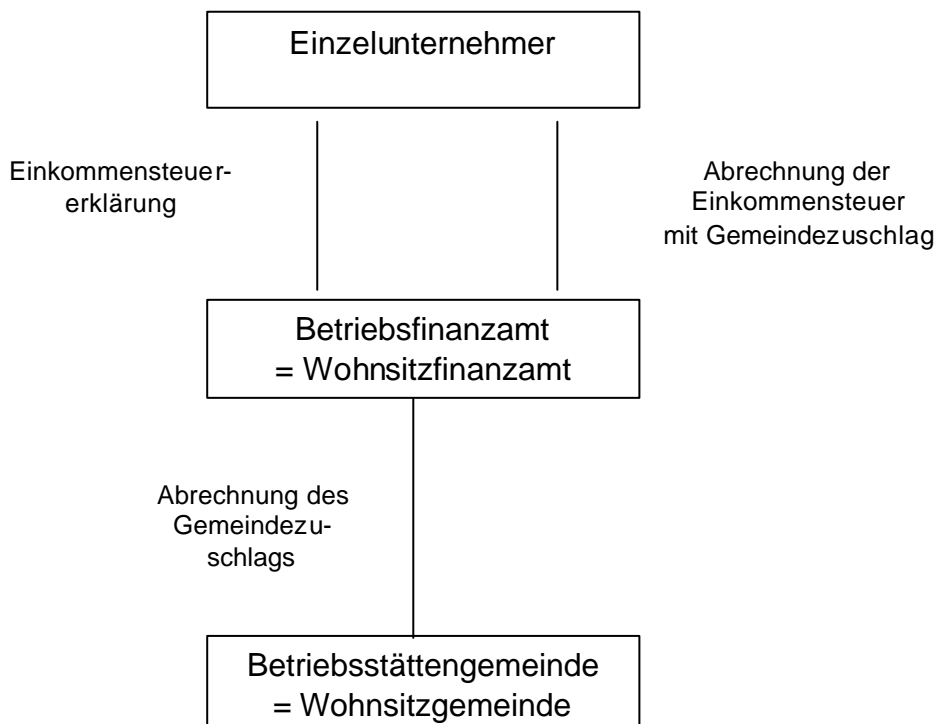
Bei der Besteuerung von Steuerpflichtigen, die bereits bisher der Gewerbesteuer unterliegen, besteht die wesentliche Verfahrensänderung bei einer Umsetzung des BDI/VCI-Modells darin, dass der Gemeindegzuschlag vom Finanzamt festgesetzt, erhoben und an die Betriebsstättengemeinde überwiesen werden soll. Insgesamt entsteht hierdurch kein Verwaltungsmehraufwand, da die Betriebsstättengemeinde im Gegenzug von der Erhebung der Gewerbesteuer entlastet wird.

Nachstehend wird das künftige Verfahren anhand von Fallgruppen mit ansteigender Komplexität dargestellt.

I. **Einzelgewerbetreibender mit einem Betrieb**

Beim Einzelunternehmer mit einem Betrieb müsste künftig vom Wohnsitzfinanzamt der Gemeindegzuschlag festgesetzt, erhoben und an die Betriebsgemeinde weitergeleitet werden. Hierdurch ergibt sich aber grundsätzlich kein zusätzlicher Erhebungsaufwand gegenüber der jetzt bereits dem Finanzamt obliegenden Erhebung der Einkommensteuer. Da die Gemeinde von der Erhebung der Gewerbesteuer entlastet wird, ergibt sich vielmehr insgesamt eine Verringerung des Verwaltungsaufwands. Anstelle von drei Bescheiden (Gewerbesteuermessbescheid, Gewerbesteuerbescheid und Einkommensteuerbescheid) müsste nur noch ein Einkommensteuerbescheid ergehen.

