ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Scherf, Wolfgang

Article — Digitized Version

Das Krause-Junk-Modell: Ein geeigneter Ansatz zur Reform der Gewerbesteuer?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scherf, Wolfgang (1989) : Das Krause-Junk-Modell: Ein geeigneter Ansatz zur Reform der Gewerbesteuer?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 11, pp. 572-575

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136578

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

Wolfgang Scherf

Das Krause-Junk-Modell: Ein geeigneter Ansatz zur Reform der Gewerbesteuer?

In der Augustausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST hat Professor Gerold Krause-Junk ein Modell zur Gemeindesteuerreform vorgestellt, das die Gewerbesteuer durch eine Umsatzsteuerbeteiligung ersetzen will[1]. Dabei ist als Besonderheit ein Hebesatzrecht für die Gemeinden vorgesehen. Dr. Wolfgang Scherf diskutiert die Vor- und Nachteile des Reformvorschlags. Professor Krause-Junk nimmt zu dieser Replik abschließend Stellung.

Eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Reform des kommunalen Steuersystems zielt darauf ab, die Gewerbesteuer durch eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer zu ersetzen. Diese Lösung würde zwar weitgehend den Vorstellungen der Wirtschaft entsprechen, stößt jedoch bei den Gemeinden und auch bei der Mehrzahl der Finanzwissenschaftler auf Bedenken, weil das Hebesatzrecht entfiele und damit die kommunale Finanzautonomie gefährdet wäre. Gerold Krause-Junk versucht diesem Einwand Rechnung zu tragen, indem er ein Beteiligungsmodell entwickelt, das den Gemeinden einen einnahmepolitischen Spielraum beläßt:

- Die Gewerbesteuer wird abgeschafft. Die Umsatzsteuer wird so weit erhöht, daß ungefähr das Doppelte des bisherigen Gewerbesteueraufkommens an Mehreinnahmen zustande kommt.
- Das zusätzliche Umsatzsteueraufkommen wird nach der örtlichen Lohnsumme[2] der umsatzsteuerpflichtigen Betriebe an die Gemeinden überwiesen.
- Der Gesamtbetrag wird zwischen Gemeinde und ortsansässigen Unternehmen aufgeteilt. Der Aufteilungsschlüssel hat die Funktion eines Hebesatzes. Auch die den Unternehmen zurückerstattete Umsatzsteuer wird nach der Lohnsumme verteilt.

Das Krause-Junk-Modell zeichnet sich dadurch aus, daß ein aus der Sicht der Unternehmen akzeptabler Reformvorschlag für die Gemeinden an Attraktivität gewinnt. Die Hebesatzkonstruktion kann durchaus als zweckmäßig angesehen werden, denn sie ermöglicht den Gemeinden eine Variation ihrer Einnahmen aus produktionsbezogenen Steuern und zwingt sie dabei zur Rücksichtnahme auf die ortsansässigen Unternehmen[3]. Ob auch die Arbeitnehmer ein Interesse an der Höhe des Hebesatzes gewinnen werden, erscheint dagegen eher fraglich. Zwar ist nicht auszuschließen, „daß die Kommune mit dem Hebesatz auch die Lohnhöhe beeinflußt". Der Zusammenhang zwischen der nach Maßgabe der Lohnsumme an die Unternehmen zurückfließenden Umsatzsteuer und den gezahlten Effektivlöhnen dürfte aber recht locker sein.

Verteilungswirkungen

Mit einigen Einwänden gegenüber seinem Vorschlag hat sich Krause-Junk selbst auseinandergesetzt. Sie sind jedoch zum Teil nicht so gravierend, wie er es darstellt. Dies gilt zunächst einmal für die befürchteten ungünstigen Verteilungswirkungen der erforderlichen Umsatzsteuererhöhung. Sie soll doppelt so stark ausfallen wie bei einem reinen Ersatz der Gewerbesteuer, damit den Gemeinden ein ausreichender Spielraum zur Beeinflussung ihrer Steuereinnahmen verbleibt. Daraus resultierende Preiserhöhungen verlangen nach Krause-Junk einen sozialen Ausgleich, sofern sie nicht durch

Dr. Wolfgang Scherf, 32, ist Hochschulassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau.

[1] Vgl. G. Krause-Junk: Noch ein Vorschlag für die Gemeindesteuerreform, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 8, S. 380-382. Die wörtlichen Zitate im Text beziehen sich auf diesen Beitrag.

