ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Krause-Junk, Gerold

Article — Digitized Version

Noch ein Vorschlag für eine Gemeindesteuerreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krause-Junk, Gerold (1989) : Noch ein Vorschlag für eine Gemeindesteuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 8, pp. 380-382

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136545

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Gerold Krause-Junk

Noch ein Vorschlag für eine Gemeindesteuerreform

Viele Forderungen zur Gewerbesteuerreform zielen darauf ab, diese Steuer durch eine Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen zu ersetzen. Das wichtigste Gegenargument gegen eine solche Lösung war bislang der Einwand, daß damit gleichzeitig die kommunale Steuerautonomie zu Grabe getragen werde. Professor Gerold Krause-Junk entwickelt und analysiert im folgenden ein Modell, das diesem Einwand Rechnung trägt.

Wegen der bekannten Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen Gemeindesteuersystems wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher Vorschläge für eine Gemeindesteuerreform entwickelt[1]. Darunter finden sich auch immer wieder Pläne für eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer[2]. Dies ist aus einer Reihe von Gründen verständlich; denn mit der Umsatzsteuerlösung würde

☐ eine erhebliche Steuervereinfachung (nämlich ersatzloser Wegfall der Gewerbesteuer) erreicht,

☐ den Gemeinden eine sichere und vor allem eine gegen Konjunkturausschläge relativ unempfindliche, jedoch wachstumsbezogene Einnahmequelle verschafft,

☐ Sorge getragen, daß die übergeordneten gesetzgebenden Körperschaften, vor allem der Bund, durch ihre eigene Interessenlage und das EG-Recht daran gehindert würden, die Gemeindesteuer ständig zum Ansatzpunkt von wie auch immer motivierten steuerlichen Begünstigungen zu wählen,

☐ die unter dem Aspekt der EG-Harmonisierung wünschenswerte Erhöhung der Umsatzsteuersätze mit einem sinnvollen Zweck verbunden,

☐ die Entlastung von Investitionen und Export (soweit dies für erstrebenswert gehalten wird) auch bezüglich eines erheblichen Teils der den Gemeinden zufließenden Steuern greifen.

Zudem läßt sich als durchaus positives Element einer derartigen Lösung werten, daß die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf die einzelnen Gemeinden nach einem Schlüssel erfolgen könnte, der die örtliche Bereitschaft zur wirtschaftlichen Entwicklung, zur Attraktivität als wirtschaftlicher Standort, honoriert. Dabei kommt der Durchsetzbarkeit eines derartigen Schlüssels zugute, daß eine Verteilung des den Gemeinden insgesamt zugedachten Teils des Umsatzsteueraufkommens nach dem örtlichen Aufkommen von vornherein nicht in Betracht kommt. Man denke nur an den durchaus realistischen Fall, daß in einer kleineren Gemeinde ein relativ großes exportorientiertes Unternehmen angesiedelt ist und daher ein negatives örtliches Umsatzsteueraufkommen entsteht. (Die für Verteilungszwecke denkbare Erweiterung der Bemessungsgrundlage um Exportumsätze und Investitionen würde zumindest der angestrebten Steuervereinfachung im Wege stehen.)

Als einfachster wirtschaftsbezogener Verteilungsschlüssel kommt die örtliche Lohnsumme in Betracht. Man könnte aber auch daran denken, die Lohnsumme mit der örtlichen Produktivität zu gewichten, sie also – um einen im Finanzausgleich verwendeten, nichtsdestoweniger aber eher komischen Ausdruck zu gebrauchen – zu „veredeln", damit auch die örtliche Produktionskapitalbildung positive Berücksichtigung findet[3].

Kommunale Steuerautonomie

All diesen Wohltaten eines großen Umsatzsteuerverbundes steht ein schwerwiegendes Handicap gegenüber[4]. Es gilt jedenfalls bisher als ausgeschlossen, im Rahmen dieser Lösung die kommunale Steuerautonomie zu wahren, sprich das Hebesatzrecht der Gemeinden zu erhalten. Und dies zumindest aus zwei Gründen. Zum einen: Da der örtliche Steueranteil nicht am örtli-

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 52, ist Ordinarius für Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.

