

Risch, Bodo

Article — Digitized Version

Siechtum der Gewerbesteuer - und kein Ende

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Risch, Bodo (1987) : Siechtum der Gewerbesteuer - und kein Ende, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 6, pp. 306-310

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136288>

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.

Siechtum der Gewerbesteuer – und kein Ende

Bodo Risch, Münster

Die Diskussion um eine Reform der Gewerbesteuer dürfte sich wieder zuspitzen, wenn die Gemeinden die ihnen im Gefolge der „Großen Steuerreform“ ab 1990 drohenden Einnahmehausfälle bei der Einkommensteuer durch erhöhte Hebesätze bei der Gewerbesteuer zu kompensieren suchen. Welche Vorschläge zur Ablösung der ungeliebten Gewerbesteuer liegen auf dem Tisch? Welche Vor- und Nachteile weisen die einzelnen Alternativen auf?

Die Mängel der kommunalen Gewerbesteuer sind offenkundig, und obwohl sie zunehmend schärfer hervortreten, haben sich die Wirtschaft und die öffentlichen Hände in ein Reform-Patt verrannt, das anscheinend auch durch noch so viele Lösungsvorschläge nicht aufzuheben ist. Bei der Gewerbesteuer (nach Ertrag und Kapital), die eine originäre Gemeindesteuer ist, geht es um ein Aufkommen von reichlich 30 Mrd. DM, das annähernd dem der Körperschaftsteuer entspricht. Anders als bei der für 1990 beschlossenen Reform der Einkommensbesteuerung steht hier nicht eine generelle Entlastung zur Diskussion, sondern eine aufkommensneutrale Umstellung und Verbreiterung der Steuerbasis. Von vornherein wird der Gedanke ausgeklammert, einen Abbau der Gewerbesteuer wenigstens teilweise dadurch zu finanzieren, daß man bei den Ausgaben spart bzw. kommunale Dienstleistungen privatisiert – schließlich wäre ja auch ein solcher Ansatz nicht vollkommen abwegig.

Durch zahlreiche Eingriffe des Gesetzgebers ist die Gewerbesteuer im Laufe des letzten Jahrzehnts zu einer „Großbetriebssteuer“ mit immer höheren Hebesätzen degeneriert, bei der außerdem das Übergewicht der Ertragsbesteuerung dazu geführt hat, daß das Aufkommen für die Gemeinden konjunkturell stark schwankt. Als „Interessenklammer“ zwischen örtlicher Wirtschaft und kommunalen Infrastrukturleistungen hat die Steuer ständig an Bedeutung verloren. Mehrfache Erhöhungen der Freibeträge und Änderungen im komplizierten Hinzurechnungsverfahren von Zinsen und Dauerschulden haben dazu geführt, daß nur noch rund ein Drittel der Gewerbebetriebe – landwirtschaftliche Betriebe und freie Berufe sind ohnedies nicht steuerpflichtig – bela-

stet wird; in der Stadt Münster beträgt dieser Anteil sogar nur noch rund 15 %.

Schief ist die Lastverteilung auch in der geschrumpften Gruppe der Steuerpflichtigen. Auf immer weniger Betriebe entfällt ein immer höherer Anteil am Aufkommen – in Düsseldorf und Essen etwa entrichtet weniger als 1 % der Gewerbebetriebe über die Hälfte des gesamten örtlichen Gewerbesteueraufkommens. Zum Abschmelzen der Steuerbasis kommt hinzu, daß die Gemeinden seit der Finanzreform von 1969 an der Einkommensteuer, der Bund und die Länder im Gegenzug über eine Umlage an der Gewerbesteuer beteiligt sind; dies sollte die Konjunktorempfindlichkeit des kommunalen Steueraufkommens dämpfen und die Ungleichgewichte zwischen industrialisierten und nicht-industrialisierten Gemeinden abbauen. Heute machen, so jüngst das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin, diese Steuern nur noch rund 40 % der Gemeindeeinnahmen aus. Dabei fließen sie je zur Hälfte aus der Einkommensteuer und aus der Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage)¹.

