

BESCHLUSS

des 54. Ord. Bundesparteitages der FDP, Bremen, 16. - 18. Mai 2003

Libérale Gemeindefinanzreform

I. Eckpunkte liberaler Gemeindefinanzreform

- Die FDP fordert für die Kommunen eine solide, unbürokratische und stärker konjunkturunabhängige Finanzgrundlage und will den Gemeinden mehr Rechte und Verantwortung für die Gestaltung ihrer Steuereinnahmen geben. Dazu soll die Gewerbesteuer abgeschafft und durch eine Kommunalsteuer und eine deutlich höhere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer (Zwei-Säulen-Modell) ersetzt werden.
- Die FDP will die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen durch mehr Gestaltungsfreiheit auf der Ausgabenseite und die Zusammenführung von Aufgabenwahrnehmung und deren Finanzierung sowie durch strenge Beachtung des Konnexitätsprinzips und Stärkung der Rechte der Gemeinden nachhaltig verbessern.
- Die FDP will die Gemeinden durch Abbau von Bürokratie und unnötiger Standards und Normen sowie durch die Rücknahme finanzpolitischer Fehlentscheidungen der rot-grünen Regierung finanziell entlasten.
- Die FDP will mit der Abschaffung der Gewerbesteuer die Voraussetzung für eine Zusammenführung der unterschiedlichen Einkunftsarten und damit für eine umfassende Reform des deutschen Steuersystems schaffen mit dem Ziel einfacher, niedriger und gerechter Steuern.

II. Finanzautonomie der Kommunen stärken

Die Kommunen brauchen eine solide, unbürokratische und konjunkturunabhängige Finanzgrundlage. Diese muss so kräftig sein, dass die Kommunen ihre Aufgaben sachgerecht und angemessen erfüllen können. Die Politik des Bundes und der Länder darf zukünftig nicht mehr zu Lasten der Gemeinden gehen.

Kernstück der liberalen Gemeindefinanzreform ist die Abschaffung der Gewerbesteuer und deren Ersatz durch zwei neue bzw. neu gestaltete Säulen der Gemeindefinanzierung:

Säule I: Einführung einer Kommunalsteuer als Annexsteuer zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, deren Höhe ausschließlich durch die Entscheidungen des jeweiligen Stadt- bzw. Gemeinderates bestimmt wird.

Säule II: Ein substantiell erhöhter Anteil der Städte und Gemeinden an der Umsatzsteuer, dessen Höhe durch Bundesgesetz festzulegen ist.

Zur Umsetzung sind folgende **fünf Reformschritte** notwendig:

1. Gewerbesteuer abschaffen

Zentraler Reformansatz der Liberalen Gemeindefinanzreform ist die Abschaffung des konjunkturanfälligen Bürokratiemonstrums Gewerbesteuer. Nur dadurch ist eine nachhaltige Verstetigung der Einnahmen der Gemeinden auf einer soliden finanziellen Grundlage möglich. Die Abschaffung der Gewerbesteuer hat zur Konsequenz, dass die Gewerbesteuerumlage, die die Gemeinden an Bund und Land abführen, entfällt. Die Aussetzung der Gewerbesteuer kann als erster Schritt vom Deutschen Bundestag mit einfacher Mehrheit beschlossen werden.

Die Gewerbesteuer stellt im internationalen Vergleich eine nahezu unbekanntes Sonderbelastung für die Unternehmen in Deutschland dar. Sie belastet Arbeitsplätze und Investitionen und wirkt wettbewerbsverzerrend, weil Exporte belastet und Importe nicht belastet werden.

Eine Ausweitung der Gewerbesteuer, wie sie SPD, Grüne und Teile der Union fordern, auf alle Freiberufler und Selbständigen würde 100.000de von Ausbildungsbetrieben und Arbeitsstätten mit zusätzlicher Bürokratie und Abgabenglast überziehen. Forderungen, der Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer durch eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage um ertragsunabhängige Anteile wie Mieten, Pachten und Leasingraten begegnen zu wollen, erweisen sich als wirtschaftspolitischer Bumerang und helfen den Gemeinden nicht. Wenn der Staat unabhängig von der Ertragslage Steuern kassiert, wird die Eigenkapitaldecke der Unternehmen noch dünner und die Insolvenzwahrscheinlichkeit noch höher. Das gilt ganz besonders für Unternehmen, die nur geringe Gewinne machen oder gar Verluste schreiben. In der konjunkturellen Krise werden dadurch die rezessiven Kräfte noch verstärkt, was sich insgesamt nachteilig auf die Beschäftigungslage wie auch auf die öffentlichen Haushalte auswirkt.

