

Beschlußempfehlung und Bericht
des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu dem von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Gemeindefinanzreformgesetzes (Gemeindefinanzreformänderungsgesetz)
— Drucksache 8/923 —

A. Problem

Der durch Bundesgesetz festgelegte Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer ist seit der Finanzreform von 1969 mit 14 v. H. unverändert geblieben. Die Gemeinden drängen auf einen stärkeren Ausgleich von Steuerausfällen durch die Steuerentlastungsgesetze des Jahres 1977 und auf eine Versteigerung ihrer Einnahmen durch Anhebung des Anteils am Einkommensteueraufkommen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf, der eine isolierte Erhöhung des Gemeindeanteils auf 15 v. H. ab 1. Januar 1979 vorsieht, fand im Ausschuß keine Mehrheit. Der Ausschuß empfiehlt jedoch einstimmig, die Bundesregierung aufzufordern, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob im Zusammenhang mit den kommenden Bund-Länder-Verhandlungen über die Neuverteilung der Umsatzsteuer unter Berücksichtigung der Grundsätze des Artikels 106 GG eine Erhöhung des Gemeindeanteils auf 15 v. H. durchgeführt werden kann.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Über weitere Initiativen, die eine Stärkung der Gemeindefinanzen — wenn auch in anderer Weise — zum Ziele haben (Drucksachen 8/593, 8/1147 und 8/1209), wird gesondert berichtet.

D. Kosten

Im Falle der Annahme des Gesetzentwurfs stünden nach Feststellung des Bundesministeriums der Finanzen unter Berücksichtigung

- des Doppelcharakters der Stadtstaaten,
- von Folgewirkungen auf die kommunalen Finanzaufweisungen der Länder

kommunalen Mehreinnahmen von 1 200 Millionen DM Minder-einnahmen des Bundes von 730 Millionen DM und der Länder von 470 Millionen DM gegenüber.

Die Gesetzesinitiatoren gingen dagegen von einer Halbteilung des Ausfalls zwischen Bund und Ländern aus.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf — Drucksache 8/923 — abzulehnen;

2. folgende EntschlieÙung anzunehmen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob bei den Bund-Länder-Verhandlungen über die Neuverteilung der Umsatzsteuern eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von 14 auf 15 v. H. mit dem Ziel einer qualitativen Verbesserung der Gemeindefinanzen durchgeführt werden kann. Dabei ist für die kommenden Umsatzsteuerverhandlungen zu berücksichtigen, daß nach Artikel 106 GG Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben;

3. den Antrag — Drucksache 8/881 — für erledigt zu erklären.

Bonn, den 28. Februar 1978

Der Finanzausschuß

Frau Funcke

Frau Traupe

Vorsitzende

Berichterstatteerin

Bericht der Abgeordneten Frau Traupe

Der Gesetzentwurf — Drucksache 8/923 — wurde in der 58. Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. November 1977 an den Finanzausschuß federführend, an den Innenausschuß mitberatend sowie an den Haushaltsausschuß mitberatend und gemäß § 96 GO überwiesen. Das Anliegen einer Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von 14 v. H. auf 15 v. H. war zuvor bereits als selbständiger Antrag — Drucksache 8/881 — eingebracht worden; dieser Antrag war in der 40. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. September 1977 an den Finanzausschuß federführend sowie an den Haushaltsausschuß mitberatend und gemäß § 96 GO überwiesen worden. Die Antragsteller sehen den Antrag jetzt als erledigt an. Der Finanzausschuß hat über die Vorlagen am 17. und 28. September, 9. Dezember 1977 und am 22. Februar 1978 beraten.

