19.02.2003

Antrag

der Fraktion der FDP

Städte- und Gemeindefinanzierung mit Zukunft Verlässliche Einnahmen – Gemeindeeigene Steuern – Wegfall der Gewerbesteuer

I.

Die Finanzlage der Städte, Gemeinden und Kreise hat sich in den letzten Jahren drastisch verschlechtert. In vielen Städten und Gemeinden herrscht die blanke Not. Dringend erforderliche Reparaturarbeiten an Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Krankenhäusern und Straßen werden mangels ausreichender Finanzausstattung nicht vorgenommen. Gelder für Jugendarbeit werden gestrichen. Büchereien, Schwimmbäder, Museen und Theater werden geschlossen. Eintrittsgelder für kommunale Einrichtungen werden bei verkürzten Öffnungszeiten erhöht. Finanzielle Freiräume für eine aktive und bürgerfreundliche Gestaltung der Kommunalaufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge bestehen in Anbetracht leerer Kassen schon lange nicht mehr. Die Selbstverwaltung der untersten Ebene im Staat ist in höchstem Maße gefährdet.

Der Vollzug der Bundes- und Landesgesetze durch die Städte und Gemeinden führt zunehmend zu besorgniserregenden Defiziten in den Gemeindehaushalten, weil den Kommunen Aufgaben teilweise ohne oder ohne ausreichende Kompensation der zusätzlichen Ausgaben übertragen werden. Dies war in der Vergangenheit z.B. beim Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und zuletzt bei der Grundsicherung im Alter der Fall. Trotz steigender Ausgabenlast sind die Einnahmen der Kommunen stark rückläufig. Ursächlich ist hierfür insbesondere der hohe Einbruch bei den Gewerbesteuereinnahmen. Die Gewerbesteuer als Haupteinnahmequelle der Kommunen ist stark konjunkturabhängig und unterliegt somit großen Schwankungen. In konjunkturell schwachen Perioden sind die Auswirkungen fatal. Einsparungen sind nur bei freiwilligen Leistungen, Personalkosten und Investitionen möglich, so dass insbesondere Haushaltsmittel für kulturelle, schulische, soziale und jugendfördernde Maßnahmen von Kürzungen betroffen sind. Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang die Streichung der Fördermittel für Sportvereine genannt, die mit ihrer Arbeit wichtige gesellschaftspolitische Aufgaben wahrnehmen. Obgleich sich die Kommunen bemühen, Effizienzreserven überall auszuschöpfen, sind sie in der Regel nicht in der Lage, ihre Haushalte auszugleichen. In vielen Städten und Gemeinden sind die Kassen inzwischen so leer, dass die Gehälter rechtswidrig aus Kassenkrediten bezahlt werden. Weitere bedeutsame Kosteneinsparungen sind nur durch konsequenten Bürokratieabbau und die Beschränkung auf staatliche Kernaufgaben möglich. Hierfür fehlt jedoch noch immer der entschiedene politische Wille auf Bundes- und Landesebene.

Datum des Originals: 19.02.2003/Ausgegeben: 19.02.2003

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen.

Ein neues Rekorddefizit für die Kommunen in Deutschland in Höhe von 10 Mrd. € erwartet der Deutsche Städtetag für 2003. Allein in NRW belief sich das Finanzierungsdefizit der kommunalen Verwaltungshaushalte im Jahr 2000 auf ca. 510 Mio. €, 2001 schon auf ca. 1,2 Mrd. € und steigerte sich bis zum Jahresende 2002 sogar auf 3 Mrd. €. Im Jahr 2001 führten in NRW insgesamt 98 von 396 Kommunen ihre Haushaltswirtschaft mit einem Haushaltssicherungskonzept. Diese Zahl erhöhte sich im Jahr 2002 auf 108. Zugleich stiegen die Sozialausgaben stetig an. Ihr Zuwachs betrug im Jahr 2001 3,1% und stieg im Jahr 2002 erneut um 1,9%. Die kommunalen Sachinvestitionen in NRW sanken im Jahr 2001 auf 3,8 Mrd. € und lagen bis Jahresende 2002 bei nur 2,1 Mrd. €. Um ihren Investitionsstau abzubauen, müssten die Kommunen in NRW bis zum Jahr 2009 jährlich Investitionen in Höhe von 12,4 Mrd. € tätigen. Die Tarifabschlüsse für den Öffentlichen Dienst haben die Finanzsituation der Kommunen weiter verschärft und zwingen sie, bei gleich bleibender Aufgabenbelastung in erheblichem Umfang Personal auf Kosten der Bürgernähe abzubauen.