Überdies ist die Gewerbesteuer auch aus steuersystematischen Gründen fragwürdig, da es zu Doppelbesteuerungen kommt: die Gewerbeertragsteuer wird der Einkommen- und Körperschaftsteuer aufgepfropft, die Gewerkekapitalsteuer der Vermögensteuer. Das Durcheinander ist aber noch größer, denn die Gewerbesteuer vermindert als Betriebsausgabe die Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Die Verzerrungen sind um so gravierender, als sie die deutschen Unternehmen im internationalen Wettbewerb benachteiligen. Dies gilt vor allem auch auf europäischer Ebene, dem Hauptabsatzgebiet deutscher Exporte; nur Luxemburg und Österreich kennen hier eine vergleichbare Gewerbebesteuerung.

Dr. Bodo Risch, 33, ist Geschäftsführer bei der Industrie- und Handelskammer zu Münster. Der Artikel bringt die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck.

¹ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Zur Finanzlage der Gemeinden, in: Wochenbericht, 53. Jg. (1986), Nr. 37, S. 470.

Damit ist die Gewerbesteuer sowohl bei der Wirtschaft als auch bei den Gemeinden herzlich unbeliebt – aber dennoch nicht totzukriegen. Für eine geräuscharme Reform sind der Streitwert zu hoch und die Interessengegensätze zu groß. Die Gemeinden pochen auf ein weitgehend eigenes Steueraufkommen (Art. 106, Abs. 6 Grundgesetz) und ihr Hebesatzrecht, die Wirtschaft stellt die verschiedenen Verwerfungen heraus, die mit dieser Art der Besteuerung verbunden sind. Einflußreiche Gruppen protestieren vorsorglich gegen eine – wie auch immer geartete – Verbreiterung der Steuerbasis, während sich die Bundes- und Landespolitiker eher bedeckt halten, um nicht zwischen die Fronten zu geraten.

Vielzahl von Reformvorschlägen

An Verbesserungsvorschlägen mangelt es dabei nicht. Sie reichen von einer Wiederbelebung der Gewerbesteuer über unterschiedliche Verrechnungsverfahren (mit der Einkommen- und Körperschaftsteuer bzw. Umsatzsteuer) bis hin zum Ersatz durch eine mittelbare Beteiligung an der Umsatzsteuer oder durch eine (neue) kommunale Wertschöpfungsteuer. Ferner ist eine Einkommensteuer mit eigenem Heberecht für die Gemeinden ins Gespräch gebracht worden.

Aus dieser bunten Palette von Vorschlägen haben derzeit wohl zwei sehr geringe Chancen, verwirklicht zu werden: einmal die Revitalisierung der Gewerbesteuer, zum anderen deren Ersatz durch eine kommunale Einkommensteuer. Eine Frischzellenkur verspricht wenig Erfolg, weil nicht zu erkennen ist, wie dadurch die evidenten Schwächen der heutigen Gewerbesteuer beseitigt werden könnten; außerdem müßte wohl manche milde Gabe bei den Freibeträgen und Hinzurechnungen wieder eingesammelt werden, was auf den massiven Widerstand der Betroffenen stieße.

Gering erscheinen auch die Chancen einer kommunalen Einkommensteuer, obwohl diese besonders gut mit dem Hebesatzrecht vereinbar wäre und das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, von Kompetenz und Verantwortung schärfer hervortreten ließe, als es bei der gegenwärtigen Verbundlösung der Fall ist. Aber hier wäre wohl der Widerstand gegen Steuererhöhungen stärker, als den Gemeinden lieb sein kann, und außerdem würden die Aufkommensunterschiede so gravierend sein, daß noch nicht einmal unter den Gemeinden selbst ein einheitliches Votum für diese Variante zustande käme.

Es bleiben demnach als ernsthafte Reformanwärter die Umsatzsteuerlösung mit und ohne Anrechnung sowie die Wertschöpfungsteuer. Letztere ist zuerst vom

wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Finanzen vorgeschlagen worden; sie hat inzwischen weitere Anhänger gefunden, so den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des DGB sowie den Deutschen Städtetag². Wie sehen diese Vorschläge im einzelnen aus, was ist davon zu halten?