2. Kommunalsteuer einführen

Als Instrument zur Stärkung der kommunalen Finanzautonomie und der Selbstverwaltung der Gemeinden gem. Art. 28 Abs. 2 GG setzt sich die FDP für die Einführung einer Kommunalsteuer ein, die in Anlehnung an das Verfahren der Kirchensteuererhebung als prozentualer Zuschlag auf die Einkommen- und auf die Körperschaftsteuer ausgestaltet wird.

Der von jeder Gemeinde der Höhe nach selbst festzusetzende Kommunalsteuersatz gilt einheitlich für die Einkommensteuerpflichtigen und die Kapitalgesellschaften. Er ist damit rechtsformneutral. Indem die Gemeinden den Zuschlag auf die Kommunalsteuer nach ihrem Finanzbedarf individuell festlegen, entsteht zwischen den Gemeinden der erwünschte Wettbewerb.

Die Kommunalsteuer der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen tritt an die Stelle des bisherigen 15%igen Anteils der Gemeinden am Einkommensteueraufkommen. Der Einkommensteuertarif ist entsprechend abzusenken. Bezüglich des bisherigen 15%igen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf der einen Seite und der Einnahmen aus der Kommunalsteuer der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen auf der anderen Seite ergibt sich Aufkommensneutralität, wenn der Kommunalsteuersatz auf 17,5% ($85 + 17,5\%$ von $85 = 100$) festgesetzt wird.

Die Kommunalsteuer führt dazu, dass alle Bürger und Unternehmen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung ihrer Gemeinde beteiligt werden. Der Kommunalsteuersatz wird auf der Lohnsteuerkarte gesondert ausgewiesen und ist damit für Bürger und Unternehmen transparent.

3. Einkommen- und Körperschaftsteuer anpassen

Mit Wegfall des 15%igen Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer und gleichzeitiger Einführung der Kommunalsteuer muss der Einkommensteuertarif belastungsneutral um 15% abgesenkt werden. Das heißt die Einkommensteuersätze werden über den gesamten Tarifverlauf um 15% auf 85% ihres bisherigen Niveaus gesenkt. Der für 2005 vorgesehene Spitzensteuersatz von 42% würde also auf 35,7% sinken.

Die Hebesätze für die Annexsteuern (z.B. Kirchensteuer) müssen zur Wahrung der Aufkommensneutralität entsprechend angepasst werden.

Die steuerliche Belastung der Kapitalgesellschaften aus Körperschaftsteuer (25%) und Gewerbesteuer beträgt zurzeit im Durchschnitt zwischen 37% und 38,5%. Zum Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuer bei den Kapitalgesellschaften und zur Wahrung der Rechtsformneutralität der Besteuerung muss die Körperschaftsteuer daher angepasst werden.

Damit das Steueraufkommen aus Körperschaftsteuer + Gewerbesteuer in der Summe erhalten bleibt, muss zum Ausgleich für die Abschaffung der Gewerbesteuer der Hebesatz für die Körperschaftsteuer so angehoben werden, dass die Summe aus angehobener Körperschaftsteuer + Kommunalsteuer der Kapitalgesellschaften dem bisherigen Aufkommen entspricht. Vorgeschlagen wird eine Körperschaftsteuer von 32%. Wird ein Kommunalsteuersatz von 17,5% unterstellt, ergibt sich eine Gesamtbelastung für die Kapitalgesellschaft in Höhe von 37,6%

Mit der Anhebung der Körperschaftssteuer wird der Unterschied zwischen dem Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer und dem Körperschaftsteuersatz erheblich reduziert und dem verfassungsrechtlich und wirtschaftspoli-

tisch gebotenen Grundsatz der Rechtsformneutralität der Besteuerung Rechnung getragen.

4. Gemeinden an der Umsatzsteuer stärker beteiligen

Auf der Basis der Zahlen für das Jahr 2001 führen die Abschaffung der Gewerbesteuer, die Mehreinnahmen bei den Ertragssteuern zur Folge hat, und die vorgeschlagene Anhebung der Körperschaftsteuer zu Mehreinnahmen bei Bund und Ländern in der Größenordnung von mehr als 14 Milliarden Euro. Für die Gemeinden verbleibt trotz Einführung der Kommunalsteuer als Annexsteuer zur Einkommen- und Körperschaftsteuer noch ein Einnahmedefizit von fast der gleichen Größenordnung.