[2] Krause-Junk zieht auch in Betracht, die Lohnsumme mit der örtlichen Produktivität zu gewichten. Auf diese Weise könnte der Faktor Kapital bei der Verteilung des Steueraufkommens indirekt berücksichtigt werden.

[3] Der Vorschlag hebt sich insofern vorteilhaft von dem Anrechnungsmodell des DIHT ab, der die Gewerbesteuer mit Hebesatzrecht beibehalten will, aber eine Verrechnung mit der Umsatzsteuer vorsieht. Die Folge wäre, daß sich die Gemeinden zu Lasten von Bund und Ländern, nicht aber zu Lasten der ortsansässigen Unternehmen Mehreinnahmen verschaffen könnten. Vgl. DIHT: Gewerbesteuer auf neuem Kurs, Bonn 1982.

entsprechende Lohnerhöhungen – als Folge der Lohnkostenzuschüsse[4] – kompensiert werden.

Gegen diese Argumentation ist einzuwenden, daß eine preistreibende zusätzliche Steuerbelastung für die Unternehmen insgesamt gar nicht zustande kommt. Der Umsatzsteuererhöhung stehen einerseits der Wegfall der Gewerbesteuer, andererseits die Steuerrückerstattung in Form der Lohnkostenzuschüsse gegenüber. Zwar könnte es sein, daß die mit der Reform einhergehenden Belastungsverschiebungen zwischen den Unternehmen per saldo zu Preiserhöhungen führen, weil die belasteten Unternehmen ihre Preise anheben, während die entlasteten Unternehmen Preissenkungen unterlassen. Selbst wenn der Wettbewerb einem derartigen Verhalten nicht ausreichend entgegenwirkt, dürften sich die negativen Preiseffekte jedoch in engen Grenzen halten.

Wenn es zutrifft, daß die Unternehmen auf die Umsatzsteuererhöhung allenfalls mit geringfügigen Preissteigerungen reagieren, entfällt zum einen die Notwendigkeit eines sozialen Ausgleichs. Zum anderen gibt es dann aber auch kaum einen Spielraum für Lohnerhöhungen aufgrund der Lohnkostenzuschüsse. Die These, daß mit einem nennenswerten Interesse der Arbeitnehmer an der Hebesatzpolitik der Gemeinden nicht zu rechnen ist, wird von dieser Seite her unterstützt.

Erhöhung der Umsatzsteuer

Der zweite von Kraus-Junk diskutierte Einwand richtet sich gegen die Schaffung eines aus dem Staatshaushalt gespeisten neuen Subventionstopfes. Wenn man dessen Berechtigung im Grundsatz akzeptiert, weil er das Hebesatzrecht ermöglicht, kann es unter dem Aspekt der Vermeidung unnötiger Subventionen nur noch darum gehen, sein Ausmaß in Grenzen zu halten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß Krause-Junk den Umfang der erforderlichen Verteilungsmasse weit überschätzt. Die Gemeinden benötigen keineswegs das Doppelte des bisherigen Gewerbesteueraufkommens, um einen mit den heutigen Verhältnissen vergleichbaren einnahmepolitischen Spielraum zu erhalten.

Bei der Abschätzung der Umsatzsteuererhöhung bietet es sich an, zunächst einmal von den Wirkungen des neuen Verteilungsschlüssels Lohnsumme zu abstrahieren. Es wird also vorausgesetzt, daß sich der Umsatzsteueranteil wie die heutige Gewerbesteuer auf die Gemeinden verteilt, um – gesondert zu beurteilende – Verschiebungen der Steuerkraft auszuschalten. Unter dieser Annahme läßt sich die erforderliche Umsatzsteuererhöhung beispielhaft anhand der Daten für das Jahr 1985[5] ermitteln:

Der gewogene Durchschnittshebesatz der Gewerbesteuer lag bei 356. Keine Gemeinde ging mit dem Hebesatz über 500 hinaus; 98,5% lagen sogar unter 375. Eine Gemeinde mit dem extrem hohen Hebesatz von 500 erhält gegenüber dem Durchschnitt (bei gegebener Bemessungsgrundlage) etwa 40% höhere Einnahmen. Dieser Prozentsatz bildet daher die Obergrenze der Umsatzsteuererhöhung im Krause-Junk-Modell: Wenn die Gemeinden das 1,4fache der Gewerbesteuer an Umsatzsteuer erhalten, erzielt eine Gemeinde, die den neuen Hebesatz auf 100 festlegt, genausoviel an Einnahmen wie bisher bei der Gewerbesteuer mit dem Hebesatz 500. Demzufolge muß also selbst bei einer Orientierung an den Extremfällen[6] die Umsatzsteuer um weit weniger als das Doppelte des Gewerbesteueraufkommens erhöht werden, um den Gemeinden eine ausreichende Manövriermasse zu sichern[7].