Die Gesetzesinitiative wird von der Fraktion der CDU/CSU mit einem Rückgang der Ausgaben der Gemeinden für Investitionen seit 1975 begründet, dem durch eine dauerhaft bessere finanzielle Grundausstattung der Gemeinden begegnet werden müsse. Zwar seien nach unserer Verfassungsordnung in erster Linie die Länder für die Finanzausstattung der Gemeinden zuständig; der Bund trage jedoch eine Mitverantwortung, die durch die Verantwortung für die Konjunkturpolitik ergänzt werde. Da nach Auffassung der Antragsteller den Gemeinden in den letzten Jahren viele Gesetze und Pläne zur Ausführung übertragen worden seien, die Verschuldungsgrenze der meisten Gemeinden erreicht sei und die Steuersenkungen des Jahres 1977 die Gemeinden besonders empfindlich trafen, müsse ein Ausgleich durch die Erhöhung des Anteils an der Einkommensteuer gesucht werden. Die Vorlage diene zugleich der Stärkung der Selbstverwaltung in den Gemeinden gegenüber einer Entwicklung, die verwaltungsaufwendigen und auflagenbeschwerten Zuschüssen ständig mehr Gewicht zukommen lasse. Die ihrer Natur nach langfristig zu planenden und zu verwirklichenden Investitionen der Gemeinden eigneten sich wenig für konjunkturpolitische Sofortmaßnahmen und würden durch eine Verstärkung der Einnahmen am besten gefördert. Von einer Änderung des Finanzierungstrends werde ein Anstoß ausgehen, der gut in die aktuelle Konjunkturlage passe.

Die Initiative war in die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zu dem inzwischen in Kraft getretenen Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung einbezogen worden, die am 28. September 1977 stattgefunden hat. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat auf die Problematik hingewiesen, die sich daraus ergebe, daß die Gemeinden einerseits vom Bund aufgefordert würden, aus konjunkturpolitischen Gründen mehr zu investieren und die kommunalen Haushalte für 1978 um 9,5 v. H. auszuweiten, ihnen aber

andererseits im Rahmen der Steuerentlastungen erhebliche Mittel — durch das Steueränderungsgesetz 1977 und das Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung jeweils 1,6 Mrd. DM mit steigender Tendenz in den Folgejahren — entzogen würden, ohne daß sie einen entsprechenden Ausgleich erhielten. Für sie sei daneben der Kreditrahmen gesetzlich beschränkt und weitgehend bereits ausgeschöpft. Es sei zwar richtig, daß die Gemeinden insgesamt in den letzten Jahren eine gewisse Konsolidierung ihrer Haushalte erreicht hätten; dieses Ergebnis sei aber durch einen Rückgang der Investitionen seit 1975 um jährlich etwa 1,2 Mrd. DM (ca. 4 v. H.) erkauft worden; auch das Jahr 1977 bringe noch einen solchen Rückgang. Die bisherige Finanzausstattung der Gemeinden reiche nicht aus, um eine antizyklische Finanzpolitik mitzutragen. Auch einzelne Organisationen der Wirtschaft haben einen stärkeren Ausgleich von Steuerausfällen der Gemeinden gefordert, ohne jedoch den Bund einseitig mit Verantwortung zu belasten. Wenn die Wirtschaft auch primär eine Stärkung der privaten Investitionen wünscht, so fürchtet sie doch, daß die Gemeinden wiederum einen Ausgleich in der Anhebung der Realsteuerhebesätze suchten, wodurch die Wirtschaft zunehmend überfordert werde. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat sich dafür ausgesprochen, den Schwerpunkt der Investitionsförderung im öffentlichen Bereich zu setzen. Die Gemeinden müßten in die Lage versetzt werden, sich antizyklisch daran zu beteiligen, was primär Aufgabe der Länder sei. Im Interesse der Vollbeschäftigung dürfte das Folgekostendenken nicht überbewertet werden; eine gewisse Vermehrung des Personals im öffentlichen Dienst sei wünschenswert. Neben kurzfristigen Maßnahmen müsse eine einheitliche Finanz- und Infrastrukturplanung angestrebt werden.