Schaubild 6

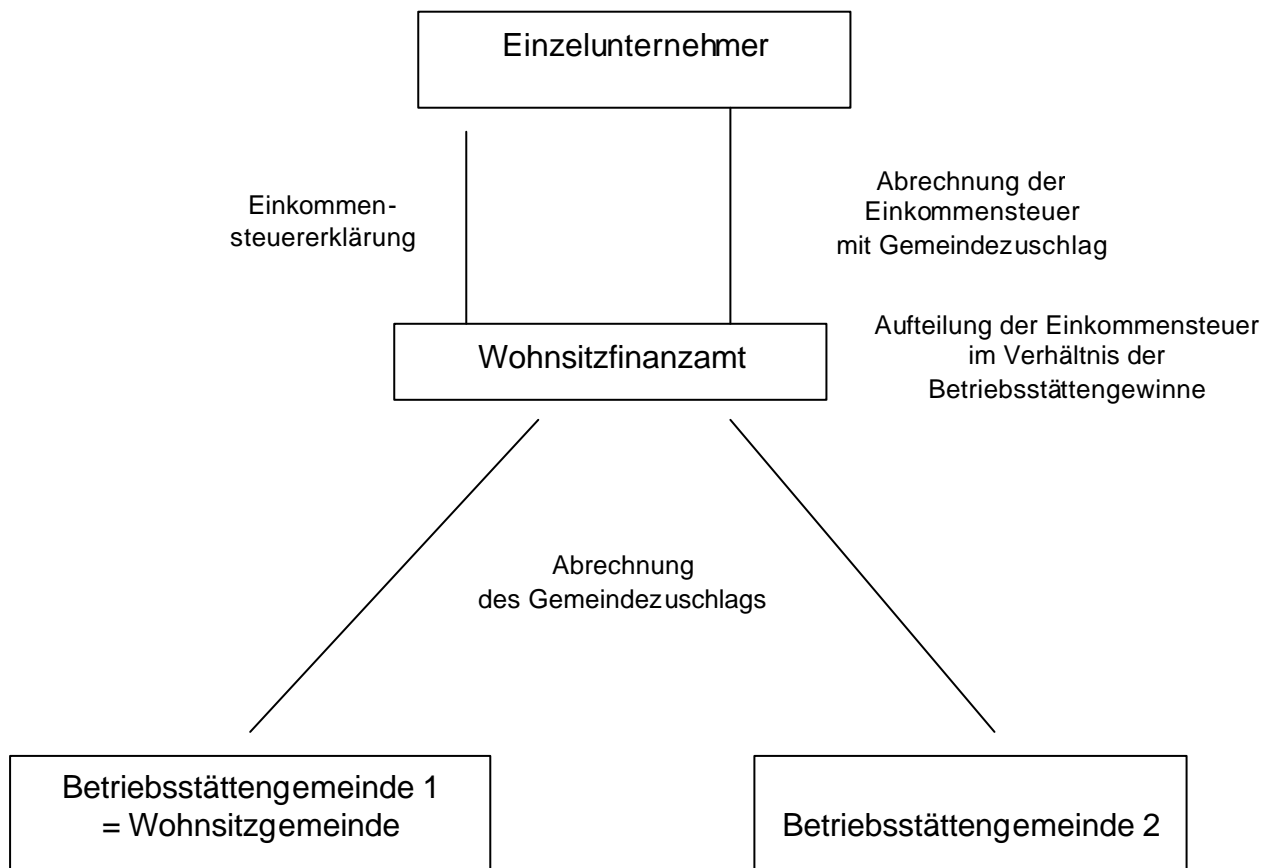


Verwaltungsmehraufwand entsteht auch nicht in den Fällen, in denen sich der Betrieb nicht am Wohnort befindet. Dieser Fall unterscheidet sich vom vorangegangenen nur dadurch, dass der Gewinn durch das Betriebsfinanzamt ermittelt und dem Wohnsitzfinanzamt zum Zwecke der Einkommensteuerfestsetzung mitgeteilt werden muss. Eine solche Mitteilung erfolgt aber auch nach derzeitigem Recht im Rahmen der gesonderten Feststellung der Einkünfte aus Gewerbebetrieb.