Die Umsatzsteuerlösung

Das Umsatzsteuer-Modell wird gegenwärtig in zwei Varianten angeboten:

Das Anrechnungsmodell des Deutschen Industrie- und Handelstages sieht vor, die Gewerbesteuer im wesentlichen in ihrer heutigen Form zu belassen, sie jedoch auf die Umsatzsteuerschuld der Unternehmen anzurechnen³. Das Verfahren ließe sich auch so abwandeln, daß die Gewerbesteuer nur bis zu bestimmten Hebesätzen bei der Umsatzsteuer berücksichtigt wird. Die Unternehmen müßten mithin die Gewerbesteuer weiter zahlen, aber nicht mehr tragen; zum Ausgleich der Ausfälle wäre die Umsatzsteuer um zwei bis drei Prozentpunkte zu erhöhen. Zweifellos besteht der Reiz dieses Vorschlages darin, daß die Gemeinden ein eigenes Steueraufkommen behielten, gleichzeitig aber der Kreis der Besteuernten durch die Verlagerung auf die Umsatzsteuer deutlich größer würde. Dennoch: Die Gewerbesteuer bestünde weiter, mit allen ihren Verzerrungen und ihrem erhebungstechnischen Aufwand. Die Verwerfungen würden sich dann auch in der Anrechnungswirkung bei den Unternehmen fortpflanzen. Eine volle Anrechnung würde darüber hinaus bedeuten, daß die Gemeinden mit ihrer Hebesatzpolitik das Umsatzsteuer-aufkommen von Bund und Ländern mitbestimmen könnten – auf Dauer dürfte die Finanzautonomie der Gemeinden damit kaum vereinbar sein. Dieser Konflikt könnte zwar durch Höchstgrenzen bei den Hebesätzen entschärft werden, dafür gerieten die Kommunen aber unter den verstärkten Druck der örtlichen Wirtschaft, nicht über diese Grenze (zum Beispiel 200 Punkte) hinauszugehen, um deren Zahllast möglichst gering zu halten.

Nach der reinen Umsatzsteuer-Variante, die vom Institut Finanzen und Steuern eingebracht wurde, soll die Gewerbesteuer durch eine Beteiligung der Gemeinden

² Vgl. z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982; M. Deitmer, W. Sauerborn: Systemkrise der Gemeindesteuern: gewerkschaftliche Anforderungen und Lösungsansätze, in: WSI-Mitteilungen, 39. Jg. (1986), Nr. 12, S. 798 ff.; DIW, a.a.O., S. 479 mit weiteren Hinweisen.

³ Deutscher Industrie- und Handelstag: Gewerbesteuer auf neuem Kurs, Bonn 1982.

an der Umsatzsteuer ersetzt werden⁴. Auch hier müßte der Steuersatz um zwei bis drei Prozentpunkte angehoben werden; die Verteilung der Mittel erfolgt jedoch nicht nach dem örtlichen Aufkommen (was schon die heutigen Umsatzsteuer-Statistiken ausschließen), sondern nach einem Schlüssel, der die unterschiedlichen Lasten der Gemeinden gemäß Lohnsumme und Kapital berücksichtigt. Auch der Bundesverband der deutschen Industrie ist für eine solche Lösung, modifizierte jedoch diesen „an sich optimalen“ Vorschlag: unter anderem werden danach die Gewerbesteuerumlage ebenso wie die Gewerkekapitalsteuer abgeschafft, die Gewerbesteuer um zwei Drittel gesenkt und nur noch auf den Ertrag erhoben (sogenanntes Ritter-Modell)⁵. So besäßen die Gemeinden neben der Teilhabe an einer Gemeinschaftsteuer weiterhin eine Einnahmequelle, die ausschließlich ihnen zustünde und die mit eigenem Hebesatzrecht ausgestattet bliebe.

Vor- und Nachteile

Die Vorteile des Umsatzsteuer-Modells liegen auf der Hand: Die Kommunen erhielten ein relativ stabiles Steueraufkommen, was ihre Planungssicherheit wesentlich erhöhen würde, und das Steuersystem könnte auf die veraltete Gewerbesteuer ganz oder zumindest weitgehend verzichten. Hinzu käme, daß sie – wegen der Erstattung an der Grenze – außenwirtschaftlich neutral wäre und – bei leicht regressiver Wirkung – die Ausgaben belastet, mithin das Sparen und Investieren nicht bestraft⁶.