Die Koalitionsfraktionen haben den Standpunkt eingenommen, daß über eine Änderung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nur im Rahmen einer künftigen Neuverteilung der Umsatzsteuer zwischen dem Bund und den Ländern entschieden werden könne, zumal die letzte Neuverteilung vom 1. Juli 1977 eine Ungleichheit zu Lasten der Finanzausstattung des Bundes gebracht habe. Die Gesamtheit von Ländern und Gemeinden habe im Rahmen dieser Neuverteilung die Mittel erhalten, um den Gemeinden eine ausreichende Finanzausstattung zu geben; darin sei auch bereits ein Ausgleich für die Ausfälle infolge des seinerzeit erst im Entwurf vorliegenden Gesetzes zur Steuerentlastung und Investitionsförderung enthalten gewesen. Wenn die Mittel nicht in allen Ländern in ausreichendem Maße an die Gemeinden weitergegeben worden seien, so sei dies nicht vom Bund zu vertreten. Im übrigen bringe das inzwischen beschlossene Programm für Zukunftsinvestitionen (Druck-

sache 8/270) eine großzügige und gezielte Förderung öffentlicher Investitionen, wobei Mittel zur Beseitigung höhengleicher Bahnübergänge, zum Bau von Ortsumgehungen und für Infrastrukturmaßnahmen in städtischen Innenbereichen — für die der Bund allein bis 1981 über 2 Mrd. DM aufbringen werde — weitgehend die Gemeinden entlastete. Die Ablehnung eines weiteren Ausgleichs von Steuerausfällen oder von Ausgabenzuwächsen in diesem Zeitpunkt durch die Ausschlußmehrheit basiert aber auch auf einer eingehenden Analyse der Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in den zurückliegenden Jahren; die Ausschlußmehrheit schließt sich insoweit den Feststellungen des Bundesministeriums der Finanzen an, nach denen sich Einnahmen und Ausgaben seit der Finanzreform per saldo nicht zu Lasten der Gemeinden verändert haben. Danach betrug für die Jahre 1970 bis 1977 der Einnahmezuwachs

der Gemeinden	114,4 v. H.
der Länder	106,4 v. H.
des Bundes	68,4 v. H.,

während der Ausgabenzuwachs

der Gemeinden	96,2 v. H.
der Länder	110,8 v. H.
des Bundes	94,8 v. H.

ausmachte und damit relativ gleichmäßig verlief. Ein zugunsten der Gemeinden relativ positives Bild

bietet auch ein Vergleich der Finanzierungssalden: Während die Gemeinden ihren Finanzierungssaldo in 1977 auf 2,2 Mrd. DM verringern konnten, erhöhte sich dieser beim Bund auf 22,6 Mrd. DM (Länder 8,0 Mrd. DM). Diese Zahlen machen deutlich, daß der Bund bisher die Hauptlast der Konjunkturprogramme getragen habe.

Der Innenausschuß hat empfohlen, eine Erhöhung des Anteils an der Einkommensteuer von 14 v. H. auf 15 v. H. zur quantitativen und qualitativen Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden in die Bund-Länder-Verhandlungen 1978 über die Neuverteilung der Umsatzsteuer ab 1. Januar 1979 einzubringen. Der Haushaltsausschuß hat die Vorlage mit Mehrheit abgelehnt und die vorgesehene Entschließung begrüßt.

Nach Ablehnung einer isolierten Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch die Koalitionsfraktionen empfiehlt der Ausschuß jedoch einstimmig den in der vorgeschlagenen Entschließung enthaltenen Prüfungsauftrag an die Bundesregierung. In ihm kommt in Übereinstimmung mit dem Innenausschuß zum Ausdruck, daß eine qualitative Verbesserung der Gemeindefinanzen im Rahmen der kommenden Bund/Länder-Verhandlungen über die Neuverteilung der Umsatzsteuer behandelt werden soll. Die Empfehlung des Ausschusses weist zugleich darauf hin, daß dabei der verfassungsmäßige Anspruch von Bund und Ländern auf gleichmäßige Deckung ihrer notwendigen Ausgaben zu berücksichtigen ist.

Bonn, den 28. Februar 1978

Frau Traupe

Berichterstatteerin