II. Einzelgewerbetreibender mit Betriebsstätten in verschiedenen Gemeinden

Unterhält ein Einzelgewerbetreibender neben einer Betriebsstätte am Wohnort eine weitere Betriebsstätte in einer anderen Gemeinde, müsste das Wohnsitzfinanzamt den Gewinn auf die einzelnen Betriebsstätten verteilen und den Gemeindegzuschlag unter Beachtung des jeweiligen Hebesatzes festsetzen, erheben und an die jeweiligen Betriebsstättengemeinden weiterleiten. Dies setzt eine Zerlegung der Einkommensteuer auf die jeweiligen Betriebsstätten voraus. Da diese an die Stelle der heutigen Zerlegung des Gewerbeertrags für die Gewerbesteuer tritt, ergibt sich grundsätzlich kein Verwaltungsmehraufwand.

Schaubild 7



III. Personengesellschaft mit einer Betriebsstätte

Auch bei Personengesellschaften wird der Verwaltungsvollzug durch das BDI/VCH-Modell im Grundsatz nicht erschwert. Wie im geltenden Recht erfolgt die Gewinnermittlung durch das Betriebsfinanzamt, das die anteiligen Gewinne - künftig zusammen mit dem Hebesatz am Betriebssitz - dem Wohnsitzfinanzamt des jeweiligen Gesellschafters mitteilt. Dieses setzt auf der Basis dieses Grundlagenbescheids neben der Bund-Länder-Einkommensteuer auch den jeweiligen Gemeindegzuschlag für den einzelnen Gesellschafter fest, erhebt diesen und überweist ihn an die Betriebsstättengemeinde.