Ein vielen durchaus willkommener Nebeneffekt dieser Lösung bestünde vermutlich noch darin, daß die deutsche Umsatzsteuer an den EG-Durchschnitt angepaßt würde. Wenn die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes mit festen Wechselkursen und freiem Warenverkehr ernst gemeint ist, muß dieser Schritt ohnehin getan werden. Brüsseler Begehrlichkeiten, die sich auf eine höhere Teilhabe an der Umsatzsteuer richten, ließen sich leichter zurückweisen, und die Aufmerksamkeit dort würde sich eher auf ein hartes Durchforsten der Ausgaben als auf eine weiche Erhöhung der Einnahmen richten.

Freilich wären mit einer Beteiligung an der Umsatzsteuer auch Nachteile verbunden. Zwar würde das Band zwischen Wirtschaft und Gemeinden nicht zerreißen, wie gelegentlich befürchtet wurde. Nach wie vor müßten die Kommunen daran interessiert sein, über

eine Verbesserung der Infrastruktur kapital- und/oder beschäftigungsintensive Betriebe an sich zu binden, da sich ihr Anteil an der Umsatzsteuer ja nach Lohnsumme und/oder Kapital verteilen würde. Aber die kommunale Finanzautonomie wäre damit sicherlich geschwächt. Andererseits ist zu fragen, ob und inwieweit das Hebesatzrecht wirklich zum unverzichtbaren Kern der kommunalen Selbstverwaltung gehört.

Die Meinungen hierzu sind keineswegs so einheitlich, wie es die Stellungnahmen des Städtetages vermuten lassen. Aber auch wenn man diesen Punkt nicht unterbewerten darf, so ist doch für die Autonomie der Gemeinden entscheidend, „daß sie über qualitativ ausreichende, gesetzlich festgelegte eigene Einnahmen verfügen, über deren Verwendung die gewählten Körperschaften frei entscheiden können“. So jedenfalls Carl-Ludwig Wagner, Finanzminister von Rheinland-Pfalz und Ex-Kämmerer der Stadt Trier⁷. Auch wenn die Beteiligung an der Gemeinschaftsteuer verbürgtes Recht und kein Gnadenerweis wäre, sind in diesem Zusammenhang jedoch auf jeden Fall verfassungsrechtliche Fragen zu klären. Insbesondere wäre Art. 106 des Grundgesetzes zu ändern, der die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden festlegt. Aber weder aus dieser Vorschrift noch aus Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ist eine Bestandsgarantie für die Gewerbesteuer herzuleiten; auch das Hebesatzrecht ist den Gemeinden nur insoweit garantiert, als ihnen Realsteuern zustehen.

Weitere Aspekte

Zu berücksichtigen ist außerdem, daß die kommunale Finanzautonomie ohnehin mehr und mehr durchlöchert worden ist, einmal durch die allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen der Länder, die rund ein Fünftel der Gemeindeeinnahmen ausmachen, zum anderen durch die Vorgabe fiktiver Hebesätze. Dadurch werden beispielsweise in Nordrhein-Westfalen diejenigen Kommunen im Zuweisungssystem benachteiligt, die mit ihren Hebesätzen unterhalb der Landesnorm bleiben – die Folge ist, daß die Kommunen sich an diese Sätze halten und die Anhebungen meist nachvollziehen. Im Er-

⁴ Institut Finanzen und Steuern: Modell für die Ablösung der Gewerbesteuern durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Grüner Brief 211, Bonn 1982.

⁵ W. Ritter: Abbau der Gewerbesteuer – Konzepte eines Brückenschlages zwischen Wirtschaft und Gemeinden, in: der gemeindehaushalt, 84. Jg. (1983), H. 8, S. 188 ff.