Die besonders kritische Einnahmesituation der Gemeinden bei der Gewerbesteuer wird anhand ihres rückläufigen Steueraufkommens deutlich. Es ging in NRW im Jahr 2001 um 11,7% auf 4,9 Mrd. € zurück. Gegenüber ihren Haushaltsplanungen haben den Kommunen in NRW im Jahr 2001 damit allein bei der Gewerbesteuer über 800 Mio. € gefehlt. Bis Mitte 2002 reduzierten sich die Gewerbesteuererinnahmen um 13,6% gegenüber dem Vorjahr auf nunmehr 3,4 Mrd. €. Für 2003 wird erneut mit sinkenden Einnahmen gerechnet.

Eine nachhaltige Besserung der Kommunalfinzen ist nicht in Sicht. Diese Entwicklung beruht wesentlich auf strukturellen Fehlern der Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie der fehlenden Planungssicherheit bei der Gewerbesteuer. Die vielfältigen Systeme der Mischzuständigkeiten und Mischfinanzierungen und verdecken die Finanzströme und die Finanzbelastungen auf der jeweiligen Ebene. Die FDP fordert seit langem eine zügige und grundlegende Reform der Gemeindefinzen. Eine Revitalisierung der Gewerbesteuer durch Ausweitung der Gruppen der Gewerbesteuerpflichtigen ist der falsche Weg. Vielmehr geht es dabei um eine sachgerechte Finanzausstattung der Kommunen, vor allem aber um eine Korrektur der ineffizienten und intransparenten Finanzverfassung:

- Die Gemeindefinanzierung muss den Anforderungen an ein insgesamt niedrigeres, einfacheres und gerechteres Steuersystem genügen.
- Alle Steuerpflichtigen (Gewerbetreibende, Freiberufler und Bürger) müssen nach ihrer individuellen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Gemeindehaushalte beitragen (Demokratieprinzip).
- Für unterschiedlich strukturierte Kommunen muss eine aufgabengerechte Finanzierungsbasis gesichert sein (Niveau- und Strukturgleichheit).
- Es müssen durch den Wettbewerb zwischen den Kommunen Anreize zu einer kostengünstigen Aufgabenerfüllung gesetzt werden (Wettbewerbsprinzip).
- Für den Bürger muss erkennbar sein, wie die öffentlichen Mittel in ihrer Kommune eingesetzt werden und woher sie stammen (Transparenz).
- Bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf die Kommunen, die zu Mehrbelastungen auf Gemeindeebene führen, ist ein angemessener finanzieller Ausgleich durch die aufgabenübertragende Körperschaft zu schaffen (striktes Konnexitätsprinzip).

Im Mittelpunkt einer umfassenden Kommunalfinanzreform muss die Schaffung einer verlässlichen Einnahmestruktur der Städte, Gemeinden und Kreise stehen. Die obsolet gewordene Gewerbesteuer muss abgeschafft werden. Die Kommunen müssen ein eigenes Hebesatzrecht mit Bandbreite erhalten. Wichtig ist, dass dadurch die Steuerlast der Bürgerinnen und Bürger insgesamt nicht erhöht wird, sondern nach dem FDP-Steuertarifmodell begrenzt wird.