[1] Unterscheiden lassen sich Vorschläge für eine „Revitalisierung", Anrechnung, Ergänzung und Kompensation der Gewerbesteuer. Siehe dazu u. a. D. Dziadkowski: Umgestaltung, Revitalisierung oder Ersatz der Gewerbesteuer?, in: Steuern + Wirtschaft, 4/1987, S. 330 f.; und K. Schmidt: Alternativen zur Gewerbesteuer, in: Der Städtetag, Nr. 5, 1988, S. 317 f.

chen Aufkommen orientiert sein würde, könnten die Gemeinden die Hebesätze senken, ohne darum selbst in ihren Einnahmen (spürbar) betroffen zu werden[5]. Die mit dem Hebesatzrecht verbundenen Anreize würden das System also ad absurdum führen. Zum anderen wäre das Hebesatzrecht nicht mit dem EG-einheitlichen Umsatzsteuerrecht vereinbar.

Nun kann man gewiß in Abwägung der Vor- und Nachteile eines Umsatzsteuerverbundes zu unterschiedlichen Gesamturteilen gelangen. Die einen sehen das Hebesatzrecht nicht als so wichtig an, daß sie wegen dessen fehlender Durchsetzbarkeit das Gesamtmodell verwerfen. Es mag sogar, geprägt durch bestimmte Fehlentwicklungen in der praktischen Ausübung des Hebesatzrechts, die Meinung geben, daß seine Abschaffung eher zu begrüßen wäre[6]. Zu den sicher negativen Erfahrungen müssen die nicht seltenen Fälle gezählt werden, daß sich die Bestimmungen des örtlichen Hebesatzes als politische Auseinandersetzung zwischen dem Gemeinderat auf der einen und einigen wenigen, zuweilen eines einzigen, Großunternehmen auf der anderen Seite vollzieht.

Wenn man diese negativen Entwicklungen berücksichtigt, wird man gewiß nicht jeder Art von Hebesatzrecht, sondern nur einer dem Ziel kommunaler Einnahmeautonomie wirklich gerecht werdenden Lösung das Wort reden. Sofern diese aber erreichbar ist, verdient das Hebesatzrecht hohe Priorität. Es könnte nicht nur das in den letzten Jahren zu beobachtende teilweise Ausufern der Gebührenhaushalte begrenzen. Es würde den Gemeinden erlauben oder sie sogar dazu zwingen, das Niveau der öffentlichen Leistungen besser an den Wünschen der Gemeindebürger zu orientieren. Im Idealfall könnten die Bürger wählen, ob sie für ein Mehr oder Weniger an Steuern auch ein Mehr oder Weniger öffentlicher Leistungen haben wollen. Das jedenfalls ist der Sinn kommunaler Finanzautonomie, wie er von der Finanzwissenschaft gesehen und nach wie vor hochgehalten wird. Von dieser Warte aus mußte das Umsatzsteuerbeteiligungsmodell bisher verworfen werden.

Das Modell

Die folgenden Überlegungen sollen nun zeigen, daß man die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden doch mit einem Hebesatzrecht verbinden kann. Man muß allerdings bereit sein, einer gemessen an dem bisherigen Sprachgebrauch ziemlich ungewöhnlichen Interpretation des Hebesatzrechts zu folgen.

Das Modell ist einfach zu beschreiben. Die Gewerbesteuer wird abgeschafft. Die Umsatzsteuersätze werden so weit erhöht, daß ungefähr das Doppelte des bisherigen Gewerbesteueraufkommens an zusätzlichem Umsatzsteueraufkommen entsteht[7]. Dieses zusätzliche Umsatzsteueraufkommen wird nach der örtlichen – veredelten oder auch unbereinigten – Lohnsumme der umsatzsteuerpflichtigen Betriebe[8] an die Gemeinden überwiesen, und zwar zur Hälfte an die Gemeindekassen und zur Hälfte an die örtlichen umsatzsteuerpflichtigen Betriebe selbst. Die Betriebe erhalten also zunächst Lohnsummenzuschüsse in einem Gesamtbetrag des hälftigen Umsatzsteuermehraufkommens. Was einer Gemeinde insgesamt zufließt, wird zwischen Gemeindekasse und örtlichen umsatzsteuerpflichtigen Betrieben geteilt. An diese Aufteilung kann nun die Gemeinde einen „Hebesatz" anlegen. Sie kann z. B. bestimmen, daß anstelle der hälftigen Aufteilung den Betrieben 60% (40%) und der Gemeindekasse 40% (60%) der Umsatzsteuerrückflüsse zustehen sollen[9]. Es ist klar, daß die Gemeinden mit einer möglichen hundertprozentigen Zuteilung an die Gemeindekasse an eine absolute Obergrenze ihres Hebesatzes stoßen.