Schaubild 8



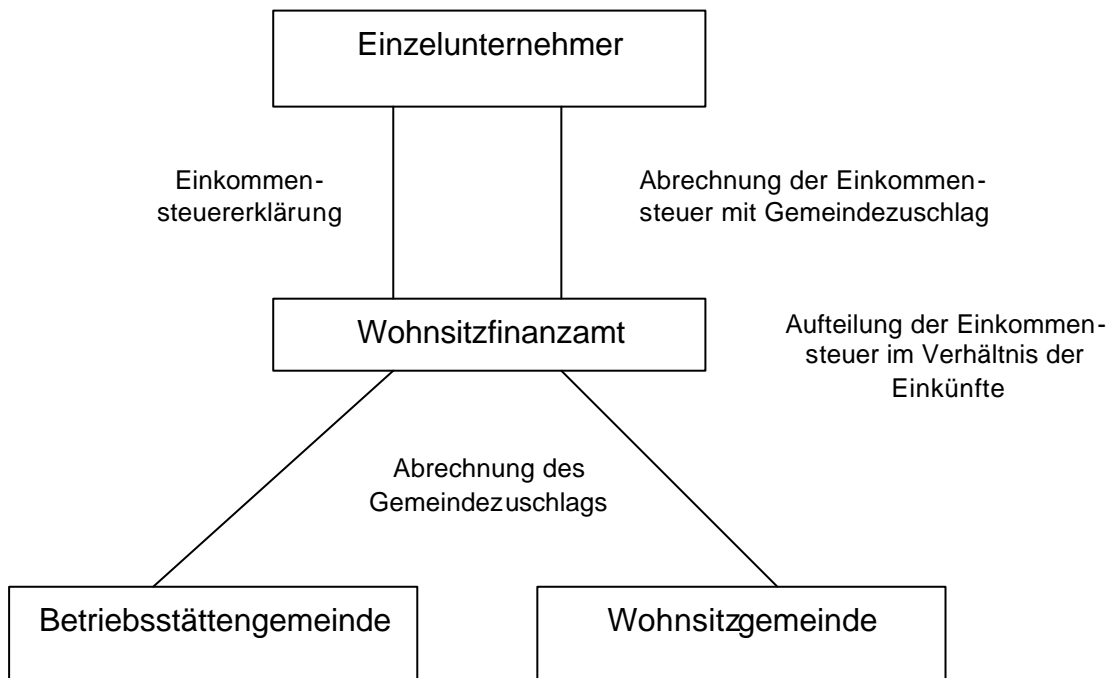
F. Mischfall

Typischerweise werden Gewerbetreibende auch andere Einkünfte erzielen. In diesen Fällen steht der Gemeindegzuschlag für Gewinneinkünfte der Betriebsstättengemeinde, derjenige für die Überschusseinkünfte der Wohnsitzgemeinde zu. Sofern die Betriebsstätte nicht am Wohnsitz liegt, muss daher in Mischfällen die Bund-Länder-Einkommensteuer als Bemessungsgrundlage des Gemeindegzuschlags den jeweiligen Einkünften zugeordnet werden. Maßgebend ist das Verhältnis der Einkünfte zueinander. Da diese Aufteilung

für Zwecke der Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer bereits im geltenden Recht vorgenommen werden muss, bereitet die verwaltungsmäßige Umsetzung des BDI/VCI-Modells auch insoweit keine grundsätzlichen Probleme.

Sowohl für den dem Mischfall als auch für die vergleichbare Zusammenveranlagung führt die Änderung der Steuerfestsetzung im Anschluss an eine Betriebsprüfung nicht zu einem, über das bestehende Maß hinausgehenden Verwaltungsaufwand. Die Neufestsetzung der jeweiligen Gemeindezuschläge ist mit EDV-Einsatz im Rahmen der Berechnung der neu festzusetzenden Bund-Länder-Einkommensteuer ohne Mehraufwand möglich. Es entfällt vielmehr die bisher bei einer Änderung des Gewinns erforderliche Anpassung der Gewerbesteuer.

Schaubild 9



G. Vorauszahlungsverfahren

Die Erhebung von Vorauszahlungen ist aus administrativer Sicht eine vorläufige Veranlagung. Es bestehen hinsichtlich des Verfahrens grundsätzlich keine Abweichungen zum Veranlagungsverfahren.

H. Stundung/Vollstreckung

Die Ausgestaltung des Gemeindeguschlags als Annexsteuer zur Bund-Länder-Einkommensteuer legt es nahe, die Entscheidung über Stundungsanträge sowie die Vollstreckung - wie bei der Kirchensteuer - allein dem Finanzamt zu übertragen. Selbst eine Information der Kommunen über diese Maßnahmen ginge über die Regelungen zur Kirchensteuer hinaus. Die Zuständigkeit des Finanzamts für die Vollstreckung des Gemeindeguschlags entlastet die Gemeinden. Da die Finanzämter ohnehin die Bund-Länder-Einkommensteuer vollstrecken müssen, fällt kein nennenswerter Verwaltungsmehraufwand bei den Finanzämtern an. Die Zuständigkeit der Finanzämter für die Erhebung auch des Gemeindeguschlags hat für die Kommunen darüber hinaus den Vorteil, dass ihr Steueranspruch mit Erstattungsansprüchen des Steuerpflichtigen, z.B. einem Vorsteuerüberhang, verrechnet werden kann.

Soweit die Kommunen ein umfassendes Informationsrecht anstreben, um den Gemeindeguschlag isoliert von der Bund-Länder-Einkommensteuer stunden oder erlassen zu können, handelt es sich nicht um einen systemimmanenten Bestandteil des BDI/VCI-Konzepts. Vielmehr könnte die Entscheidung über Stundung und Erlass grundsätzlich in die Hand der Finanzämter gelegt werden. Sollte gleichwohl den Kommunen ein isoliertes Stundungs- und Erlassrecht eingeräumt werden, so wäre es - wie beim Erlass von Kirchensteuer beispielsweise zur Wahrung der sog. Kappungsgrenze - ausreichend, den Kommunen anlassbezogen die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.