II.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, sich für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen auf allen gesetzlichen Ebenen einzusetzen und dabei auf die Umsetzung folgender Eckpunkte hinzuwirken:

1. Schaffung einer planungssicheren und stetigen Einnahmestruktur der Städte, Gemeinden und Kreise.
2. Entflechtung der Finanzbeziehungen und Aufgabenzuweisungen auf den drei staatlichen Ebenen. D.h. Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen in Art. 73 bis 75 GG sowie Neufassung der Bestimmungen zur konkurrierenden Gesetzgebung mit dem Ziel der klaren Abgrenzung der staatlichen Ebenen voneinander und der Ermöglichung des Wettbewerbs um die besten Lösungen in der Gesetzgebung und Verwaltung.
3. Bündelung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmeverantwortung.
4. Abschaffung der Gewerbesteuer.
5. Erhöhung des Anteils der Städte und Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen.
6. Erhöhung der Körperschaftsteuer, die wegen des Wegfalls der Gewerbesteuer zu keiner Mehrbelastung die Kapitalgesellschaften führt.
7. Eigenes Hebesatzrecht der Kommunen auf einen Anteil der Körperschaftsteuer.
8. Aktivierung des verfassungsrechtlich vorgesehene Hebesatzrechtes der Gemeinden auf einen Anteil an der Einkommensteuer.
9. Verankerung des strikten Konnexitätsprinzips („Wer bestellt, bezahlt!“) im Grundgesetz sowie in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen.
10. Über die Festschreibung eines strikten Konnexitätsprinzips hinaus: Schaffung eines „Vetorechts“ für Kommunen nach österreichischem Vorbild, damit höherrangige Ebenen Gesetze und Rechtsvorschriften mit Kostenfolgen für die Kommunen nur dann beschließen können, wenn die Kommunen nicht intervenieren.

III. Begründung

Das Finanzdesaster der Kommunen ist zurückzuführen auf die langjährige und immer stärker werdende Vermischung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Ausgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Eine Reform des Föderalismus mit klarer Aufgaben und Ausgabenzuordnung ist längst überfällig. Eine Entflechtung der Verantwortlichkeiten und Finanzbeziehungen mit klarer neuer Zuordnung in wettbewerbsfördernder Weise auf den drei staatlichen Ebenen ist dringend geboten.

Die im internationalen Vergleich in ihrer Ausgestaltung und Höhe einmalige Gewerbesteuer genügt nicht den Anforderungen an ein modernes Steuersystem und ist ein Fremdkörper:

- Sie verursacht Verzerrungen im nationalen und internationalen Wettbewerb.
- Sie bewirkt eine hochgradige Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Finanzen ("Achterbahnsteuer").
- Sie wird insbesondere von Großkonzernen nicht mehr am Produktionsstandort entrichtet sondern auf ausgegliederte Tochterunternehmen verlagert.
- Sie belastet durch hohe Freibeträge für Personengesellschaften vornehmlich die Kapitalgesellschaften und erhöht damit die Abhängigkeit der Gemeinden von diesem Kreis der Steuerzahler.
- Sie hat durch die im Steuersenkungsgesetz aus dem Jahr 2000 beschlossene Erhöhung der Gewerbesteuerumlage ihren Charakter als Steuerpreis für die Inanspruchnahme lokaler öffentlicher Infrastruktur nahezu vollständig eingebüßt.

Eine etwaige Revitalisierung der obsoleten Gewerbesteuer durch die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist vom Ansatz her verfehlt. Es gibt keine Rechtfertigung für eine Sonderbelastung der am Wirtschaftsleben aktiv teilnehmenden Steuerpflichtigen über die Einkommen- und Körperschaftsteuerpflicht hinaus. Insbesondere ist die vorgeschlagene Besteuerung ertrags- und damit leistungsunabhängiger Komponenten, wie Zinsen, Mieten und Pachten als Abkehr vom Leistungsfähigkeitsprinzip verfehlt.

Nach der Abschaffung der Lohnsummen- und Gewerbekapitalsteuer ist das Wiederaufleben einer Abgabe auf gewinnunabhängige Elemente ein Schritt in die falsche Richtung. Bis zu einer Föderalismusreform in der bundesstaatlichen Ordnung ist mit Blick auf den gegenwärtigen Kollaps der kommunalen Haushalte eine Gemeindefinanzreform dringend geboten.