---

[2] Zu nennen sind: W. Albers: Reform ist überfällig, in: Wirtschaftswoche, Nr. 29 (1988); W. Heckt: Ein Modell für die Ablösung der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, in: Der Gemeindehaushalt, 8/1983, S. 184-187; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, Heft 57, Wiesbaden 1984; J. Kremer: Zur stufenweisen Ablösung der Gewerbesteuer, in: Steuern + Wirtschaft, 1/1983, S. 55-58; W. Ritter: Abbau der Gewerbesteuer-Konzepte eines Brückenschlags zwischen Wirtschaft und Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 8/1983, S. 188-191; H.-J. Schäfer: Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Umgestaltung der Gewerbesteuer, in: Der Städtetag, Nr. 5, 1988, S. 320-321; N. van Scherpenberg: Zur Reform der Unternehmensbesteuerung in der nächsten Legislaturperiode, in: Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg, Hefte zur internationalen Besteuerung, Nr. 24, 1986.

[3] In bisher vorgelegten Vorschlägen wurden als mögliche Schlüssel genannt: Lohnsumme und Wert der dem Betrieb dienenden materiellen Wirtschaftsgüter (Heckt); örtlicher Umsatz abzüglich pauschalierte Vorleistungen oder alternativ: Beschäftigtenzahl (Karl-Bräuer-Institut); Anzahl der Arbeitsplätze und Verteilung des Anlagevermögens (van Scherpenberg); örtliche Lohnsumme und örtliches Betriebsvermögen (Ritter).

[4] Mögliche nachteilige Verteilungswirkungen der Umsatzsteuer im Vergleich zur Gewerbesteuer werden hier nicht behandelt.

[5] Im übrigen: selbst wenn man die Steuern nach dem örtlichen Aufkommen verteilen würde, könnte das Hebesatzrecht wegen der der Mehrwertsteuer eigenen Nachholwirkung nicht funktionieren. Kurz gesagt: die Endbelastung einer Ware würde sich immer nach dem Hebesatz derjenigen Gemeinde richten, in der die Ware an einen Nichtumsatzsteuerpflichtigen veräußert wird. Die Besteuerung auf vorgelagerten Produktionsstufen wird ja stets durch den Vorsteuerabzug bei nachgelagerten Stufen rückgängig gemacht, mit der Folge, daß sich Gemeinden, in denen überwiegend vorgelagerte Produktionsstufen angesiedelt sind, auf Kosten anderer Gemeinden bereichern könnten.

[6] Vgl. kritisch zum Hebesatzrecht: W. Heckt, a.a.O.

[7] Grob geschätzt müßten die Umsatzsteuerregelsätze um 5-6 Punkte erhöht werden.

[8] Man könnte auch die gesamte örtliche Lohnsumme als Indikator wählen.

[9] Rein technisch müßten die Gemeinden wohl vor Beginn eines Haushaltsjahres die Höhe der Lohnsummenzuschüsse festlegen und auf diese Weise allein das fiskalische Risiko tragen. Soweit die Lohnkostenzuschüsse (nur) an umsatzsteuerpflichtige Unternehmen geleistet werden, könnten die Zuschüsse mit den Umsatzsteuerzahlungen verrechnet werden.

Gegen dieses Modell kann selbstverständlich eine Fülle von Bedenken geltend gemacht werden. Wir wollen uns mit einigen dieser möglichen Bedenken auseinandersetzen.

Erstens müßte die Umsatzsteuer nach diesem Vorschlag nahezu doppelt so stark erhöht werden, wie wenn nur ein Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuer gesucht würde[10]. Dies ist notwendig, damit den Gemeinden eine ausreichende Manövriermasse zur Verfügung steht. Mit dieser relativ starken Erhöhung sind mögliche Nachteile verbunden, allen voran ungünstige Verteilungswirkungen. Es ist klar, daß Preisniveauerhöhungen dort, wo sie nicht durch entsprechende Lohnerhöhungen kompensiert werden – wie dies als Folge der Lohnkostenzuschüsse zumindest teilweise der Fall sein dürfte –, einen entsprechenden sozialen Ausgleich verlangen.

Zweitens sind Zahlungen aus dem Staatshaushalt, zumal primär ohne speziellen wirtschaftspolitischen Sinn, ein unter allen Umständen zu vermeidendes Übel. Man muß freilich ihren besonderen Charakter in der vorgeschlagenen Konstruktion erkennen: Sie stellen zunächst einmal einen Ausgleich für zusätzliche Umsatzsteuerbelastungen dar. Dabei ist auch zu sehen, daß durch den Übergang von der Gewerbesteuer zur erhöhten Umsatzsteuer insbesondere lohnintensive (umsatzsteuerpflichtige) Betriebe belastet werden[11], die durch die Lohnkostenzuschüsse eine gewisse Kompensation erfahren. Daß dabei insgesamt – je nach dem Grad der „Veredelung" der Lohnsumme – arbeitskostenintensive Betriebe sogar gewinnen mögen, ist unter mittelständischen Aspekten sicher kein Nachteil.