⁶ Der „Grenzausgleich“ bei der Umsatzsteuer sollte nicht zu vordergründig betrachtet werden: Jenseits dieses formaltechnischen Aspekts gilt allgemein, daß sich die Besteuerung in einem Land unmittelbar in dessen realen Wechselkursen niederschlägt. Denn die Standortqualität eines Landes wird durch die steuerlichen Rahmenbedingungen mitbestimmt, und im internationalen Wettbewerb der Standorte wandert das mobile Kapital in solche Regionen, die unter vergleichbaren Bedingungen die niedrigsten Steuern haben. Komplementäres Kapital an sich zu ziehen, liegt natürlich im vitalen Interesse der Arbeitnehmer, da davon die Sicherheit der Arbeitsplätze und die möglichen Wohlfahrtsgewinne unmittelbar abhängen. Eine international günstige Unternehmens- (nicht: Unternehmer-) Besteuerung müßte daher eigentlich auch von Arbeitnehmerseite unterstützt werden.

⁷ FAZ vom 20. 6. 1985.

gebnis lag, laut Institut Finanzen und Steuern, der durchschnittliche Hebesatz in Nordrhein-Westfalen 1986 bei 395 %, der fiktive des Landes nur wenig darunter bei 380 % (Gemeinden mit über 50 000 bzw. 150 000 Einwohnern). Aufgrund dieser Mechanismen ist das Hebesatzrecht der Gemeinden faktisch stark eingeschränkt, und es fällt schwer nachzuvollziehen, daß dies zu einem Dollpunkt der Reformpolitik gemacht werden soll.

Die Anhebung der Umsatzsteuer, so mag man außerdem einwenden, erhöhe den Anreiz, in die Schattenwirtschaft abzutauchen. Es ist nicht auszuschließen, daß der Steuerwiderstand – isoliert betrachtet – zunimmt, obwohl doch in diesem Zusammenhang noch zahlreiche andere Einflußfaktoren wie die marginale Einkommensbesteuerung wirksam sind. Die einzelnen Effekte sind nur schwer voneinander zu trennen, doch spricht wenigstens zweierlei gegen einen verstärkten Zug in den Untergrund: Einmal entfällt eine andere Steuer – bei Aufkommensneutralität müßten sich preistreibende Wirkungen in der Summe nicht notwendigerweise einstellen; natürlich würde es strukturelle Verschiebungen zwischen Wirtschaftszweigen und sogar Herstellern geben, die sich aber je nach Wettbewerbslage „herausmenden“. Ein Argument gegen die Steuerreform ließe sich daraus jedenfalls nicht herleiten, da auf diesem Wege lediglich ein Großteil der früheren Verzerrungen bereinigt würde. Zum anderen erhöht die heraufgesetzte Umsatzsteuer die Attraktion der Schattenwirtschaft nur in den Bereichen, in denen wenige oder keine Vorleistungen bezogen werden. In den anderen Sektoren müßten die Gewerbetreibenden nämlich auf den Vorsteuerabzug verzichten, was auch gut überlegt sein will.

Wertschöpfungsteuer

Der Kreis derjenigen, die die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungsteuer ersetzen wollen, ist seit dem entsprechenden Votum des wissenschaftlichen Beirates im Jahr 1982 stetig gewachsen. Der Sachverständigenrat dürfte die Ansicht der Befürworter treffend zusammenfassen, wenn er eine Wertschöpfungsteuer anstelle der Gewerbesteuer empfiehlt, „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“⁸.

Steuerpflichtig sollen alle Unternehmen im Sinne des Umsatzsteuerrechts sein, also auch die freien Berufe, die gemeinnützigen Institutionen und die öffentliche Ver-

waltung. Als Bemessungsgrundlage gilt die Summe der von den Unternehmen gezahlten Löhne, Gehälter, Mieten, Pachten, Zinsen und Gewinne. Durch die Besteuerung dieser Wertschöpfungsbestandteile – die nach Meinung des Städtetages auch unterschiedlich gewichtet werden könnten – würde zweifellos das Steueraufkommen der Gemeinden verstetigt und auch deren Steuerdeckungsquote erhöht. Da obendrein die kommunale Finanzautonomie gestärkt würde, überrascht es nicht, daß vor allem die organisierten Interessen der Städte und Gemeinden hinter diesem Vorschlag stehen.