Dieser Überlegung ließe sich entgegenhalten, daß der von Krause-Junk vorgeschlagene Verteilungsschlüssel Lohnsumme zu Verschiebungen in der Steuerkraft führt, denen man zumindest in der Übergangsphase durch einen zusätzlichen Anpassungsspielraum Rechnung tragen sollte. Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß die Verschiebungen durchaus erwünscht sind, wenn sie auf einen Abbau ungerechtfertigter Steuerkraftdifferenzen hinauslaufen. Eine derartige Nivellierung würde im übrigen den Bedarf an extrem hohen Hebesätzen in Gemeinden mit bislang geringer Steuerkraft und damit auch die Anforderungen an den Verteilungsspielraum reduzieren.

Der Verteilungsschlüssel

Damit stellt sich die Frage nach der Eignung der Lohnsumme als Schlüsselgröße einer Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden. Nach den vorliegenden empirischen Untersuchungen[8] würde die vertikale Streuung (zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größenklas-

---

[4] Krause-Junk verwendet diesen Ausdruck für den Teil der Umsatzsteuer, den die Gemeinden nach Maßgabe der Lohnsumme an die ortsansässigen Unternehmen zurückerstatten.

[5] Vgl. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 10.1, Realsteuervergleich 1985, S. 12 und S. 16.

[6] Bei einer Orientierung an der Masse der Gemeinden, die mit dem Gewerbesteuerhebesatz nicht über 375 hinausgehen, müßte die Umsatzsteuer sogar nur so weit angehoben werden, daß etwa 6% mehr als das bisherige Gewerbesteueraufkommen an zusätzlichen Einnahmen entstehen.

[7] Damit verliert die These von den unsozialen Preis- und Verteilungseffekten der Umsatzsteuererhöhung weiter an Gewicht.

[8] Vgl. W. Strauß: Probleme und Möglichkeiten einer Substituierung der Gewerbesteuer, Opladen 1984, S. 174; K. Schmitt: Räumliche Wirkungen von Gemeindesteuerreformvorschlägen, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Nr. 35, München 1986, S. 139.

sen) im wesentlichen der der Gewerbesteuereinnahmen entsprechen. Der Anstieg der Einnahmen mit der Gemeindegrößenklasse wäre allerdings gemäßigter[9]. Eine Umsatzsteuerbeteiligung mit dem Schlüssel Lohnsumme würde darüber hinaus die horizontale Streuung (zwischen Gemeinden der gleichen Größenklasse) vermindern. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hält die heutigen horizontalen Streuungsunterschiede für so groß, „daß das gegenwärtige kommunale Steuersystem und dabei insbesondere die Gewerbesteuer als Störfaktor der räumlichen Ordnung anzusehen sind"[10]. Demnach wäre das Krause-Junk-Modell in dieser Hinsicht gegenüber der Gewerbesteuer klar im Vorteil.

Für die Lohnsumme als Verteilungsschlüssel spricht auch, daß sie relativ leicht zu ermitteln ist. Trotzdem kann sie letztlich den Anforderungen nicht genügen. „Eines der Hauptziele der anstehenden kommunalen Steuerreform ist es, das Interesse der Gemeinden an der produktiven Tätigkeit ausgewogener zu gestalten."[11] Daher kann eine Verteilung des kommunalen Umsatzsteueranteils anhand der Lohnsumme – unabhängig von der räumlichen Streuung – nicht empfohlen werden, da das Interesse der Gemeinden in diesem Fall einseitig auf den Faktor Arbeit gelenkt würde[12]. Auf ordnungspolitische Bedenken dürfte auch die Rückerstattung eines Teils der gezahlten Umsatzsteuer an die Unternehmen in Form von Lohnkostenzuschüssen stoßen, denn sie führt zu einer Begünstigung der Arbeit und ist damit nicht neutral bezüglich des Einsatzes der Produktionsfaktoren[13].

