

Schwarting, Gunnar

**Article — Digitized Version**

## Wertschöpfungsteuer: Neue Belastungen für die Wirtschaft?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schwarting, Gunnar (1984) : Wertschöpfungsteuer: Neue Belastungen für die  
Wirtschaft?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 2, pp.  
87-90

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135891>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal  
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to  
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the  
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content  
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise  
further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wertschöpfungssteuer – Neue Belastungen für die Wirtschaft?

Gunnar Schwarting, Frechen

Zur Zeit werden die Möglichkeiten einer Neuordnung der kommunalen Einnahmen eingehend erörtert. Die Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform ist dabei unbestritten, die Vorstellungen über die künftige Struktur des kommunalen Steuersystems klaffen jedoch weit auseinander. Im Zentrum der Debatte steht dabei der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer zu ersetzen<sup>1</sup>. Dr. Gunnar Schwarting prüft, ob die Ertragsunabhängigkeit einer Wertschöpfungssteuer ein entscheidender Einwand gegen ihre Einführung ist. Dr. Rolf Alter und Helmut Stegmann setzen sich mit dem Problem der korrekten Wertschöpfungsermittlung auseinander.

Die Gemeinden haben lange Zeit Angriffe gegen die Gewerbesteuer abzuwehren versucht, da sie befürchteten, eine Neuregelung der kommunalen Finanzen werden den kommunalen Interessen, insbesondere im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie, nicht hinreichend gerecht. Der fortschreitende Erosionsprozeß bei der Gewerbesteuer – beginnend mit dem Abbau der Lohnsummensteuer und vorläufig endend mit der Senkung der Hinzurechnungsfaktoren – hat auf kommunaler Seite die Überzeugung reifen lassen, daß langfristig ein Ersatz der Gewerbesteuer alter Art unumgänglich werden werde. Inzwischen sehen die Kommunen in einem Ersatz der Gewerbesteuer durch die vom Wissenschaftlichen Beirat entworfene Wertschöpfungssteuer eine diskussionsfähige Alternative<sup>2</sup>. Gerade gegen diese Lösung haben sich jedoch die Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft gewandt. Ob und inwieweit die Bedenken der Wirtschaft, die sich in erster Linie auf den ertragsunabhängigen Charakter der Wertschöpfungssteuer beziehen, zutreffen, soll im folgenden näher untersucht werden.

Der Wissenschaftliche Beirat hat in seinem Gutachten zunächst ein Anforderungsprofil entworfen, das ein gutes Kommunalsteuersystem zu erfüllen habe<sup>3</sup>. Dabei waren gleichermaßen kommunalwirtschaftliche und -politische wie wirtschaftspolitische Kriterien zu berücksichtigen.

*Dr. Gunnar Schwarting, 34, war mehrere Jahre wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Verwaltungshochschule in Speyer und ist jetzt Stadtkämmerer der Stadt Frechen.*

Nach gründlicher Wertung gelangte der Wissenschaftliche Beirat zu der Auffassung, daß die bestehende Gewerbesteuer aufgrund ihrer steuersystematischen, aber auch wirtschafts- und kommunalpolitischen Mängel abzuschaffen sei. „Nach Auffassung der Mehrheit des Beirats würde dagegen der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer zu einer Neuordnung der Kommunalfinanzen führen, die nicht nur aus steuersystematischer, sondern insbesondere auch aus kommunal- und gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert ist.“<sup>4</sup>

Als Bemessungsgrundlage der Steuer solle die Summe der von einem Unternehmen gezahlten Löhne, Mieten, Pachten, Zinsen und Gewinne dienen. In Abzug zu bringen seien selbstverständlich die von den Unternehmen empfangenen Zahlungen gleicher Art. „Steuerpflichtig sollen alle Unternehmer im Sinne von § 2 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz werden. Damit wird – im Vergleich zu den Regelungen der Gewerbesteuer – der Kreis der Steuerpflichtigen erweitert; eingeschlossen wären hier u. a. auch die Selbständigen.“<sup>5</sup> Während der Wissenschaftliche Beirat die Landwirtschaft vorerst nicht in ei-

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des BMF, Heft 31, Bonn 1982.

<sup>2</sup> So z. B. H. Karrenberg: Neuordnung des Gemeindesteuersystems – Für oder gegen die Städte?, in: der gemeindehaushalt, 84. Jg. (1983), S. 79.

