

Matthöfer, Hans; Posser, Diether; Rommel, Manfred

Article — Digitized Version

## Kontroverse um die Lohnsummensteuer

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Matthöfer, Hans; Posser, Diether; Rommel, Manfred (1978) : Kontroverse um die Lohnsummensteuer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 9, pp. 431-438

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135229>

**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.*

## Kontroverse um die Lohnsummensteuer

Um den geplanten Wegfall der Lohnsummensteuer ist eine heftige Kontroverse entbrannt. Bundesfinanzminister Hans Matthöfer, der Finanzminister von Nordrhein-Westfalen, Diether Posser, und der Präsident des Deutschen Städtetages, Manfred Rommel, nehmen Stellung.

Hans Matthöfer

### Das Modell der Bundesregierung

Um den auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel zugesagten Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur Abwehr der weltweiten Störungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts in die Tat umzusetzen, hat die Bundesregierung am 28. Juli ein Paket von 12,5 Mrd. DM von Steuererleichterungen und Leistungsverbesserungen zur Stärkung der Kaufkraft der Bürger und der Investitionskraft der Wirtschaft vorgelegt.

In diesem Programm ist auch die Abschaffung der Lohnsummensteuer zum 1. Januar 1980 vorgesehen. In der öffentlichen Diskussion über die Beschlüsse der Bundesregierung ist die Abschaffung der Lohnsummensteuer in den Vordergrund gerückt worden. Die Diskussion zeigt, welche Schwierigkeiten und Widerstände zu überwinden sind, wenn aus Gründen der Steuervereinfachung eine Steuer abgeschafft werden soll.

Am 30. August hat das Bundeskabinett die Gesetzentwürfe zur Ausführung der Beschlüsse der Bundesregierung vom 28. Juli verabschiedet. Es hat in dieser Sitzung auch einen Vorschlag für die Abschaffung der Lohnsummensteuer und für die Lösung der den betroffenen Gebietskörperschaften entstehenden finanzwirtschaftlichen Pro-

bleme vorgelegt. Der Vorschlag konkretisiert die mit der Abschaffung der Lohnsummensteuer verfolgte Zielsetzung: Einmal soll ein Beitrag zur Steuervereinfachung geleistet werden sowie die Struktur der Unternehmensbesteuerung bereinigt und damit eine gleichmäßigere Streuung der Steuerbelastung in der Wirtschaft erreicht werden. Gleichzeitig stellt der Wegfall der Lohnsummensteuer ein wichtiges Element der zur Stärkung der Nachfrage und Verbesserung des Wirtschaftswachstums vorgesehenen steuerlichen Entlastungen der Wirtschaft dar.

Die Vorstellungen der Bundesregierung zum Ausgleich der Steuerausfälle der Gemeinden werden von den kommunalen Spitzenverbänden sowie einigen besonders betroffenen Ländern für unzureichend gehalten. In diesem Zusammenhang ist es nützlich, noch einmal die in den Kabinettsbeschlüssen vom 28. Juli und vom 30. August dargestellte Grundposition der Bundesregierung aufzuzeigen. Sie ist die Meßlatte, an der die Bundesregierung ihre Lösungsvorschläge mißt.

□ Die Bundesregierung hat bereits am 28. Juli klargestellt, daß, bevor die Lohnsummensteuer

wegfällt, in Beratungen mit Bundesländern und kommunalen Spitzenverbänden nach übereinstimmenden Lösungen für die finanzwirtschaftlichen Probleme gesucht wird, die sich für die betroffenen Gebietskörperschaften aus dem Wegfall der Lohnsummensteuer ergeben. Im Vordergrund dieser Verhandlungen steht der Ausgleich für die Einnahmeausfälle der Kommunen. Mit dem Kabinettsbeschluß vom 30. August wurde der Bundesfinanzminister gebeten, in entsprechende Gespräche einzutreten, damit die Bundesregierung in die Lage versetzt wird, einen Gesetzentwurf, der eine solche Ausgleichsregelung beinhaltet, dem Bundestag und dem Bundesrat zuzuleiten.

□ Am Ende der zum Ausgleich notwendigen Verhandlungen sollen die drei Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) so gestellt sein, daß das Verhältnis ihrer gegenwärtigen Anteile an der öffentlichen Finanzmasse unverändert bleibt, d. h. keine Gebietskörperschaft soll auf Kosten einer anderen einen Vorteil erlangen.

□ Von den Gemeinden wird erwartet, daß sie die Möglichkeiten zur Ausschöpfung ihrer Steuerquellen angemessen nutzen.

Zur Konkretisierung des Kabinettsbeschlusses vom 28. Juli wurde eine Reihe von Modellen zur Lösung der Finanzausgleichsprobleme geprüft. Dabei war von folgenden finanzverfassungsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Daten auszugehen:

Die Lohnsummensteuer wird in nur 800 von rd. 8500 im Bundesgebiet existierenden Gemeinden erhoben.

Diese 800 Gemeinden liegen schwerpunktmäßig in Nordrhein-Westfalen und erhalten rd. 60% des Aufkommens aus der Lohnsummensteuer; in Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland wird keine Lohnsummensteuer erhoben.

Die Lohnsummensteuer ist ein Teil der den Gemeinden zustehenden Gewerbesteuer und hat im Jahr 1980 ein geschätztes Aufkommen von 3,4 Mrd. DM; die beiden anderen Komponenten der Gewerbesteuer, die Gewerbeertrags- und Gewerkekapitalsteuer, werden den Gemeinden Einnahmen von 22,3 Mrd. DM bzw. 4 Mrd. DM bringen.