Um eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen zu erzielen, ist eine höhere Beteiligung der Städte und Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen, das nur geringen konjunkturellen Schwankungen unterliegt, ein geeignetes Mittel. Für die Verteilung des anteiligen Umsatzsteueraufkommens auf die Gemeinden bietet sich ein Rückgriff auf den örtlichen Nettoumsatz und ergänzend die örtliche Beschäftigtenzahl an, um den grundgesetzlichen Vorgaben aus Art. 106 V a GG, der einen orts- und wirtschaftskraftbezogenen Schlüssel für die Verteilung vorsieht, zu entsprechen. Der örtliche Nettoumsatz ermittelt sich aus der Differenz zwischen Umsatz und Vorleistungen, der in den ortsansässigen Unternehmen erzeugt wird. Dabei kann auf die amtliche Umsatzsteuerstatistik zurückgegriffen werden. Ein am örtlichen Nettoumsatz der Unternehmen orientierter Verteilungsschlüssel stellt ein Gegengewicht zum Wohnsitzprinzip dar, das bei der Zerlegung der Einkommensteueranteile auf die Gemeinden Anwendung findet und auf den Wohnsitz des Steuerpflichtigen abstellt. Das Interesse der Gemeinden zur Ansiedlung von Betrieben aller Art wird durch die Bezugsgröße örtlicher Nettoumsatz gefördert. Zugleich wird dem Auseinanderklaffen des Steueraufkommens zwischen Betriebsstätten- und Wohnsitzgemeinden entgegengewirkt.

Das Hebesatzrecht der Gemeinden auf den Anteil an der Einkommensteuer ist bereits im Grundgesetz vorgesehen (vgl. Art 106 V 3 GG) und muß lediglich aktiviert werden. Da ein Hebesatzrecht der Gemeinden auf die Körperschaftsteuer bisher nicht im Grundgesetz verankert ist, bedarf es einer entsprechenden Verfassungsänderung. Die Hebesatzrechte auf Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen stellen für die Städte und Gemeinden eine eigene Steuerquelle dar, mit der sie zusätzliche Einnahmen erzielen können. Gleichzeitig fördern die Hebesatzrechte den Wettbewerb zwischen den Gemeinden und sorgen für Transparenz bei den kommunalen Steuereinnahmen. Dies trägt dazu bei, daß das Interesse der Bürger und der Unternehmen für den Einsatz der so zusätzlich erzielten Steuereinnahmen steigt, und die kommunalpolitische Willensbildung gefördert wird.

Die Einführung der Hebesatzrechte führt nicht zu einer erhöhten Steuerbelastung, weil die Hebesätze vorerst auf die Höhe des 15%igen Gemeindeanteils an Einkommen- und Körperschaftsteuer begrenzt werden sollen. Erst nach einer deutlichen Verringerung der Steuerlast durch Senkung des gesamten Steuertarifs (mit dem Ziel eines Spitzensteuersatzes von höchstens 35% einschließlich der Gemeindesteuern) kann das Hebesatzrecht zur Erzielung kommunaler Mehreinnahmen eingesetzt werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich die kommunale Finanzsituation erst mit Senkung des Gesamtsteuertarifs nachhaltig verbessert. Vielmehr führen die erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung und die Beteiligung am Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen umgehend zu deutlichen Mehreinnahmen der Gemeinden, die ihnen eine gesicherte Haushaltsführung mit Gestaltungsspielräumen im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ermöglichen.

Auch die Erhöhung der Körperschaftsteuer stellt keine zusätzliche Steuerbelastung dar, weil die Kapitalgesellschaften in Zukunft keine Gewerbesteuer mehr zahlen müssen. Mit der Schaffung eines gemeindeeigenen Hebesatzrechtes auf die Körperschaftsteuer wird zudem das Band zwischen Gemeinde und örtlicher Wirtschaft zusätzlich gestärkt.

Die Steueranteile sollen Städten und Gemeinden grundsätzlich nach dem Wohnsitz- bzw. Betriebsstättenprinzip zufließen. Die Vomhundertsätze der Hebesatzrechte sind dabei bundesgesetzlich nach oben und unten so zu beschränken, dass erstens bei maximaler Ausschöpfung der kommunalen Steuerautonomie die im Bund festgelegten Spitzensteuersätze (z.B. im Stufentarif der Einkommensteuer 15 %, 25 % und 35 % nach Addition der Anteile und Zuschläge aller drei staatlichen Ebenen) nicht überschritten werden, und dass zweitens ein ruinöser Steuersenkungswettbewerb zum Schaden der in besonderer Weise für Sozialhilfelasten und Infrastrukturmaßnahmen geforderten Großstädte vermieden wird.