Es gilt aber auch zu erkennen, daß Lohnkostenzuschüsse im Grunde dem gleichen Prinzip folgen, nach dem in den meisten Umsatzsteuerbeteiligungsmodellen Verteilungsschlüssel konstruiert wurden, nämlich unter Berücksichtigung der lokalen Wirtschaftsentwicklung. Ob die danach bemessenen Zuweisungen nun ausschließlich in die Gemeindekassen oder teilweise auch zu den privaten Trägern dieser Wirtschaftsentwicklung fließen, dürfte für die Berechtigung dieser Schlüsselgrößen zweitrangig sein.

Schließlich ist auch die EG-Verträglichkeit des Vorschlags zu prüfen. Ausgangspunkt unseres Modells ist eine Umsatzsteuererhöhung, die den Gemeinden zugute kommt. Insofern dürfen wir das Modell auch zu Recht als Umsatzsteuerbeteiligungsmodell kennzeichnen. Auf der anderen Seite sind die Zuweisungen an die Gemeindekassen und die Lohnkostenzuschüsse im Prinzip auch ohne Umsatzsteuererhöhung vorstellbar. Sie könnten auch aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden. Damit ist die vorgeschlagene Lösung sowohl umsatzsteuerbezogen als auch hinreichend umsatzsteuerfern, um EG-verträglich zu sein[12].

Die „Hebesatzregelung"

Man mag die vorgesehene Hebesatzregelung als Spiegelfechterei empfinden, da es bei ihr ja eigentlich gar nicht um die Gestaltung von Steuersätzen, sondern um die Festlegung von „Subventionssätzen" geht. Dies ist aber zunächst gewissermaßen Ansichtssache, da es sich aus Sicht der Gemeinden ja tatsächlich um die Höhe ihrer Einnahmen handelt. Letztlich aber kommt es darauf an, ob eine Hebesatzregelung zweckentsprechend ist. Und da scheint die hier vorgeschlagene Lösung allen herkömmlichen Regelungen bei weitem überlegen.

Wenn die Gemeinde zu entscheiden hat, ob sie auf Kosten von Lohnzuschüssen an die ortsansässigen Betriebe ein Mehr oder Weniger an öffentlichen Leistungen anbietet, dann ist dies mit Sicherheit Angelegenheit nicht nur des Gemeinderates und einiger Betriebe, sondern der gesamten örtlichen Wirtschaft, einschließlich aller im Ort tätigen Arbeitnehmer. Daher scheint die vorgeschlagene Lösung besonders geeignet, Bürgerinteresse an der Hebesatzwahl zu wecken und insofern eine Voraussetzung zu erfüllen, unter der kommunale Einnahmeautonomie überhaupt erst gerechtfertigt ist. Die in ihrer Wohngemeinde tätigen Arbeitnehmer wissen, daß die Kommune mit dem „Hebesatz" auch die Lohnhöhe beeinflußt. Sie könnten also als Wähler tatsächlich auf die Verwendung ihres Einkommens zugunsten entweder von privatem oder von öffentlichem Konsum einwirken.

Ob die Gewerbesteuer „revitalisiert", ergänzt oder ersetzt werden soll, bleibt eine politisch schwierige Entscheidung. Dabei wird auch das Modell der Umsatzsteuerbeteiligung zunächst nicht mehr als eine Option bieten. Mit den hier angestellten Überlegungen sollte vornehmlich gezeigt werden, wie dem wohl wichtigsten Einwand gegen diese Option, nämlich daß sie mit kommunaler Steuerautonomie unverträglich ist, Rechnung getragen werden kann.

---

[10] Der gegenwärtig dem Bund zufließende Teil des Gewerbesteueraufkommens (ungefähr 14 %) ist nur „einfach" zu kompensieren (oder besser: durch Ausgabesenkungen auszugleichen).

[11] Dies gilt unter der wohl realistischen Annahme, daß sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei der Umsatzsteuer keine vollständige Überwälzung auf die Konsumenten erfolgt.

[12] Die unzweideutige EG-Verträglichkeit zeichnet die hier vorgeschlagene Lösung im übrigen auch gegenüber der, in vielerlei Beziehung idealen, Wertschöpfungsteuer aus. Mehrwert und Wertschöpfung klingen ja nicht nur ähnlich!