Die Gemeinden haben das Recht, im Rahmen der Landesgesetze die Hebesätze auf die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital einerseits sowie die Lohnsummensteuer andererseits autonom festzusetzen. Sie haben davon unterschiedlich Gebrauch gemacht.

In Gemeinden, die Lohnsummensteuer erheben, sind im Prinzip die Hebesätze nach Gewerbeertrag und Gewerkekapital niedriger (Bundesdurchschnitt 1977: 304%) als in Gemeinden ohne Lohnsummensteuer (Bundesdurchschnitt 1977: 340%), weil sich im ersten Falle die Gewerbesteuerbelastung auf drei und nicht nur auf zwei Komponenten verteilt.

Nach der Finanzverfassung bestehen keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen Bund und Gemeinden, d. h. es

ist dem Bund verfassungsrechtlich verwehrt, an die vom Lohnsummensteuerausfall betroffenen Gemeinden unmittelbar und gezielt Ausgleichsleistungen zu übertragen.

Alle dem Bundesgesetzgeber zur Verfügung stehenden Instrumente zur Verstärkung der Finanzmasse der kommunalen Ebene, wie die Erhöhung des Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer oder der Senkung der Gewerbesteuerumlage von Bund und Ländern, wirken auf alle 8500 bundesrepublikanischen Gemeinden global und gleichmäßig ein, d. h. sie ermöglichen nicht den gezielten Ausgleich eines nur von 10% der Gemeinden zu tragenden Steuerausfalls.

In zahlreichen Gesprächen mit Vertretern der Länder und Gemeinden wurde erörtert, wie angesichts dieser Lage die mit der Abschaffung der Lohnsummensteuer verbundenen Finanzausgleichsprobleme einvernehmlich gelöst werden könnten. Im Vordergrund der Erörterungen stand dabei die Frage eines

möglichst gezielten Ausgleichs für die 800 betroffenen Gemeinden.

Nach den Beratungen hat die Bundesregierung eine Präferenz für eine Ausgleichslösung, die sich der in der Verfassung vorgesehenen Instrumente des Finanzausgleichs bedient. Damit ist auch gesagt, daß die Bundesregierung in den kommenden politischen Beratungen mit Ländern und Gemeinden allen Vorstellungen über alternative Ausgleichsregelungen gegenüber offen ist, soweit diese mit den angeführten Eckwerten in Übereinstimmung stehen.

Die Bundesregierung geht bei ihrem Vorschlag zur Lösung der Ausgleichsproblematik davon aus, daß die Gemeinden die Hälfte des im Jahr 1980 zu erwartenden Einnahmeausfalls von 2,8 Mrd. DM durch eine Anhebung der Hebesätze bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital selbst ausgleichen. Dieser Ansatz berücksichtigt, daß die Umschichtung der kommunalen Steuerstruktur keine untragbaren Belastungsverschiebungen für die Unternehmen bewirken darf, andererseits sollen aber auch keine ungerechtfertigten Wettbewerbs- oder Standortvorteile geschaffen werden.

Die andere Hälfte des erforderlichen Ausgleichsbetrages, also 1,4 Mrd. DM, wird zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann der Bund seinen Anteil in Höhe von 700 Mill. DM nicht gezielt auf die betroffenen Länder entsprechend des Umfangs ihrer Belastung übertragen, sondern muß sich der in der Finanzverfassung vorgesehenen Instrumente des Bundesländer-Finanzausgleichs bedienen. Der Ausgleich kann nur durch ein Übertragen von Umsatzsteueranteilen an die Länder gesamt vorgenommen werden. Da außerdem der Länderanteil an der Umsatzsteuer den einzelnen Ländern im we-

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Hans Matthöfer, 52, Dipl.-Volkswirt, ist Bundesfinanzminister und Mitglied des Parteivorstandes der SPD.*

*Dr. jur. Diether Posser, 56, Mitglied des SPD-Bundesvorstandes, ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.*

*Manfred Rommel, 49, ist Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart und Präsident des Deutschen Städte-tages.*

sentlichen nach ihrer Einwohnerzahl zusteht, muß der Bund, um mindestens die Hälfte des verbleibenden Steuerausfalls in jedem betroffenen Land kompensieren zu können, insgesamt 1,4 Mrd. DM an die Ländergemeinschaft abtreten.

Der Bund ist also bereit, über die zum eigentlichen Ausgleich notwendigen 700 Mill. DM hinaus weitere 700 Mill. DM an die Länder zu übertragen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß auch für diesen Betrag Ländermittel in gleicher Höhe bereitgestellt werden. Mit diesem sich dann auf insgesamt 1,4 Mrd. DM belaufenden Betrag sollen die Gemeinden, die bisher keine Lohnsummensteuer erhoben haben, in die Lage versetzt werden, durch eine Senkung ihrer Hebesätze bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital die Wirtschaft zu entlasten.

Gleichzeitig strebt die Bundesregierung an, den Freibetrag bei der Gewerbeertragsteuer von bisher 24 000 auf höchstens 36 000 DM zu erhöhen. Der Umfang der Freibetragsenerhöhung wird nach Maßgabe des finanziellen Spielraums, der nach Festlegung der Ausgleichsregelung für die Lohnsummensteuerausfälle verbleibt, festgelegt. Der Steuerausfall beläuft sich maximal auf 700 Mill. DM. Die gesamten Vorschläge des Bundes im Gewerbesteuerbereich sind damit geeignet, eine steuer-

liche Entlastung der Wirtschaft – über das ganze Bundesgebiet – bis zu 3 Mrd. DM herbeizuführen.