<sup>3</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat . . . , a.a.O., S. 29 ff.

<sup>4</sup> Ebenda, S. 135 f.

<sup>5</sup> K. Littmann: Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Reform der Gemeindesteuern – Sollte die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer ersetzt werden?, in: der gemeindehaushalt, 84. Jg. (1983), S. 182.

ne Wertschöpfungsteuer einbeziehen will, hat er diese Frage für die Wohnungswirtschaft und die Wertschöpfung im staatlichen Sektor nicht abschließend beantwortet. Die Reichweite der neuen Steuer wäre also noch zu definieren.

Dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats hat sich inzwischen auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem jüngsten Jahresgutachten angeschlossen. Darin werden vor allem die kommunalwirtschaftlichen Vorteile dieser Steuer hervorgehoben. „Eine Wertschöpfungsteuer empfiehlt sich deshalb als Ersatz der Gewerbesteuer, weil sie weitgehend deren positive Merkmale, nicht aber deren Mängel hat. Sie wäre gewiß eine fiskalisch ergiebige Steuer und eignete sich sicher als originäre, mit Hebesatzrecht ausgestattete Gemeindesteuer. Aufgrund ihrer breiteren Bemessungsgrundlage, die die Summe von Löhnen, Pachten und Mieten, Zinsen und Gewinnen umfassen würde, wäre sie weit weniger konjunkturrempfindlich als die Gewerbesteuer. Die Gemeinden gewönnen also eine ziemlich kontinuierlich fließende und in der Ergiebigkeit mit ihrer wirtschaftlichen Entwicklung eng verbundene Steuerquelle. Das würde bei ihnen, nicht zuletzt bei den Investitionsausgaben, zu einer stetigeren Ausgabenentwicklung führen. Eine Wertschöpfungsteuer würde in ihren Aufkommen pro Kopf auch weniger streuen als die Gewerbesteuer.“<sup>6</sup>

Abgesehen von diesen vor allem kommunalwirtschaftlich begründeten Argumenten spricht für die Wertschöpfungsteuer vor allem die Tatsache, daß sie die Möglichkeit eines „Interessenausgleichs“ zwischen Wirtschaft und Kommunen bietet<sup>7</sup>. Die durch die Gewerbesteuer bereits gegebene Verknüpfung zwischen Gemeinde und ortsansässigen Unternehmen wird nicht nur erhalten, sondern aufgrund der breiteren Steuerbasis durch die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen sogar noch gestärkt. Das kommunale Interesse an der Entwicklung der örtlichen Wirtschaft und das unternehmerische Interesse an der Entwicklung der Standortgemeinde greifen ineinander.

### Zur Kritik an der Wertschöpfungsteuer

Die Notwendigkeit eines Interessenausgleichs wird im Grundsatz von der Wirtschaft anerkannt. Dennoch haben die Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft Pläne zur Einführung einer Wertschöpfungsteuer scharf attackiert<sup>8</sup>. Nach ihrer Auffassung würden mit der Wertschöpfungsteuer wiederum überwiegend ertragsunabhängige Elemente in die Gewerbebesteuerung eingeführt, die man mit der Beseitigung der Lohnsummensteuer gerade reduziert glaubte. Im Grunde stelle die

Wertschöpfungsteuer nichts anderes als die verdeckte Wiedereinführung – nunmehr bundesweit – der alten Lohnsummensteuer dar. Die in der Diskussion um die Lohnsummensteuer vorgetragene Argumente besäßen daher ebenso für die Wertschöpfungsteuer Gültigkeit. Sie werde den Rationalisierungsdruck verstärken, die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft verschlechtern und damit ernste Folgen für die Beschäftigung nach sich ziehen.

Auf den ersten Blick wirkt die Argumentation einleuchtend. Die Wertschöpfungsteuer knüpft scheinbar an ähnliche Sachverhalte an wie die Gewerbesteuer in ihrer Ausprägung vor 1980. Der Hinweis darauf, daß die Wertschöpfungsteuer allein wegen des größeren Kreises der Steuerpflichtigen für das einzelne Unternehmen geringer ausfalle als die frühere Gewerbesteuer, vermag die Kritik allenfalls zu mildern, keinesfalls zu entkräften. Die Bedenken gegen die Wertschöpfungsteuer sind dennoch weitgehend unbegründet.