Modellrechnungen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler haben ergeben, dass der Wegfall der Gewerbesteuer im Rahmen einer Reform des Gemeindefinanzsystems nach liberalem Vorbild für Bund, Länder und Kommunen aufwandsneutral erfolgen kann. Der Wegfall der Gewerbesteuer wird in erster Linie durch die Erhöhung der Körperschaftsteuer finanziert. Für Arbeitnehmer, Bürger und Unternehmen kommt es zu keinen zusätzlichen Belastungen. Bezogen auf Gesamtdeutschland ergibt sich für die Kommunen folgende Rechnung:

- 24,4 Mrd. €	Mindereinnahmen aufgrund des Wegfalls der Gewerbesteuer (hier wird noch von deutlich höheren Gewerbesteuereinnahmen ausgegangen, als es derzeit der Fall ist; 2002 lagen sie bundesweit bei nur 16,9 Mrd. €)
+ 5,4 Mrd. €	Wegfall der von den Kommunen an Bund und Länder bisher abzuführenden Gewerbesteuerumlage
+ 13,4 Mrd. €	Erhöhung des Gemeindeanteils an der USt von 2,2% auf 11,7% (Verteilung nach örtlichem Nettoumsatz und örtlicher Beschäftigtenzahl)
+ 4,3 Mrd. €	Einnahmen durch Beteiligung der Gemeinden am Körperschaftsteueraufkommen i.H.v. 15% bei gleichzeitiger Anhebung der Körperschaftsteuer von 25% auf (zunächst 37% und langfristig) 35%; der vorübergehend über 35% liegende KSt-Satz ist erforderlich, um ein Missverhältnis zum ESt-Satz von bis zu 42% (im Jahr 2005) für Personengesellschaften zu vermeiden, bis auch dieser auf den Spitzensteuersatz von 35% abgesenkt worden ist
+ 1,3 Mrd. €	Mehreinnahmen aus dem Gemeindeanteil am Einkommensteueraufkommen i.H.v. 15%, das sich durch den Wegfall der GewSt erhöht hat (Abzug der GewSt als Betriebsausgabe; Anrechnung der GewSt auf die ESt)
0,0 Mrd. €	Finanzierungsbedarf

Auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hat in Zusammenarbeit mit dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) ein ähnliches Reformkonzept vorgestellt, das den Wegfall der Gewerbesteuer, ein eigenes Zuschlagsrecht der Gemeinden auf Einkommen- und Körperschaftsteuer und u.U. eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden vorsieht. Modellrechnungen ergaben auch hier, dass eine Gemeindefinanzreform unter Wegfall der Gewerbesteuer für Bund, Länder und Kommunen nahezu kostenneutral wäre. In einer jüngsten Studie hat sich auch die Bertelsmann Stiftung für die Abschaffung der Gewerbesteuer ausgesprochen.

Die Landesregierung wird daher aufgefordert, sich auf allen gesetzlichen Ebenen für die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Länder und Kommunen anhand der aufgeführten Eckpunkte einzusetzen. Dazu gehört insbesondere der Einsatz für die Verankerung des strikten Konnexitätsprinzip im Grundgesetz und sowie in der Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus ist auch nach Einführung des strikten Konnexi-

tätsprinzips eine Initiative der Landesregierung zur Einführung eines „Vetorechts“ der Kommunen dringend notwendig, um zusätzliche Kostenbelastungen für die Kommunen ohne angemessenen finanziellen Ausgleich zu verhindern.

Felix Becker
Karl Peter Brendel
Dietmar Brockes
Brigitta Capune-Kitka
Dr. Ute Dreckmann
Holler Ellerbrock
Horst Engel
Angela Freimuth
Dr. Stefan Grüll
Dr. Jens Jordan
Christian Lindner
Jürgen W. Möllemann
Dr. Robert Orth
Dr. Gerhard Papke
Dr. Jana Pavlik
Ingrid Pieper-von Heiden
Christof Rasche
Dr. Stefan Romberg
Joachim Schultz-Tornau
Marianne Thomann-Stahl
Prof. Dr. Friedrich Wilke
Ralf Witzel
Dr. Ingo Wolf