Nach dem Modell der Bundesregierung für den Ausgleich der Lohnsummensteuerausfälle tragen Bund und Länder zu gleichen Teilen die daraus erwachsenden finanziellen Lasten. Gegenüber dem Kabinettsbeschluß vom 28. Juli bedeutet dies eine gewisse Modifizierung zu Lasten des Bundes, weil er mit der Hälfte des Ausgleichsbetrages und damit stärker belastet ist, als es seinem Anteil an der öffentlichen Finanzierungsmasse (37 %) entspricht.

In der politischen Diskussion werden auch Möglichkeiten erörtert, den Lohnsummensteuerausfall der Gemeinden direkt durch eine auf der Gemeindeebene ansetzende Lösung – d. h. unter Verzicht auf die Länder als Verteiler von gezielten Finanzzuweisungen an die betroffenen Gemeinden – auszugleichen. Diese Überlegungen stellen darauf ab, die Gewerbesteuerumlage zu senken und/oder den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu erhöhen. Beide Vorschläge verschaffen den Gemeinden unmittelbar mehr Steuereinnahmen. Da es sich in beiden Fällen aber um eine generelle Verbesserung der Finanzmasse aller 8500 Gemeinden handelt, haben diese Instrumente zum gezielten Ausgleich der aus der Abschaffung der Lohnsummen-

steuer erwachsenden Steuerausfälle bei 800 Gemeinden eine zu große Streuwirkung.

Im politischen Raum sind noch weitergehende Forderungen auf Abschaffung der ertragsunabhängigen Steuern erhoben worden. Sie sind aber nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Beseitigung der Lohnsummensteuer zu sehen. Sie werden vielmehr ausdrücklich als ein Schritt auf dem Weg zur Abschaffung der gesamten Gewerbesteuer bezeichnet. Der Bundesfinanzminister, der über die Bundesfinanzen hinaus auch gesamtstaatliche Verantwortung trägt, muß sich mit allem Nachdruck einer solchen Forderung widersetzen. Er kann nicht zulassen, daß eine so bedeutsame eigene Steuerquelle der Gemeinden mit einem Steueraufkommen von derzeit 23 Mrd. DM ausgetrocknet wird. Von mindestens ebenso großer Bedeutung wie diese quantitative Seite ist das qualitative Element der Gewerbesteuer. Durch das Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer wird den Gemeinden ein autonomer Entscheidungsspielraum verschafft. Dem Verantwortungsbewußtsein und dem maßvollen Finanzgebaren der kommunalen Selbstverwaltung würde die Grundlage entzogen, wenn diese originäre Steuereinnahme durch Schlüssel- und Finanzzuweisungen der Länder und des Bundes ersetzt würde.

# Rama

macht das Frühstück gut.

Diether Posser

## Der Zwang zur Alternative

Die am 28. Juli 1978 angekündigte Absicht der Bundesregierung, „zur Stärkung der Nachfrage und zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums“ den gesetzgebenden Körperschaften die Abschaffung der Lohnsummensteuer zum 1. Januar 1980 vorzuschlagen, ist auf ein zwiespältiges Echo gestoßen: Während ein Teil der Wirtschaft durch ihre Spitzenverbände dieses Vorhaben begrüßt und sogar weitere Schritte zu einer nachhaltigen Senkung der Gewerbesteuer fordert, haben die Vertreter der betroffenen Gemeinden und die kommunalen Spitzenverbände Gegenvorstellungen erhoben.

Es geht immerhin – bezogen auf das Entstehungsjahr 1980 – um einen Betrag in der Größenordnung von 3,7 Mrd. DM, der in dieser Höhe für die Wirtschaft eine (Brutto-) Kostenentlastung, für die betroffenen Kommunen einen (Brutto-) Einnahmeausfall originärer Finanzmittel bedeutet. Allein 22 von 23 kreisfreien Städten und 116 (von 373) kreisangehörige Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen haben hieran einen Anteil von 2,3 Mrd. DM und wären somit mit rund 60% an dem Ausfall dieser Steuereinnahmen beteiligt. Kein Wunder, daß bei den Kommunen in diesem Land die beabsichtigte Abschaffung der Lohnsummensteuer auf besonders heftige Kritik stößt.

Die Bundesregierung hat zwar zugesagt, nach einvernehmlichen Lösungen für einen Ausgleich dieser Einnahmeausfälle zu suchen, andererseits aber den betroffenen Gemeinden aufgegeben, zunächst „die Möglichkeiten zur Ausschöpfung ihrer Steuerquellen angemessen zu nutzen“. Dieser Hinweis auf die weitere Ausschöpfung eigener kommunaler Steuerquellen setzt eine teilweise Umschichtung der Ge-

werbesteuerlast zwischen den Unternehmen voraus.