Zunächst ist festzustellen, daß der Vergleich zwischen Wertschöpfungsteuer und bestehender Gewerbesteuer unter Einschluß der früheren Lohnsummensteuer unzutreffend ist. Steuersystematisch bestehen zwischen beiden Abgaben nicht zu übersehende Unterschiede. Zwar knüpfen beide Steuern an die Einkommensentstehung an, doch geschieht dies bei der Gewerbesteuer durch eine steuersystematisch problematische Kombination von Soll- und Ist-Elementen, während die Wertschöpfungsteuer die effektiven Erträge heranzieht. Darüber hinaus werden im Rahmen der Gewerbesteuer gerade wegen der Vermengung von Soll- und Ist-Besteuerung höchst unterschiedliche Steuersätze angewandt, die jedoch keineswegs schlüssig aufeinander abgestimmt sein dürften<sup>9</sup>. Auch dies gilt für die Wertschöpfungsteuer nicht.

Die von der Wirtschaft vorgetragene wettbewerbspolitische Problematik dürfte bei der Gewerbesteuer weit eher in dem Umstand begründet sein, daß mit dieser Abgabe nur ein begrenzter Kreis von Unternehmen noch belastet ist. Nur noch mittlere und große Unternehmen zahlen heute tatsächlich Gewerbesteuer. „Sie bewirkt dabei allokativer Verwerfungen im Unternehmenssektor, d. h. sie ist schlechthin wettbewerbsverzerrend.“<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1983/84, Bundestagsdrucksache 10/669 vom 24. 11. 1983, Tz. 402.

<sup>7</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat . . . , a. a. O., S. 32 ff.

<sup>8</sup> Siehe dazu „Wirtschaft attackiert Wertschöpfungsteuer-Pläne“, in: Süddeutsche Zeitung vom 15./16. 11. 1983.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu recht ausführlich G. S c h w a r t i n g : Kommunalsteuern als Instrumente der Konjunkturpolitik? – Anmerkungen zum Abbau der Lohnsummensteuer, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 38 (1980), S. 73 ff.

Gerade diesem Mangel will die Wertschöpfungsteuer durch Erweiterung der Steuerbasis abhelfen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft hingegen ist keine Frage der Gewerbebesteuerung allein. Wenn und soweit Steuern überhaupt einen Einfluß auf die internationale Wettbewerbsposition haben, so ist das gesamte Steuersystem maßgeblich. Wettbewerbsnachteile im internationalen Handel aus einer Einzelsteuer ableiten zu wollen, dürfte kaum möglich sein<sup>11</sup>.

### Eine bessere Alternative?

Das grundsätzliche Bedenken gegen die Wertschöpfungsteuer als eine weitgehend ertragsunabhängige Abgabe, die auch dann anfällt, wenn kein Gewinn erwirtschaftet wird, ist mit den bisher vorgetragenen Argumenten nicht auszuräumen. Insofern empfiehlt es sich, die von der Wirtschaft favorisierten Lösungen zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems daraufhin zu überprüfen, ob sie diesen Bedenken eher Rechnung tragen. Nur wenn dies der Fall ist, wäre zu überlegen, ob die Wertschöpfungsteuer trotz ihrer kommunalwirtschaftlichen und -politischen Vorzüge als Lösungsvorschlag aufgegeben werden muß. Die aus kommunaler Sicht gegen die Reformmodelle der Wirtschaft bestehenden Einwände können daher zunächst unberücksichtigt bleiben<sup>12</sup>.

Das Institut Finanzen und Steuern empfiehlt die Abschaffung der Gewerbebesteuerung und statt dessen eine unmittelbare Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer. Der Verteilungsschlüssel soll nach Maßgabe des örtlichen Lohnaufwandes und des Wertes des örtlichen Betriebskapitals gestaltet werden. Zum Ausgleich der mit der Abschaffung der Gewerbebesteuerung für die öffentliche Hand insgesamt eintretenden Steuerausfälle ist eine entsprechende Erhöhung der Umsatzsteuer vorgesehen<sup>13</sup>. Sehr ähnlich ist der Vorschlag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie gestaltet, der allerdings in begrenztem Umfang eine reformierte Gewerbebesteuerung erhalten wissen will<sup>14</sup>.