Nun ist das Krause-Junk-Modell nicht auf die Verwendung der Lohnsumme als Verteilungsschlüssel angewiesen. Denkbar wären auch andere Größen bis hin zur Wertschöpfung, die von den Allokationswirkungen her wohl am günstigsten abschneiden würde und auch aufgrund ihrer Streuungseigenschaften geeignet wäre[14]. Wenn aber der Verteilungsschlüssel im Prinzip offen ist, reichen die angeführten Bedenken gegenüber der Lohnsumme für eine Ablehnung des Reformvorschlags noch nicht aus.

Hat Krause-Junk also einen Ansatz entwickelt, der die Vorzüge einer Umsatzsteuerbeteiligung aus der Sicht der Unternehmen mit dem Interesse der Gemeinden an einem einnahmepolitischen Handlungsspielraum in idealer Weise verknüpfen könnte? Selbst wenn man seinen Vorschlag nicht mit möglichen Alternativen – insbesondere mit der kommunalen Wertschöpfungsteuer – konfrontiert, sind erhebliche Zweifel anzumelden. Mit der EG-Verträglichkeit steht es nämlich bei weitem nicht so gut, wie Krause-Junk behauptet. Darüber hinaus dürfte ein Verstoß gegen die GATT-Regeln vorliegen.

Verstoß gegen EG- und GATT-Bestimmungen

Die Harmonisierung des Umsatzsteuerrechts in der EG soll steuerliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten verhindern[15]. In diesem Sinne verbietet auch das GATT-Abkommen die steuerliche Diskriminierung der Importe und die steuerliche Subventionierung der Exporte[16]. Die von Krause-Junk vorgesehene Umsatzsteuerrückerstattung durch die Gemeinden (in Form von Lohnkostenzuschüssen) ist damit wohl nicht zu vereinbaren, denn sie läuft auf eine verbotene Förderung der Exporte und Behinderung der Importe hinaus.

Der Grund für die Begünstigung der Exporte liegt darin, daß die formale Belastung der Unternehmen mit der Umsatzsteuer nicht der effektiven Belastung[17] entspricht, da ein Teil der Umsatzsteuer an die Unternehmen zurückfließt. Beim Export wäre aber die zunächst gezahlte Umsatzsteuer in voller Höhe grenzausgleichsfähig. Damit würden die Exporte in einem Umfang entlastet, der über die netto gezahlte Umsatzsteuer hinausgeht; ein Tatbestand, der als verdeckte Exportsubventionierung anzusehen wäre[18]. Mit der Begünstigung der Exporte korrespondiert eine Diskriminierung der Importe. Diese würden von der Erhöhung der (Einfuhr-) Umsatzsteuer getroffen, ohne daß den ausländischen Anbietern ein Anspruch auf teilweise Rückerstattung eingeräumt werden könnte.

Der Hinweis von Krause-Junk, die Lohnkostenzuschüsse seien im Prinzip auch ohne Umsatzsteuererhö-

---

[9] Die Verwendung der „veredelten" anstelle der normalen Lohnsumme würde die vertikale Streuung vergrößern, da die Kapitalintensität mit der Gemeindegröße zunimmt. Vgl. K. Schmitt, a.a.O., S. 139.

[10] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1982, S. 41.

[11] K. Schmitt, a.a.O., S. 134.

[12] Vgl. K. Schmitt, a.a.O., S. 134.

[13] Ob diese Wirkung, wie Krause-Junk meint, „unter mittelstandspolitischen Aspekten sicher kein Nachteil" ist, erscheint fraglich, denn zwischen Unternehmensgröße und Arbeitsintensität besteht kein eindeutiger Zusammenhang.

[14] Vgl. K. Schmitt, a.a.O., S. 212.213.

[15] Die wichtigste Rechtsgrundlage für die Angleichung der Umsatzsteuer ist die 6. EG-Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer vom 17. 5. 1975. Danach ist das Ziel im Auge zu behalten, die Neutralität des gemeinsamen Umsatzsteuersystems zu wahren.

[16] Vgl. H. Mesenberg: Der steuerliche Ausgleich beim Grenzübergang im internationalen Handel, Heidelberg 1970, S. 11.