Im monostrukturierten Raum der Emscherzone würde die Belastungsverschiebung einseitig zu Lasten des gewerblichen und industriellen Mittelstandes gehen und damit die Wirkung einer Steuererhöhung erzielen. Es wäre wirtschafts- sowie sozialpolitisch nicht darstellbar, Belastungsverschiebungen im Ausmaß mehrerer 100 Mill., z. B. von den Wirtschaftszweigen Kohle und Stahl, auf den handwerklichen, gewerblichen und industriellen Mittelstand zu verlagern. Die Belastungsverschiebungen werden gerade in den Kommunen eintreten, die sich bemühen, die aus dem vergangenen Jahrhundert übernommenen Monostrukturen aufzulockern und durch Ansiedlung neuer Betriebe für ein branchengefächertes Arbeitsplatzangebot zu sorgen.

In diesem Zusammenhang muß ein Wort zu der angeblichen Arbeitsplatzfeindlichkeit der Lohnsummensteuer gestattet sein. Es heißt, die Lohnsummensteuer habe als eine Besteuerung des Lohnaufwandes „zwangsläufig“ negative Auswirkungen auf die Beschäftigungspolitik der Unternehmen.

Die Lohnsummensteuer ist natürlich ein Kostenfaktor – aber einer, der (mit einem Erfahrungswert von 0,5%) die Aufwandseite sehr viel weniger belastet als andere am Standort orientierte Faktoren der für Betrieb wie Belegschaft gleichermaßen wichtigen Infrastruktur einer Region. Die kommunale Finanzhoheit und damit die Autonomie der betroffenen Gemeinden wäre zudem in ihrer Verfassungsgarantie getroffen, wenn zusätzlich die kürzlich von Ministerpräsident Stoltenberg für die Union als „grundsätzliche“ Marschroute vorge-

stellte Überlegung nach einer Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer realisiert werden würde. Der Charakter der Gewerbesteuer als Objektsteuer müßte bei einer dann nur noch als Ertragsteuer erhobenen Gewerbesteuer in Zweifel gezogen werden. Die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser Maßnahmen würde sich in doppelter Hinsicht stellen: einmal im Hinblick auf die Zulässigkeit einer ausschließlich am Ertrag orientierten Objektsteuer, zum anderen im Hinblick auf die Aushöhlung der Selbstverantwortung vieler Kommunen, die sich dann ihrer originären Steuerquellen nahezu vollständig beraubt sähen.

Die Besteuerung des Gewerbekapitals und der Lohnsumme beruht seit jeher auf dem sogenannten Äquivalenzprinzip. Die Gemeinden müssen unabhängig von ihrer Einnahmeentwicklung für das Unternehmen eine leistungsfähige Infrastruktur vorhalten. Sie benötigen deshalb auch eine von konjunkturellen Wechsellagen unabhängige Steuer. Die Besteuerung nach dem Kapital und der Lohnsumme knüpft deshalb an die beiden Produktionsfaktoren an, für die die Infrastruktur geschaffen ist.

### Ausgleichsproblematik

Das Bundesverfassungsgericht hat die Absicht des Gesetzgebers, den Gemeinden mit einer objektorientierten Steuer eine konjunktur- und krisenunempfindliche Quelle zur Sicherung eines eigenständigen Steueraufkommens zu geben, für sachlich gerechtfertigt erklärt (BVerfGer. E 21/59 ff.). Die Wechselbeziehungen zwischen Betrieb und Gemeinde und ihren Aufgaben sind in ihrer Intensität nun einmal weniger von dem Ertrag des Unternehmens als vielmehr von den Produktionsfaktoren Arbeit

und Kapital geprägt. Diese Erkenntnis, daß nämlich die Existenz und die durch die Beschäftigtenzahl in die Region wirkende Aktivität eines Unternehmens den Kommunen besondere Lasten verursachen, hat sowohl 1966 die Kommission für die Finanzreform (im sogenannten Troeger-Gutachten) als auch 1971 die Steuerreformkommission (sogenannte Eberhard-Kommission) zu den übereinstimmenden Empfehlungen veranlaßt, als Bemessungsgrundlagen einer Gewerbesteuer generell für das gesamte Bundesgebiet nur das Gewerbekapital und die Lohnsumme heranzuziehen – bei Wegfall der Gewerbeertragsteuer. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission für den wirtschaftlichen und sozialen Wandel hat diesen Standpunkt in einem 1977 veröffentlichten Gutachten wiederholt und empfohlen, wieder stärker auf den Objektcharakter der Gewerbesteuer abzustellen.

Neben der Verfassungsproblematik der angekündigten Vorhaben steht die Ausgleichsproblematik, die über den Rang einer finanztechnischen Frage hinaus politische Dimensionen erlangt. Die in diesem Zusammenhang in der öffentlichen Diskussion als Ausgleich für den Fortfall der Lohnsummensteuer genannten Vorschläge auf Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, auf Beteiligung an der Umsatzsteuer, auf Reduzierung der Gewerbesteuerumlage oder auf Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer würden nach dem Gießkannenprinzip betroffene und nicht betroffene Gemeinden gleichermaßen bedenken. Gemeinden, in deren Grenzen sich ertragsstarke Betriebe befinden, wären in der Lage, ihre Hebesätze zu senken. Die vom Wegfall der Lohnsummensteuer betroffenen Gemeinden mit ertragsschwachen Betrieben würden sich auch bei Anhebung ihrer Hebesätze auf die übrigen Gewerbesteuern außer-

stande sehen, ihren bisherigen quantitativen und qualitativen Status zu halten. So zahlt der Bergbau zwar Lohnsummensteuer, aber keine Gewerbeertragsteuer.