Der Deutsche Industrie- und Handelstag spricht sich hingegen für die Beibehaltung der Gewerbebesteuerung im gegenwärtigen Umfang aus; die für die Unternehmen mit dieser Steuer verbundenen Nachteile sollen jedoch dadurch vermieden werden, daß die gezahlten Gewerbesteuerbeträge auf die Umsatzsteuerschuld angerechnet werden. Auch mit diesem Modell sind Steuerausfälle – bei der Umsatzsteuer – verbunden, die wiederum durch Anhebung der Umsatzsteuersätze aufgefangen werden sollen<sup>15</sup>.

Allen drei Reformmodellen, die als Alternative zur Einführung einer Wertschöpfungsteuer von der Wirtschaft in die Diskussion eingeführt worden sind, ist gemeinsam, daß sie mittelbar oder unmittelbar eine Erhöhung der Umsatzsteuer zur Folge haben. Für die Wirtschaft ergibt sich daher bei Abschaffung der Gewerbebesteuerung nur die Wahl zwischen einer höheren Belastung bei der Umsatzsteuer oder einer neuen Belastung durch eine Wertschöpfungsteuer. Bislang scheint die Entscheidung eindeutig für die Umsatzsteuer gefallen zu sein.

Bei näherer Betrachtung jedoch erweist sich, daß materiell zwischen beiden Steuern nur geringe Unterschiede bestehen. Abgesehen von der Erfassung der Investitionen sind die Bemessungsgrundlagen der Umsatz- und der Wertschöpfungsteuer deckungsgleich. Lediglich die Ermittlung erfolgt auf verschiedenen Wegen; der Nettoumsatz bemißt sich nach der subtraktiven Methode, während die Wertschöpfung additiv zu berechnen wäre. „Ökonomisch führt die Besteuerung der Wertschöpfung zu ähnlichen Ergebnissen wie die Besteuerung des Nettoumsatzes, d. h. eine Wertschöpfungsteuer führt zu ähnlichen Belastungen wie die derzeitige Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer).“<sup>16</sup>

### Fazit

Die Umsatzsteuer erfaßt mithin ebenso ertragsunabhängige Elemente wie die Wertschöpfungsteuer. Es kommt für die Unternehmen daher darauf an, ob es ihnen gelingt, die steuerliche Belastung ihrer Wertschöpfung, sei es durch die Umsatzsteuer, sei es durch die Wertschöpfungsteuer, an ihre Abnehmer weiterzugeben. Gelingt ihnen dies für die Umsatzsteuer, kann auch die Einführung einer Wertschöpfungsteuer für die Unternehmen kein Problem darstellen. „Wie bei der Umsatzsteuer ist bei der ganz eng verwandten Wertschöpfungsteuer grundsätzlich die Möglichkeit der Überwäl-

<sup>10</sup> K. Littmann: Ergebnisse . . . , a.a.O., S. 179.

<sup>11</sup> Vgl. ebenda, S. 183.

<sup>12</sup> Diese sind dargestellt u. a. bei H. Karrenberg: Neuordnung . . . , a.a.O.

<sup>13</sup> Vgl. Institut Finanzen und Steuern: Modell für die Ablösung der Gewerbesteuern durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Grün Brief 211, Bonn 1982; in kürzerer Form W. Heckt: Ein Modell für die Ablösung der Gewerbebesteuerung durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, in: der gemeindehaushalt, 84. Jg. (1983), S. 184 ff.

<sup>14</sup> Vgl. W. Ritter: Abbau der Gewerbebesteuerung. Ein Beitrag zur überfälligen Reform der Gemeindefinanzen und der Unternehmensbesteuerung, in: Betriebsberater, Heft 7, 1983, S. 389 ff.; sowie ders.: Abbau der Gewerbebesteuerung – Konzept eines Brückenschlags zwischen Wirtschaft und Gemeinden, in: der gemeindehaushalt, 84. Jg. (1983), S. 188 ff.

<sup>15</sup> Siehe Deutscher Industrie- und Handelstag: Gewerbebesteuerung auf neuem Kurs, Bonn 1982; G. Rieger: Gewerbebesteuerung auf neuem Kurs – Entlastung der Wirtschaft durch Anrechnung der Gewerbebesteuerung auf die Umsatzsteuerlast, in: der gemeindehaushalt, 84. Jg. (1983), S. 187 f.