Zweifel sind allerdings doch angebracht, ob man eine Wertschöpfungsteuer als Ersatzlösung gutheißen sollte. Dabei ist jedoch zwischen stichhaltigen und weniger stichhaltigen Einwänden zu unterscheiden. Zur zweiten Kategorie gehört das Argument, daß auf diesem Wege wieder ein weiteres ertragsunabhängiges Element – die Lohnsumme – zur Steuerbasis zählen würde. Dies sei bedenklich, weil in Zeiten schlechter Konjunktur das Eigenkapital besteuert und damit die ohnehin nicht üppige Substanz der Betriebe aufgezehrt würde. Schließlich sei die Lohnsummensteuer als Teil der Gewerbesteuer aus diesem Grund 1980 abgeschafft worden. Aber: mit der Konjunktur geht es nicht nur bergab, sondern glücklicherweise auch wieder einmal bergauf, und eine Bestandsbesteuerung bedeutet dann unter sonst gleichen Bedingungen, daß die Ertragszuwächse geringer besteuert werden, als es mit einer stärkeren Ertrags- und geringeren Bestandsbesteuerung der Fall wäre. Das bedeutet nicht, daß die wirtschaftlichen Folgen dieselben sind, sondern nur, daß dieser Einwand an Gewicht verliert, sobald man symmetrisch argumentiert.

Und noch ein weiterer Punkt ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen: Von steuertechnischen Details einmal abgesehen, gibt es aus volkswirtschaftlicher Sicht zwei grundsätzlich gleichwertige Berechnungsmethoden der Wertschöpfung, einmal durch Subtraktion, zum anderen durch Addition. So ist die Umsatzsteuer eigentlich keine „Umsatzsteuer“, sondern auch eine Wertschöpfungsteuer, nur nach der ersten Methode berechnet. Denn nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist die Bruttowertschöpfung gleich dem Produktionswert abzüglich der Vorleistungen. Analog ist die Wertschöpfung eines Unternehmens zu ermitteln, indem man von den Umsätzen die von Dritten bezogenen Waren und Leistungen absetzt; dieser Differenzbetrag ist notwendigerweise identisch mit allen im Unternehmen erzielten Einkommen, also Arbeitsentgelten, Zinsen, Gewinnen usw. Das bedeutet, daß selbstverständlich auch bei der Umsatzbesteuerung in erheblichem Maße ertragsunabhängige Bestandteile einflie-

⁸ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1983/84, Teilziffer 402.

ßen, und daraus folgt, daß man aus diesem Grund eine kommunale Wertschöpfungsteuer nicht ablehnen, gleichzeitig aber einen Ausbau der Umsatzsteuer befürworten kann.

Schwerwiegende Einwände

Schwerer wiegt demgegenüber der Hinweis, daß es eine solche Steuer sonst nicht gibt und daß sie außerordentlich kompliziert zu ermitteln wäre. Bei der vorgeschlagenen Wertschöpfungsteuer sind nämlich die entscheidenden Fragen, wann bei wem und wo wie hoch zu versteuern ist, nicht gelöst, und es ist abzusehen, daß dies überhaupt nur mit einem enormen Verwaltungsaufwand zu bewerkstelligen wäre. Ein Verweis auf das Berlinförderungsgesetz überzeugt insofern nicht, als es zu einem beträchtlichen Teil auf pauschalierten Berechnungen beruht, an die aber wohl nicht gedacht ist. Der erste Schritt zur bundesweiten Einführung der Wertschöpfungsteuer bestünde im übrigen darin, daß man neue Meldegesetze bräuchte, da die nötigen Zahlen auf kommunaler Ebene in der erforderlichen Tiefe und Breite gar nicht vorhanden sind.

Es stiegen demnach die Belastungen der Wirtschaft mit statistischen Auskunftspflichten, die erst vor kurzem durch diverse Statistikbereinigungsgesetze etwas gemildert wurden. Wie verworren das Knäuel der steuerrechtlichen Fragen bei einer Wertschöpfungsteuer wäre, belegt andeutungsweise auch ein Beitrag von Rolf Alter und Helmut Stegmann in dieser Zeitschrift, obwohl er gerade das Gegenteil beweisen soll⁹. Nicht von ungefähr wird seit längerem in Frankreich und Schweden der Übergang zu einer Wertschöpfungsteuer diskutiert, ohne daß es bislang zu einer entsprechenden Entscheidung gekommen ist. Wenig ermutigend ist es daher, daß offenbar „mehrere Länder abwarten, bis ein Land erste Erfahrungen macht und sich als Versuchskaninchen opfert“¹⁰.