Während diese Vorschläge den betroffenen Kommunen noch nicht einmal einen Verlustausgleich bieten können, würden sie den Gebietskörperschaften ohne Lohnsummensteuer einen „windfall-profit“ bringen. Die Erwartung der Bundesregierung, daß hierbei „keine Gebietskörperschaft auf Kosten einer anderen einen Vorteil erlangen soll“, hat sich, wie die bisherigen Stellungnahmen aus Ländern zeigen, die keine Lohnsummensteuer erheben, aber bei einer Ausgleichsregelung zumindest mittelbar im Länderfinanzausgleich auf Kosten von Nordrhein-Westfalen einen Nutzen erzielen würden, als nicht realisierbar erwiesen.

#### Alternativvorschlag

Die Bundesregierung bleibt aufgefordert, einen Lösungsvorschlag zu unterbreiten, der das Ziel einer Entlastung der Wirtschaft nicht aus dem Auge verliert, den Weg zu diesem Ziel aber nicht in der Abschaffung der Lohnsummensteuer sieht. Die Bundesregierung sollte nach neuen Wegen suchen, ihre auch von mir begrüßte Absicht zu realisieren, die Konjunktur kurzfristig durch Stärkung der Nachfrage und Verbesserung des Wirtschaftswachstums zu beleben. Nach meiner Meinung ließe sich das Ziel z. B. wie folgt verwirklichen:

Der Freibetrag der Lohnsummensteuer von derzeit 60 000 DM wird soweit angehoben, daß Betriebe mit bis zu vier Beschäftigten nicht mehr unter diese Steuer fallen.

Der Freibetrag der Gewerbeertragsteuer von derzeit 24 000 D-Mark wird so angehoben, daß sich in Kombination mit dem vorgenannten Vorschlag die der

Wirtschaft insgesamt zugeordnete Entlastung ergibt.

Anstelle einer Erhöhung der Freibeträge könnte mit gleicher Wirkung auch die Herabsetzung der Meßzahlen erwogen werden.

Die beabsichtigte konjunkturelle Wirkung wäre hierbei gegenüber der Abschaffung der Lohnsummensteuer in doppelter Hinsicht gesichert: Einmal wäre die Entlastung auf das ganze Bundesgebiet gezielt, zum anderen wäre der durch die partielle Erhöhung der Hebesätze bei der Gewerbesteuer von Ertrag und Kapital eintretende Steuererhöhungseffekt infolge der Belastungsverschiebungen ausgeschlossen.

Der erforderliche Ausgleich für diesen Einnahmeausfall der Kommunen wäre ohne Schwierigkeiten durch eine Senkung der Gewerbesteuerumlage zu finden. Damit veränderten sich geringfügig die Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen zugunsten der Kommunen. Die Kommunen behielten darüber hinaus ihre originären Steuerquellen, und außerdem wären die Ausgleichsprobleme im Rahmen des gegebenen Ausgleichsmechanismus im bundesstaatlichen Gefüge gelöst. Der politische Vorteil dieses Vorschlages läge zudem in der raschen Beseitigung der gegenwärtigen Unsicherheit der Wirtschaft über das Ausmaß ihrer künftigen Entlastung und für Teilbereiche in der Ausräumung der Befürchtung, künftig sogar mehr Gewerbesteuer als bislang entrichten zu müssen.

Die so bewirkte Freistellung zahlreicher mittelständischer Unternehmen von der Gewerbesteuer hätte auch den Charakter der von der Bundesregierung beabsichtigten Steuervereinfachung. Weiterführende Überlegungen zur Steuervereinfachung und zu einer Gemeindefinanzreform sollten mittelfristig und losgelöst von einem rasch zu realisierenden Konjunkturprogramm angegangen werden.

Manfred Rommel

## Fallstricke und Irrwege

**E**rinnern wir uns: Am Ende des Weltwirtschaftsgipfels Mitte Juli in Bonn war alle Welt voll des Lobes über den Arbeitseifer der Regierungschefs und voll guter Erwartungen ob der erzielten Ergebnisse. In welcher kurzen Zeit die Bundesregierung dann ihren „substantiellen“ Beitrag von bis zu 13 Mrd. DM konkretisiert hat, ist auch wirklich beeindruckend. Schon am 28. Juli sind die Grundsatzbeschlüsse im Kabinett gefaßt und bereits am 30. August als Entwurf eines Artikelgesetzes für ein Steuerpaket 1979 endgültig festgelegt worden. Woran kann es also liegen, daß der Glanz des Weltwirtschaftsgipfels völlig unnötig verblaßt und das deutsche Steuer- und Wirtschaftspaket im Gegenteil zum Zankapfel zwischen den großen Parteien einerseits und den Bundes-, Landes- und Kommunalpolitikern andererseits geworden ist? Drei Ursachen sind hierfür anzuführen, die in ihrer zusammengefaßten Wirkung sicherlich vermeidbar gewesen wären:

□ **Erstens:** Die Steuer- und Steuererminderungen aus dem Steuerpaket verteilen sich extrem ungleichmäßig auf die einzelnen staatlichen Ebenen. Vom gesamten steuerlichen Minus des Jahres 1982 – erst dann werden die Verluste voll zum Tragen kommen – in Höhe von 11,15 Mrd. DM entfallen nach amtlicher Rechnung nämlich nur 0,79 Mrd. DM (7,1%) auf den Bund, 3,38 Mrd. DM auf die Länder (30,3%), jedoch 6,98 Mrd. DM (62,6%) auf die Kommunen. Und wenn gegen diese Rechnung ins Feld geführt würde, daß der Bund ja noch zusätzlich Kindergeldkosten in Höhe von 2,5 Mrd. DM zu tragen hat, dann müßten auch weitere kommunale Belastungen aus Preiseffekten der