Dieses Defizit muss über die Erhöhung des Anteils der Gemeinden an der Umsatzsteuer ausgeglichen werden. Seit der Abschaffung der Gewerbesteuer 1998 erhalten die Gemeinden bereits einen Anteil von 2,2% an der Umsatzsteuer.

Auf der Basis der Zahlen für das Jahr 2001 schlägt die FDP vor, den Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer um 9,8%-Punkte auf 12,0% zu erhöhen. Dadurch ist nicht nur in hohem Maße Aufkommensneutralität der vorgeschlagenen Gemeindefinanzreform für Bund, Länder und Gemeinden gegeben, sondern über den erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer entsteht für die Gemeinden eine ergiebige und weitgehend konjunkturunabhängige Einnahmequelle.

Zudem setzt sich die FDP dafür ein, dass die Verteilung der Umsatzsteuer auf die Gemeinden vereinfacht und ausschließlich nach der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften, Behörden und Sozialversicherungen) erfolgt. Damit wird auch den grundgesetzlichen Vorgaben aus Art. 106 V a GG, der einen orts- und wirtschaftskraftbezogenen Schlüssel für die Verteilung vorsieht, entsprochen. Durch die Anknüpfung an die Zahl der Beschäftigten entsteht vor Ort zudem ein starkes finanzielles Interesse an der Schaffung von Arbeitsplätzen.

Die Stadt-Umland-Problematik wird durch einen deutlich höheren Anteil der Kommunen an der Umsatzsteuer, deren Verteilung nach den sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen sowie durch die Unterteilung bei der Kommunalsteuer in Wohnort- und Betriebstätteneinkünfte aufgelöst.

5. Den kommunalen Finanzausgleich anpassen

Trotz der Aufkommensneutralität in der Gesamtheit des Steueraufkommens wird es im Einzelfall zu Verschiebungen kommen. Dies gilt zumal für das Einführungsjahr der Gemeindefinanzreform auf Grund von Vorauszahlungs-, Veranlagungs-, Zahlungs- und Spitzabrechnungsterminen.

In diesen Fällen greift auch künftig der kommunale Finanzausgleich. Zudem kann in der Einführungsphase zur Vermeidung von Anpassungshärten eine Ausgleichsmasse durch Einführung eines Gemeindeanteils an den nicht personenbezogenen Ertragsteuern (pauschalierte Lohnsteuer, nicht veranlagte

Kapitalertragssteuer, Zinsabgeltungsteuer etc.) bereitgestellt werden. Der Härteausgleich ist degressiv zu gestalten.

Der Kommunale Finanzausgleich ist, je nach Bundesland unterschiedlich, durch die Fülle der einbezogenen Gewichtungsfaktoren und Sondertatbestände weitgehend intransparent und kaum noch berechenbar. Noch immer wird zumeist ein zu hoher Anteil der Zahlungen an bestimmte Voraussetzungen auf Gemeindeebene gebunden, statt den Gemeinden Pauschalbeträge zu zahlen und ihnen die autonome Entscheidung über die Mittelverwendung zu überlassen. Die FDP fordert, im Rahmen einer umfassenden Gemeindefinanzreform auch die Struktur des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem Ziel zu reformieren, ihn einfach und gerecht zu gestalten.

III. Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene nachhaltig verbessern

Die zunehmende Vermischung der Zuständigkeiten von Europa, Bund, Ländern und Gemeinden hat das ursprüngliche System der Zusammengehörigkeit von Aufgaben und Ausgaben weitgehend abgeschafft. Stattdessen gibt es undurchsichtige Mischsysteme bei Einnahmen sowie bei Aufgaben und Ausgaben. Das Konnexitätsprinzip (einfach ausgedrückt „Wer die Musik bestellt, muss sie auch bezahlen“) wird sträflich vernachlässigt. Hinzu kommen mangelnde Transparenz der Umverteilungs- und Finanzströme.

Den Gebietskörperschaften soll konsequent die Möglichkeit gegeben werden, in eigener Verantwortung ihre Probleme zu lösen. Dabei gilt der Grundsatz, dass die Ebene, die bestimmte Aufgaben verantwortet, auch die Finanzierung eigenverantwortlich regelt. Dadurch wird der notwendige Druck und Handlungsspielraum erzeugt, um die Kosten staatlicher Leistungen zu reduzieren und die Steuerlast zu mindern. Gute Politik muss belohnt werden.

1. Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz und in die Länderverfassungen aufnehmen

Der Vollzug der Bundes- und Landesgesetze durch die Städte und Gemeinden führt zunehmend zu besorgniserregenden Defiziten in den Gemeindehaushalten, weil den Gemeinden Aufgaben teilweise ohne oder ohne ausreichende finanzielle Kompensation übertragen werden.

Die FDP setzt sich dafür ein, dass bei jedem neuen Gesetz, jeder neuen Rechtsverordnung oder jeder Veränderung dieser Rechtsvorschriften, welche die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, die Kosten der Ausführung der jeweiligen Rechtsvorschrift für die Gemeinden zukünftig ausdrücklich ausgewiesen werden und auf dieser Grundlage eine gesetzliche Finanzregelung so getroffen wird, dass für die Gemeinden insgesamt durch die neue Maßnahme keine zusätzlichen finanziellen Belastungen entstehen. Hierzu soll in diesem Sinne das Konnexitätsprinzip im Grundgesetz durchgesetzt werden.

Auch in den Länderverfassungen soll das strikte Konnexitätsprinzip, soweit noch nicht geschehen, verankert werden.

2. Mischfinanzierungen beseitigen

Im Sinne des föderalen Systems sind Mischfinanzierungen konsequent abzubauen. Auf dem Weg dorthin müssen sie an klar definierte Anforderungen ausgerichtet und einem kontinuierlichen Evaluierungsprozess unterworfen werden. Sie sind zu befristen und degressiv zu gestalten.

3. Mitwirkungsrechte der kommunalen Ebene verbessern

Zur Stärkung der Rechte der Gemeinden soll es vor jedem neuen Bundesgesetz oder jeder Veränderung, welche die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, ein förmliches Anhörungsverfahren mit den Vertretern der Gemeinden geben. Außerdem soll im Bundesrat ein zu schaffender Ausschuss für kommunale Angelegenheiten an diesen Gesetzgebungsverfahren zwingend beteiligt werden.

Um die Beteiligung der Gemeinden am Gesetzgebungsverfahren des Landes verfassungsmäßig zu garantieren, sind die Länder aufgefordert, den Konsultationsmechanismus, soweit noch nicht geschehen, analog zum Beteiligungs-gesetz in Hessen, in den Länderverfassungen zu verankern.

4. Gestaltungsfreiheit der Kommunen erhöhen

Es ist offensichtlich, dass mehr als 50% aller Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften nicht mehr erforderlich sind. Die FDP setzt sich auf allen Ebenen des Staates dafür ein, dass überflüssige Gesetze, Steuern und Verordnungen konsequent identifiziert und abgeschafft werden.

Die FDP fordert, dass zukünftig Gesetze mit einem Verfallsdatum versehen werden. Zugleich soll mit diesem Zeitkorsett eine Beweislastumkehr für jede staatliche Regelung eingeführt werden. Das heißt, es ist nicht mehr der Nachweis zu erbringen, dass eine Maßnahme abgeschafft werden kann, sondern es ist im Falle einer Verlängerung der Maßnahme der Nachweis zu erbringen, dass die Maßnahme weiter notwendig ist.

Die FDP setzt sich zudem dafür ein, dass der größte Teil der heutigen Genehmigungsverfahren zu Anmeldeverfahren umgestaltet werden: Statt dem bisherigen Grundsatz des Verbotes bis zur Genehmigung sollen alle Anträge als genehmigt gelten, denen die Verwaltung nicht binnen einer kurzen Frist widersprochen hat.

5. Privatisierungsspielräume besser nutzen

Die Verwaltung ist Dienstleister für den Bürger. Um dies effizient und kostensparend zu gestalten, setzt die FDP auf die Privatisierung von Leistungen und wirtschaftliches Handeln. Die Definition kommunaler Kernaufgaben muss hierbei immerwährend neu gefunden werden.

Dem Subsidiaritätsgedanken entsprechend fordert die FDP die Aufnahme eines Privatisierungsgebots ins Grundgesetz. Der Staat muss aufgrund eines

solchen Gebots immer begründen, warum eine Angelegenheit einer öffentlichen Aufgabenwahrnehmung bedarf.

6. Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen

In der Vergangenheit bis in die Gegenwart ist eine immer größere Verlagerung der Finanzlast auf die Gemeinden infolge der Zunahme der Zahl der Sozialhilfeempfänger festzustellen, ohne dass die Gemeinden auf die Arbeitsmarktpolitik Einfluss nehmen können. Das heutige Nebeneinander von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist verwaltungs- und kostenaufwendig.