[17] Effektive Belastung ist hier nicht im Sinne der Überwälzungstheorie gemeint, sondern bezieht sich nur auf die Umsatzsteuerzahllast nach Abzug der Rückerstattung durch die Gemeinden.

hung vorstellbar, sein Modell wäre daher hinreichend umsatzsteuerfern, um EG-verträglich zu sein, kann diese Bedenken nicht ausräumen. Der Reformvorschlag ist so konstruiert, daß die Lohnkostenzuschüsse unmittelbar mit der Umsatzsteuer zusammenhängen. Die Gemeinden erhalten einen Teil des Aufkommens, den sie, wiederum zum Teil, direkt an die Unternehmen weiterleiten. Daß die Umsatzsteuerrückerstattung nach Maßgabe der Lohnsumme erfolgt, dürfte in diesem Zusammenhang von untergeordneter Bedeutung sein.

Angesichts der Unvereinbarkeit mit den EG- und GATT-Bestimmungen wird der sonst durchaus erwägenswerte und auch entwicklungsfähige Vorschlag von Krause-Junk wohl nicht zu realisieren sein. Die Diskussion über die Gewerbesteuerreform muß sich auf andere Lösungen konzentrieren. Im Vordergrund sollte dabei die auch nach Krause-Junk „in vielerlei Beziehung ideale" kommunale Wertschöpfungsteuer stehen. Sie wird von den Gemeinden im Grundsatz akzeptiert. Die von der Wirtschaft vorgetragene Kritik beruht zum größten Teil auf der Fehleinschätzung, daß man mit einem Umsatzsteuermodell wesentlich besser fahren würde[19]. Die Unterschiede sind jedoch keineswegs so groß, daß eine Erhöhung der Nettoumsatzsteuer befürwortet, die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer aber vehement abgelehnt werden könnte. In diesem Zusammenhang ist Krause-Junk zuzustimmen, wenn er feststellt: „Mehrwert und Wertschöpfung klingen ja nicht nur ähnlich!"

[18] Wenn die Umsatzsteuer, Krause-Junk folgend, um etwa sechs Prozentpunkte angehoben wird, davon aber die Hälfte an die Unternehmen zurückfließt, kommt es im Durchschnitt immerhin zu einer Entlastung der Unternehmen beim Export in Höhe von drei Prozentpunkten der Umsatzsteuer.

[19] Vgl. zur Problematik der Position der Unternehmen A. Oberhauser: Kommunale Wertschöpfungsteuer als Alternative zur Gewerbesteuer, Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Regensburg, Heft 9, S. 12-22.

Gerold Krause-Junk

Die Bedenken sind eine Einschätzungsfrage: Eine Erwiderung

Wolfgang Scherf, dem ich für seine sorgfältige Auseinandersetzung mit meinem Vorschlag danke, hält in zwei Punkten meine eigenen Bedenken für unnötig: preissteigernde Wirkungen würden sich nicht ergeben, und das notwendige Maß der Umsatzsteuererhöhung sei deutlich geringer; als von mir angegeben. Darüber sollte ich glücklich sein – kann aber nicht verhehlen, daß ich seine positive Einschätzung nicht ganz teile. Was den ersten Punkt angeht, so kommt es eben auf die relative Überwälzbarkeit von Gewerbe- und Umsatzsteuern an. Und in bezug auf den zweiten Punkt halte ich jedenfalls eine größere Manövriermasse für geboten, wenn das intendierte Anreizsystem greifen soll.

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 52, ist Ordinarius für Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium.

In einem dritten Punkt kritisiert Scherf die seiner Ansicht nach im Modell enthaltene Begünstigung des Faktors Arbeit. Dies sehe ich aus zwei Gründen anders. Zum einen wäre es möglicherweise sogar ein allokativer Vorteil, wenn auf diese Weise eine (Netto-) Verringerung der allseits beklagten, staatlich verursachten hohen Lohnnebenkosten erfolgte. Zum anderen ist eine allgemeine Verbrauchsteuer wie die Umsatzsteuer in ihrer ökonomischen Wirkung von einer Besteuerung der Löhne nicht weit entfernt[1]. Die Lohnkostenzuschüsse sind also insoweit ein (unvollkommener) Ausgleich für die Umsatzsteuererhöhung.

Eine Einschätzungsfrage

Ein vierter Punkt allerdings läßt nach Scherfs Meinung mein Modell scheitern: es sei nicht GATT- und EG-verträglich. Das ist eine Einschätzungsfrage. Der

[1] Vgl. die moderne Literatur zur Konsumbesteuerung, z. B. Wolfgang Wiegard: Direkte versus indirekte Besteuerung: Einfluß des Steuersystems auf die wirtschaftliche Entwicklung, in: Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 33, 1987, S. 69.