Mehrwertsteuererhöhung, die die investitionsintensiven Gemeindehaushalte besonders trifft, und Finanzausgleichsminderungen bilanziert werden, die die kommunalen Gesamtlasten aus dem neuen Steuerpaket im Jahre 1972 auf insgesamt über 8,2 Mrd. DM hochschrauben. Außerdem wäre dann ergänzend in Rechnung zu stellen, daß die Kommunen bereits allein bezogen auf das Jahr 1978 mit Verlusten in Höhe von 4,5 Mrd. DM aus steuer- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Jahre 1975 bis 1977 vorbelastet sind. Den letzten beißen also offenbar in jedem Fall die Hunde.

### Bundesweites Verwirrspiel

□ **Zweitens:** Gerade die besonders heftig geführte Gewerbesteuerdebatte ist ein Musterbeispiel für ein bundesweites Verwirrspiel, das durch ständige Wiederholung unbewiesener Behauptungen nicht gerade leichter durchschaubar wird und zudem falsche Erwartungen weckt. Dies muß einfach zum Widerspruch herausfordern. So ist z. B. leicht nachweisbar, daß ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Erhebung der Lohnsummensteuer und dem jeweiligen Grad der Arbeitslosigkeit nicht besteht. Es ist auch rundweg falsch, die Gewerbesteuern insgesamt als sogenannten negativen Standortfaktor anzuprangern; das Gegenteil ist in unabhängigen Gutachten nachgewiesen worden. Wer weiterhin behauptet, eine Gewerbe- oder speziell eine Lohnsummensteuer gäbe es nur in der Bundesrepublik Deutschland, der braucht nur das erst kürzlich reformierte französische Steuersystem mit seiner neuen „taxe professionnelle“ zu studieren, um eines Besseren be-

lehrt zu werden. Und wer schließlich den sogenannten ertragsunabhängigen Steuern oder Objektsteuern überhaupt jede Berechtigung in unserem heutigen Steuersystem abspricht, der sollte auch in diesem Fall einmal auf den Nestor der deutschen Finanzwissenschaft, Fritz Neumark, hören, der gerade eine Gewerbesteuer- und eine Gewerbelohnsummensteuer für eine geeignete und zeitgemäße Kommunalsteuer hält<sup>1)</sup>. Der deutsche Städtetag hat in Heft 8/1978 seiner gleichnamigen Zeitschrift eine ausführliche Denkschrift zur gesamten Gewerbesteuerproblematik veröffentlicht. Ein Nachlesen des dort dargelegten Für und Wider lohnt sich wirklich!

Im übrigen: Einen bloßen Steuerabbau à la Glistrup kann wohl niemand ernsthaft verlangen, was bedeutet, daß auch immer die notwendige Veränderung anderer Steuern mitbeurteilt werden muß. Sehr aufschlußreich ist hierzu beispielsweise die folgende Presseverlautbarung des rheinisch-westfälischen Handwerkerbundes: „Die Abschaffung der Lohnsummensteuer werde... vom Handwerk zwar grundsätzlich begrüßt; wenn die dadurch entstehenden Lächer in den kommunalen Haushalten nun aber durch eine 30–40prozentige Erhöhung der Gewerbesteuer gestopft werden müßten, dann werde der eigentliche Sinn der Lohnsummensteuer-Beseitigung ins Gegenteil verkehrt“ (!).

□ **Drittens:** Die Erregung ist schließlich auch deshalb groß und berechtigt, weil das bislang vorliegende Ausgleichsangebot des Bundesfinanzministers und der Bundesregierung an die Kommunen nicht nur als solches

<sup>1)</sup> Vgl. auch Neumarks Beitrag in diesem Heft.

völlig ungeeignet, sondern davon einmal abgesehen auch nur auf die Lohnsummensteuerausfälle konzentriert und damit angesichts der erheblich höheren kommunalen Gesamtverluste ohnehin gänzlich unzureichend ist.

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt müßig darüber nachzudenken, wenn auch nach wie vor außerordentlich bedauerlich, warum die Bundesregierung sich durch steuerpolitische Grundsatzentscheidungen vornehmlich zu Lasten der Kommunen gebunden hat, ohne vorher gemeinsam mit Vertretern der Städte und Gemeinden sachgerechte Lösungen zu beraten. Gleichwohl: Das kommunale Angebot besteht weiterhin. Konkrete Vorschläge zur einfachen Verwirklichung der von der Bundesregierung beabsichtigten Gewerbesteuerentlastung der Wirtschaft liegen auf dem Tisch. Worum es jetzt geht, ist, den scheinbar unlösbaren Knoten politisch durchzuhaufen, der alle Alternativlösungen für einen Lohnsummensteuerverzicht bislang blockiert.