Weitere Bedenken zielen auf die größere Finanzautonomie, genauer auf deren Kehrseite: Eine Wertschöpfungsteuer müßte, um etwa ein Aufkommen wie die heutige Gewerbesteuer zu erbringen, einen Steuersatz von rund 2,5% haben. Zwar würden solche Unternehmen entlastet, die bisher die Gewerbesteuer zu tragen haben, weil zahlreiche andere neu steuerpflichtig würden. Finanzautonomie beinhaltet aber auch, daß der Steuersatz einmal genauso gut 5% betragen könnte. Die meisten Steuern haben klein begonnen und erst im Lauf der

Zeit eine bemerkenswerte Dynamik entfaltet: Beispielsweise betrug der Steuersatz der deutschen Einkommensteuer bei der Einführung (1891) auch nur 4%!

Bei einer eventuellen Wertschöpfungsteuer gilt der Hinweis auf diese Dynamik nicht allein für die Bemessungsgrundlage, sondern vor allem auch für den Anschein nach kleine Steuersatzerhöhungen, die ein erhebliches Mehraufkommen versprechen. Schließlich ist bei der Wertschöpfungsteuer zu berücksichtigen, daß sie keinen Ausgleich bei der Ausfuhr ermöglicht, also die Absatzchancen deutscher Produkte auf den Weltmärkten unmittelbar beeinträchtigt.

Fazit

Zusammenfassend betrachtet haben die beiden aussichtsreichsten Kandidaten für die Gewerbesteuer-Nachfolge denselben wirtschaftlichen Ansatzpunkt – nämlich die Wertschöpfung. Aber während die Umsatzsteuer eine eingeführte, einfach zu handhabende Verkehrssteuer ist, die nahezu neutral in bezug auf die wirtschaftlichen Entscheidungen der Bürger ist, wäre eine kommunale Wertschöpfungsteuer nicht nur neu, sondern auch sehr teuer. Und neue Steuern rufen Widerstände hervor – um so mehr, wenn allein schon die Erhebung kompliziert ist und viel Geld kostet. Neben der Finanzpsychologie sollten aber auch die dynamischen Belastungseffekte nicht vernachlässigt werden, die nach aller Erfahrung zu erwarten sind. Es hieße sich etwas vormachen, wenn man annähme, daß diese letztlich nicht auch von den Arbeitnehmern zu tragen wären.

Für die Wertschöpfungsteuer spricht unter den gegebenen Umständen eigentlich nur, daß sie ohne Grundgesetzänderung eingeführt werden könnte und daß sie das Hebesatzrecht der Gemeinden materiell aufwerten würde. Derartige taktisch-politische Gesichtspunkte dürften aber deutlich schwächer wiegen als die wirtschaftlichen Nachteile – vor allem angesichts der Alternative einer lastengerecht verteilten Umsatzsteuer-Erhöhung, die sich mit einer autonomen Gewerbeertragsteuer der Gemeinschaft koppeln ließe. Dies wäre jedenfalls ein Kompromiß, der sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, aber auch aus Gründen der Steuervereinfachung geradezu aufdrängt.

Die schlechteste Lösung wäre es jedoch, wenn die widerstreitenden Interessen bei der Gewerbesteuer zu lähmender Untätigkeit führen würden und die berühmte Edinburger Regel wieder einmal bestätigt würde: „Leave them as you find them.“ Dann wäre es vielleicht kein Zufall, daß dieses Credo der Konservativen aus dem Jahr 1833 ungefähr so alt wie die Gewerbesteuer ist.

⁹ Vgl. R. Alter, H. Stegmann: Die Praktikabilität einer kommunalen Wertschöpfungsteuer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 2, S. 90 ff.

¹⁰ W. Leibfritz: Die Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich, in: Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung, Beihefte zur Konjunkturpolitik, H. 33, Berlin 1987, S. 119.