

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 will¹. Dabei ist als Besonderheit ein Hebesatzrecht für die Gemeinden vorgesehen. Dr. Wolfgang Scherf diskutiert die Vor- und Nachteile des Reformvorschlages. 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 entfielen 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 einkommenspolitischen Spielraum beläßt:

- Die Gewerbesteuer wird abgeschafft. Die Umsatzsteuer wird soweit erhöht, daß ungefähr das Doppelte des bisherigen Gewerbesteueraufkommens an Mehreinnahmen zustande kommt.
- Das zusätzliche Umsatzsteueraufkommen wird nach der örtlichen Lohnsumme² 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

Dr. Wolfgang Scherf, 33, 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.

und zwingt sie dabei zur Rücksichtnahme auf die ortsansässigen Unternehmen³. 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 entsprechende Lohnerhöhungen – als Folge der Lohnkostenzuschüsse⁴ – kompensiert werden.

Gegen diese Argumentation ist einzuwenden, daß eine preistreibende zusätzliche Steuerbelastung für die Unternehmen insgesamt gar nicht zustande kommt. Der Umsatzsteuererhöhung steht einerseits der Wegfall der Gewerbesteuer, andererseits die Steuerrück-erstattung 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.

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.

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

Erhöhung der Umsatzsteuer

Der zweite von Krause-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 1985⁵ 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 1,4-fache der Gewerbesteuer an Umsatzsteuer erhalten, erzielt eine Gemeinde, die den neuen Hebesatz auf 100 festlegt, genauso viel an Einnahmen wie bisher bei der Gewerbesteuer mit dem Hebesatz 500. Demzufolge muß also selbst bei einer Orientierung an den Extremfällen⁶ die Umsatzsteuer um weit weniger als das Doppelte des Gewerbesteueraufkommens erhöht werden, um den Gemeinden eine ausreichende Manövriermasse zu sichern⁷.

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 ex-

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.

trem 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 Untersuchungen⁸ würde die vertikale Streuung (zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen) im wesentlichen der der Gewerbesteuererinnahmen entsprechen. Der Anstieg der Einnahmen mit der Gemeindegrößenklasse wäre allerdings gemäßiger⁹. 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 würde¹². 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 Produktionsfaktoren¹³.

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

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.

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, „untermittelstandspolitischen Aspekten sicher kein Nachteil“ ist, erscheint fraglich, denn zwischen Unternehmensgröße und Arbeitsintensität besteht kein eindeutiger Zusammenhang.

und auch aufgrund ihrer Streuungseigenschaften geeignet wäre¹⁴. 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 einnahme-politischen 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 Mitgliedsstaaten verhindern¹⁵. In diesem Sinne verbietet auch das GATT-Abkommen die steuerliche Diskriminierung der Importe und die steuerliche Subventionierung der Exporte¹⁶. Die von Krause-Junk vorgesehene Umsatzsteuerrück-erstattung durch die Gemeinden (in Form von Lohnkostenzuschüssen) ist damit wohl nicht zu vereinbaren, denn sie läuft auf eine verbotene Förderung der Exporte und Be-hinderung der Importe hinaus.

Der Grund für die Begünstigung der Exporte liegt darin, daß die formale Belastung der Unternehmen mit der Umsatzsteuer nicht der effektiven Belastung¹⁷ entspricht, da ein Teil der Umsatzsteuer an die Unternehmen zurückfließt. Beim Export wäre aber die zu-nächst gezahlte Umsatzsteuer in voller Höhe grenzausgleichsfähig. Damit würden die Exporte in einem Umfang entlastet, der über die netto gezahlte Umsatzsteuer hinaus-geht; ein Tatbestand, der als verdeckte Exportsubventionierung anzusehen wäre¹⁸. Mit der Begünstigung der Exporte korrespondiert eine Diskriminierung der Importe. Diese würden von der Erhöhung der (Einfuhr-)Umsatzsteuer getroffen, ohne daß den ausländi-schen Anbietern ein Anspruch auf teilweise Rückerstattung eingeräumt werden könnte.

Der Hinweis von Krause-Junk, die Lohnkostenzuschüsse seien im Prinzip auch ohne Umsatzsteuererhöhung vorstellbar, sein Modell wäre daher hinreichend umsatzsteuer-

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.

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.

fern, 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 Umsatzsteuer-rückerstattung 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 würde¹⁹. 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!“

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.