Dazu bedarf es aber zunächst der Einsicht, daß grünes Licht für das Finanzausgleichsmodell des Bundesfinanzministers entsprechend den Beratungen im Bundeskabinett vom 30. 8. 1978 bedeuten würde, daß am Ende alle geschädigt wären: Die Wirtschaft, weil vor allem viele mittelständische Betriebe im Handel und Handwerk im Ergebnis zusätzlich und spürbar zur Kasse gebeten würden. Die betroffenen Städte, weil ihnen ihre Finanzhoheit und ihre finanzielle Basis entzogen würden und wohl alle neuen Investitionsplanungen und -aufträge abrupt storniert werden müßten. Und unsere gesamte Volkswirtschaft schließlich auch, weil sich das ursprüngliche Versprechen der Bundesregierung, einen „substantiellen“ Beitrag zur Belebung von Konjunktur, Beschäftigung und Nachfrage zu leisten, zu einem gewichtigen Teil verflüchtigen würde.

Dem Modell des Bundesfinanzministers wird ein Ausfallbetrag von 2,8 Mrd. DM zugrunde gelegt, obwohl im gleichen Ministerium errechnet worden ist, daß ein

Lohnsummensteuerwegfall schon im ersten Jahr der vollen Gültigkeit dieser Regelung 3,7 Mrd. DM kosten würde. Es ist also von vornherein eine trügerische Hoffnung zu glauben, daß durch dieses Modell ein finanzieller Ausgleich herbeigeführt oder anders ausgedrückt: eine Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlich so wichtigen kommunalen Investitionstätigkeit vermieden werden könnte.

### Schreibtischrechnungen

Das Modell des Bundesfinanzministers ist ausschließlich auf das Jahr 1980 zugeschnitten. Wie der Lohnsummensteuerausfall im Jahre 1981 (voraussichtlicher Ausfallbetrag: 4,0 Mrd. DM), 1982 (voraussichtlicher Ausfallbetrag: bereits 4,3 Mrd. DM), usw. aufgefangen werden soll, wird mit keinem Wort erwähnt, geschweige denn verbindlich geregelt. Die betroffenen Städte und Gemeinden fürchten daher nicht zu Unrecht, dann völlig im Stich gelassen zu werden. Was dies für die Aufstellung der nächstjährigen Haushalts-, Finanz- und Investitionspläne bedeutet, bedarf keiner zusätzlichen Erläuterung.

Das nach dem Zahlenspiel des Bundesfinanzministers unterbreitete Ausgleichsangebot des Bundes in Höhe von 1,4 Mrd. DM soll in die ohnehin anstehenden Verhandlungen über eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern für die Jahre 1979 und 1980 einbezogen werden. Was das letztlich bedeuten könnte, kann nur erlassen, wer weiß, daß der Bund den Ländern für das Jahr 1978 nur „ausnahmsweise“ und mit Hinweis auf die Länder- und Gemeindelasten aus dem Steuerpaket 1977 32,5% am Umsatzsteueraufkommen zugestanden hatte. Das bedeutet: Das Finanzausgleichsmodell des Bun-

desfinanzministers und speziell das Ersatzleistungsangebot in Höhe von 1,4 Mrd. DM würde also nur dann seine Wirkung behalten können, wenn der Umsatzsteueranteil der Länder im Jahre 1980 auf rd. 34% angehoben würde. Dies zu glauben oder wenigstens zu hoffen fällt aber dem sehr schwer, der das Tautziehen und die Ergebnisse früherer Umsatzsteuerneuverteilungsverhandlungen noch deutlich vor Augen hat. Und noch einmal: Da die anstehenden Umsatzsteuerneuverteilungsverhandlungen nur für die Jahre 1979 und 1980 gelten, kann auch die vom Bundesfinanzminister präferierte Finanzausgleichslösung eben allenfalls im Jahre 1980 funktionieren. Von einer ansonsten zugesicherten Dauerausfalllösung kann bei diesem Modell demnach keinesfalls die Rede sein.

Selbst wenn der Bund den Ländern im Jahre 1980 1,4 Mrd. DM Umsatzsteueraufkommen tatsächlich zusätzlich überlassen würde, so ist immer noch völlig offen, was die Länder hiervon im Ergebnis netto, also ohne Kürzung regulärer Länderfinanzzuweisungen, an die Kommunen weitergeben würden. In schlechter Erinnerung ist jedoch das Ergebnis der Lastenverteilung aus dem Steuerpaket 1977, wo ursprünglich auch den Städten und Gemeinden ein angemessener Ausgleich über höhere Finanzzuweisungen der Länder, finanziert aus erhöhten Länderanteilen am Umsatzsteueraufkommen, zugesagt war. Das Ergebnis war nämlich niederschmetternd, wie z. B. im Gemeindefinanzbericht 1978 des Deutschen Städtetages nachzulesen ist.

Wer könnte außerdem garantieren, daß in den Ländern ohne Lohnsummensteuer, die ja nach dem Konzept des Bundesfinanzministers auch etwa 0,7 Mrd. DM bekommen und nochmals einen gleich hohen Betrag zulegen sollen, entsprechend höhere Finanzzuweisungen tatsächlich weitergegeben und zur Minderung der



Gewerbeertrag- und -kapitalsteuerlast verwendet werden? Auch dort ist das Hebesatzniveau nämlich durchaus unterschiedlich und völlig zu Recht jeweils auf die örtlichen Belange zugeschnitten, so daß kaum sachgerecht zu ermitteln wäre, welche Gemeinde in welchem Umfang in den Genuß höherer Finanzzuweisungen kommen sollte und welche nicht. An dieser Stelle zeigt sich, daß der Bund die schwierigen Ausgleichsprobleme im Einzelfall nicht selbst gelöst, sondern als unbewältigtes Paket an die Länder weitergeschoben hat.