Die FDP fordert deshalb seit Jahren, die Arbeitslosenhilfe vollständig mit der Sozialhilfe zu einem System mit einer Leistung, mit klaren Zuständigkeiten, eingleisigen Verfahren und schlanker Verwaltung zusammenzufassen (Arbeitslosengeld II).

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf den Antrag Nr. 5 zum Bundesparteitag „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ verwiesen.

IV. Verbesserung der finanziellen Lage der Gemeinden

Die Lösung der finanziellen Probleme der Kommunen duldet keinen Aufschub. Notwendig ist daher eine ebenso schnelle wie durchgreifende Reform, die zu nachhaltigen Einnahmeverbesserungen und Ausgabenbegrenzungen führt. Im Einzelnen setzt sich die FDP für folgende Verbesserungen ein:

1. Die einseitigen Belastungen, die den Kommunen durch die verfehlte rot-grüne Finanzpolitik entstanden sind, müssen umgehend korrigiert werden:
 - Die von Bundesrat und Opposition im Bundestag geforderte und von der rot-grünen Mehrheit bisher selbst in namentlicher Abstimmung abgelehnte Absenkung der Gewerbesteuerumlage auf das Niveau vor der rot-grünen Steuerreform (2,0 Milliarden Euro in 2003, 2,3 Milliarden Euro in 2004) muss realisiert werden.
 - Das Grundsicherungsgesetz muss entweder aufgehoben werden oder der Bund muss einen vollständigen Ausgleich für die Belastungen der Kommunen aus dem Grundsicherungsgesetz (mindestens 140 Mill. Euro) leisten.
2. Die in diesem Konzept vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reform der Gemeindefinanzen werden dazu führen, dass die Kommunen künftig über verlässlichere finanzielle Grundlagen verfügen. Dazu trägt insbesondere ein substantiell erhöhter Anteil der Kommunen an der kontinuierlich anwachsenden Umsatzsteuer bei.
3. Die sich aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ergebenden Einsparpotentiale sollen nach Vorstellung der FDP vorrangig den Kommunen zu Gute kommen. Je nach Ausgestaltung des Modells sind Entlastungen für die Kommunen von mehr als 4 Milliarden Euro möglich.

4. Weitere finanzielle Entlastungen in Milliardenhöhe werden durch folgende Re-formelemente mittel- und langfristig zu erzielen sein:
 - erhöhte Anreize zum sparsamen Mitteleinsatz durch gesteigerten Wett-bewerb auf kommunaler Ebene,
 - Abbau von Bürokratie und Lockerung von Normen und Standards und
 - konsequente Privatisierung von kommunalen Tätigkeiten.
5. Um die Kommunen vor zusätzlichen finanziellen Belastungen durch neue Ge-setze und Verordnungen des Bundes und der Länder wirksam zu schützen, werden die Rechte der Kommunen durch Stärkung des Konnexitätsprinzips und durch Einführung eines Konsultationsmechanismus wirksamer geschützt.

V. Liberale Gemeindefinanzreform als Meilenstein auf dem Weg zu einer um-fassenden Steuerreform

Der hier vorgezeigte Weg zur Abschaffung der Gewerbesteuer stellt eine wesentliche Voraussetzung für die von der FDP vorgeschlagene große Steuerreform dar. Sie ist der Schlüssel zur radikalen Steuervereinfachung durch Wegfall der unterschiedlichen Einkunftsarten und Einführung eines einheitlichen Steuertarifs.

Das Konzept sieht für alle Einkünfte einen einheitlichen Stufentarif vor. Der von der FDP mit Sätzen von 15, 25 und 35% vorgeschlagene Stufentarif muss bei Inkraft-treten der liberalen Gemeindefinanzreform zur Kompensation der Kommunalsteuer, wie bereits zuvor für den Steuertarif 2005 dargestellt, entsprechend abgesenkt werden.

Dieser Tarif gilt auch für Kapitalgesellschaften. Ausschüttungen werden dabei immer bei der Gesellschaft belastet. Beim Anteilseigner kann diese Steuer auf Antrag ange-rechnet werden. Die Besteuerung wird so rechtsformneutral.

Das Einkommensteuerrecht wird im Übrigen durch den Wegfall von Sondertatbe-ständen, Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen vereinfacht. „Steuern mit Steuern“ soll es künftig nicht mehr geben. Staatliche Förderung bestimmter Zwecke ist nur noch durch direkte Zahlungen möglich. Das schafft mehr Transparenz und zwingt Leistungsempfänger und den Staat laufend zur Rechtfertigung der Förder-maßnahme. Damit entsteht eine Steuerreform aus einem Guss, einfach, niedrig und gerecht.