<sup>16</sup> K. Littmann: Ergebnisse . . . , a.a.O., S. 182.

zung als gegeben anzusehen. Und soweit überwältigt werden kann, darüber besteht kein Dissens, wird die Kritik an den ertragsunabhängigen Steuern gegenstandslos.“<sup>17</sup>

Gelingt die Überwälzung nicht, dürfte sich die Kritik nicht auf die Wertschöpfungsteuer beschränken, sondern müßte auch die Umsatzsteuer einschließen. „Wer ... grundsätzlich sogenannte ertragsunabhängige Steuern im deutschen Steuersystem ablehnt, der darf anstelle der Wertschöpfungsteuer auch nicht für den Umsatzsteuerverbund plädieren, denn die Umsatzsteuer ist ebenso ertragsunabhängig wie eine Wertschöpfungsteuer.“<sup>18</sup> Folgerichtig wäre dann eine Umstrukturierung des deutschen Steuersystems hin zu den einkommens- und gewinnabhängigen Steuern.

Das Argument der Wirtschaft, die Wertschöpfungsteuer sei eine ertragsunabhängige Steuer und könne deshalb wegen ihrer bedenklichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen nicht akzeptiert werden, ist nicht stichhaltig. Die von der Wirtschaft selbst vorgetragenen Reformvorschläge zur Neuordnung des kommunalen

Finanzsystems laufen letztendlich auf eine Erhöhung der Umsatzsteuer hinaus. Die Umsatzsteuer ist jedoch eine gleichermaßen ertragsunabhängige Abgabe. Wirtschaftspolitisch sind die Unterschiede zwischen den diskutierten Reformvorschlägen daher gering.

Deshalb können in der Diskussion nur die kommunalwirtschaftlichen und -politischen Argumente den Ausschlag geben. Diese sprechen eindeutig für die Wertschöpfungsteuer. Die Steuer bietet im Gegensatz zu den anderen Lösungen Gewähr für ein der Selbstverwaltungsgarantie gerecht werdendes Hebesatzrecht und einen engen Interessenausgleich zwischen Kommunen und Unternehmen. Wenn die – bisher noch nicht bekannte – Streuung des Aufkommens der Wertschöpfungsteuer annähernd dem Ausgabenbedarf der einzelnen Kommunen entspricht bzw. entsprechende Ausgleichsregelungen korrigierend eingreifen, so sollte mittelfristig die Einführung der Wertschöpfungsteuer erwogen werden.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 183.

<sup>18</sup> Ebenda, S. 183.

## Die Praktikabilität einer kommunalen Wertschöpfungsteuer

Rolf Alter, Helmut Stegmann, Bonn

Insbesondere seitdem sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister der Finanzen (BMF) mit der kommunalen Wertschöpfungsteuer als Ersatz für die viel kritisierte Gewerbesteuer beschäftigt hat<sup>1</sup>, wird eine lebhaft diskutierte Neuordnung des kommunalen Steuerwesens in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik geführt<sup>2</sup>. Im Vordergrund der Erörterung der Wertschöpfungsteuer steht dabei der Interessenkonflikt zwischen Gemeinden und Unternehmen. Während die Gemeinden in einer kommunalen Wertschöpfungsteuer durch die Einbeziehung ertragsunabhängiger Komponenten in die steuerliche Bemessungsgrundlage eine wichtige Voraussetzung für die erwünschte Verstetigung kommunaler Einnahmen sehen, wird von den Unternehmen und ihren Verbänden gerade die Belastung auch der ertragsunabhängigen Komponenten abgelehnt, da ihre Besteuerung als eine der Ursachen von Investitionsschwäche, mangelnder Eigenkapitalausstattung und Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bezeichnet wird.

Die Reform der umsatzsteuerlichen Herstellerpräferenzen nach dem Berlinförderungsgesetz, bei der der Wertschöpfungsbegriff und die praktische Ermittlung der örtlichen betrieblichen Wertschöpfung im Zentrum der Diskussion standen<sup>3</sup>, zeigt jedoch, daß den Praktikabilitätsüberlegungen in der Gesamtbeurteilung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer ein höherer Rang eingeräumt werden sollte, als dies bisher der Fall ist. Diese Forderung ergibt sich nicht nur aus der Aufgabe, den Verwaltungsaufwand einer neuen Gemeindesteuer bei Unternehmen und Finanzverwaltung in engen Grenzen zu halten.

*Dr. Rolf Alter, 31, ist Referent im Bundesministerium für Wirtschaft; Helmut Stegmann, 33, Dipl.-Volkswirt, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen. Die Autoren geben ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder.*