Aber auch in den Ländern mit Lohnsummensteuer, die vom Bund nach dem Plan des Bundesfinanzministers die rund andere Hälfte der 1,4 Mrd. DM erhalten und ebenfalls einen gleich hohen Betrag zulegen sollen, wäre die gerechte Verteilung erhöhter Zuweisungen an die Städte und Gemeinden schlechterdings unmöglich. Sollen dort etwa die Städte, die auch jetzt schon keine Lohnsummensteuer erheben — selbst in der „Lohnsummensteuerhochburg“ Nordrhein-Westfalen mehr als die Hälfte aller Gemeinden — und daher in ihrem Hebesatzniveau bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital voll im Rahmen süddeutscher Verhältnisse liegen, leer ausgehen? Dies würden diese Kommunen mit Sicherheit nicht hinnehmen, mit der Folge, daß ein weiteres Mal schon unter quantitativen Aspekten die völlige Unzulänglichkeit der offerierten Bundesausgleichslösung evident wird.

Und nun zu den erwarteten eigenen Anstrengungen der Lohnsummensteuererhebenden Städte und Gemeinden, die ja die andere Hälfte der Kosten des Lohnsummensteuerausfalls über eine entsprechend höhere Anspannung ihrer Hebesätze bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital selbst hereinholen sollen. Wer glaubt eigentlich daran, das abrupte Hebesatzerhöhungen um bis zu mehr als

90 Prozentpunkten, wie sie schon nach entsprechenden Modellrechnungen notwendig wären, wirtschaftlich verkraftbar und kommunalpolitisch durchsetzbar sind?

Wer garantiert darüber hinaus, daß diese Schreibtischrechnung vor Ort überhaupt aufgeht? Dazu ein Beispiel aus einer Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen, die noch nicht einmal mit besonders gravierenden Strukturproblemen, die das Bild noch ungünstiger darstellen würden, belastet ist: Nach den im Bundesfinanzministerium vorgelegten Unterlagen müßte diese Stadt ihren Gewerbesteuersatz auf einmal um 52 % heraufsetzen. Nach den Unterlagen des städtischen Steueramtes wäre indes eine Anhebung um 63 % vonnöten, wobei noch unterstellt worden ist, daß der Freibetrag bei der Gewerbeertragsteuer entgegen der ebenfalls beschlossenen Absicht der Bundesregierung nicht erhöht wird. Wird dies zusätzlich berücksichtigt — und nur so könnte tatsächlich die Hälfte des Ausfalls abgedeckt werden —, so wird bereits eine Anhebung um 91 % unabdingbar.

#### Mehrbelastungen

Genauer zu prüfen ist schließlich auch, wie es am Ende tatsächlich nach dem Ausgleichsmodell des Bundesfinanzministers um den Mittelstand bestellt wäre, der ja in besonderer Weise entlastet werden soll. Dazu zunächst eine wichtige Basisinformation und dann wiederum ein Beispiel. Was man zunächst wissen muß: In vielen Lohnsummensteuererhebenden Städten wird der Großteil des derzeitigen Lohnsummensteueraufkommens angesichts des schon erreichten Niveaus der Freibeträge nur von einer Handvoll großer Unternehmen erbracht; eine Steuerlastumschichtung auf die Träger der erheblich breiter streuenden Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital muß also zwangsläufig in vielen Fällen zu echten Mehrbelastungen führen. Dazu nun das

Beispiel: In der gleichen nordrhein-westfälischen Mittelstadt ist zahlenmäßig ermittelt worden, daß nach dem Konzept des Bundesfinanzministers Kaufhäuser, Unternehmen der Elektroindustrie, Maschinenfabriken und andere große Unternehmen entlastet würden, während Anstreicher, Polsterer, Schreiner, Hoteliers, Bäcker, Tankstellenbesitzer, Gastwirte oder Uhrmacher nachhaltig und spürbar zusätzlich belastet würden.

Fazit: Steuerpolitische Maßnahmen und daran anknüpfende Ausgleichsüberlegungen bedürfen der sorgfältigen Detailprüfung, sollen nicht am Ende alle die Rechnung ohne den Wirt machen. Eine auf den ersten Blick für viele plausibel klingende Lösung, nämlich Verzicht auf die Lohnsummensteuer zwecks Steuervereinfachung und Belegung bzw. Entlastung der Wirtschaft, entpuppt sich aber bei näherer Analyse als gefährlicher Bumerang und muß daher als Scheinlösung schnellstens vom Tisch, ohne daß die ursprünglichen Ziele in Frage gestellt werden. Diese Ziele, nämlich vor allem die beabsichtigte Gewerbesteuerentlastung der Wirtschaft in Höhe von rd. 3 Mrd. DM jährlich, lassen sich viel einfacher, reibungsloser und vor allem sachgerecht erreichen, wenn z. B. die sogenannten Steuermaßzahlen zur Ermittlung der Gewerbesteuern nach Ertrag, Kapital und Lohnsumme in einem ausgewogenen Verhältnis abgesenkt und außerdem die von den Gemeinden an Bund und Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage in einem Zuge entsprechend gekürzt würde. Derartige Modellrechnungen hat der Deutsche Städtetag längst erarbeitet und mehrfach angeboten. Aber mit dem Rechnen allein ist es ja leider nicht getan. Eine politische Grundsatzentscheidung muß her, die den eingeschlagenen Irrweg verläßt und endlich die gemeinschaftliche Diskussion sachgerechter Lösungen ermöglicht!