

Antrag

der Fraktion der SPD

Fortsetzung der Gemeindefinanzreform

Der Bundestag wolle beschließen:

Zur Vorbereitung einer umfassenden neuen Gemeindefinanzreform wird die Bundesregierung beauftragt, in Absprache mit den Regierungen der Bundesländer unverzüglich eine Sonderkommission aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit folgendem Auftrag einzusetzen:

1. Die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen im „Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern“ – vorgelegt im August 1982 – empfohlene Wertschöpfungsteuer ist daraufhin zu prüfen, ob und ggf. in welcher Weise und wann dieses Modell anwendbar ist und ob es als Ersatz für die Gewerbesteuer (und zusätzlich ggf. die Grundsteuer) eine qualitative Verbesserung der Gemeindefinanzen bewirkt. Folgende Einzelheiten sind besonders herauszustellen:
 - a) Definition des Begriffs „Wertschöpfung“ mit genauer Beschreibung ihrer Elemente,
 - b) genaue Abgrenzung dieser Elemente gegenüber anderen Besteuerungsgrundlagen,
 - c) Möglichkeiten etwaiger Befreiungstatbestände,
 - d) praktikable Erfassung der Wertschöpfung unter Berücksichtigung der Besteuerungsgrundsätze „Erhebungs- und Entrichtungsbilligkeit“,
 - e) flächendeckende Modellrechnungen über die – auch interkommunalen – Auswirkungen für mindestens zwei Flächenländer und einen Stadtstaat.
2. Der bisherige Schlüssel zur Verteilung des gemeindlichen Lohn- und Einkommensteueranteils ist daraufhin zu prüfen, auf welche Weise und mit welchen finanziellen Auswirkungen (Modellrechnungen) er geändert werden kann, um den gewandelten örtlichen Einkommensentwicklungen und Aufgaben-

und Ausgabenbelastungen wieder angemessen zu entsprechen.

Bonn, den 26. Oktober 1983

Dr. Vogel und Fraktion

Begründung

1. Mit der Gemeindefinanzreform 1969 wurde – was damals zu Recht allseits begrüßt worden ist – das frühere Übergewicht der Gewerbesteuer als wesentliche kommunale Finanzierungsquelle zurückgenommen; ein Teilbetrag muß seitdem als Umlage an Bund und Länder abgeführt werden. Zugleich ist den Städten und Gemeinden mit der Beteiligung an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer zu einer zweiten bedeutenden Steuerquelle verholfen worden. Die Reform hat den Gemeinden zweifellos qualitative und quantitative Verbesserungen in Milliardenhöhe gebracht.

Inzwischen ist die 13 Jahre alte Reform der Gemeindefinanzen aber aus mehreren Gründen erneut reformbedürftig. So haben sich im Laufe der Zeit zum Teil gravierende Wohlstandsunterschiede innerhalb der kommunalen Ebene ergeben, die auch auf den nunmehr dominierenden gemeindlichen Einkommensteueranteil und dessen Verteilungsschlüssel zurückzuführen sind. Außerdem ist insbesondere seit Mitte der siebziger Jahre das Einkommen- und Gewerbesteuerrecht derart häufig geändert worden, daß die positiven Effekte der Gemeindefinanzreform 1969 vielerorts stark verblaßt und manchmal geradezu ins Gegenteil verkehrt worden sind. Schließlich ergeben sich wachsende Diskrepanzen zwischen dem örtlichen Einnahmenniveau und der jeweiligen Ausgaben- und Aufgabenbelastung überall dort, wo sich konjunkturelle und strukturelle Probleme kumulieren. Die besorgniserregend wachsenden Defizite in den Verwaltungshaushalten vieler Städte und Gemeinden sprechen hier eine eindeutige Sprache. Steigende Sozialhilfe-lasten bei sinkenden Einnahmen können vielen Kommunen nicht länger zugemutet werden; dort liegt die kommunale Selbstverwaltung inzwischen weitgehend brach.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat deshalb gleichzeitig mit diesem Antrag den Entwurf eines Gesetzes über Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Gemeindefinanzen eingebracht (siehe Drucksache 10/537). Ein Sofortmaßnahmen-Gesetz besagt, daß unverzüglich gehandelt werden muß, daß also für eine sachgerechte, politische Auseinandersetzung über grundlegende Reformvorschläge in diesem Zusammenhang kein Raum bleibt. Dies soll deshalb mit diesem parallel eingebrachten Antrag in die Wege geleitet werden.

Es ist weithin bekannt, daß zahlreiche Vorschläge für eine derart grundlegende Neuordnung der Gemeindefinanzen seit einiger Zeit vorliegen. Im Mittelpunkt jener Grundsatzempfehlungen steht das „Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern“, das der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen am 18. August 1982 an den Bundesfinanzminister übergeben hat. Das Gutachten empfiehlt den Ersatz der derzeitigen Gewerbesteuer (und ggf. zusätzlich auch der Grundsteuer) durch die Wertschöpfungsteuer für den Fall, daß derartige Steuerrechtsänderungen auch in der praktischen Erprobung „wesentlich günstigere Eigenschaften als die zur Zeit erhobenen Steuern“ aufweisen. Es ist an der Zeit, vor allem diesen umfassenden Vorschlag zur Erneuerung der Gemeindefinanzen eingehend zu diskutieren und eventuelle Anwendungsmöglichkeiten durch Modellrechnungen zu erproben.

Die Bundestagsfraktion der SPD beantragt deshalb die Bildung einer Sonderkommission aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden, die vordringlich diesen Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats und zusätzlich Möglichkeiten zur aufgabengerechten Anpassung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer untersuchen sollte.

2. Seit langem werden gegen die Gewerbesteuer steuersystematische und wirtschaftspolitische Bedenken erhoben.

Von daher ist das Mehrheitsvotum des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen für den Ersatz der Gewerbesteuer (und ggf. auch der Grundsteuer) durch eine Wertschöpfungsteuer aus finanz-, wirtschafts- und kommunalpolitischer Sicht sicherlich sehr zu begrüßen. Es ist vom Grundsatz her erfolgversprechend, wenn der Beirat vorschlägt, die unternehmerische Wertschöpfung, also die Summe aus Löhnen, Mieten, Zinsen und Gewinnen, die bei der örtlichen Herstellung und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen entstehen, künftig in den Mittelpunkt des gemeindlichen Finanzsystems zu stellen. Auch für ein aus Gründen der kommunalen Selbstverwaltung unverzichtbares Hebesatzrecht auf diese Steuer wäre dann noch genügend Platz.

Folgerichtig ist das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats auch von allen kommunalen Spitzenverbänden begrüßt worden. Gleichwohl ist eine politisch verwertbare Entscheidungsalternative allein mit diesem Gutachten noch nicht gegeben. Es fehlt nämlich noch

- an einer gesetzes- und verwaltungstechnisch handhabbaren Definition der Wertschöpfung,
- an einer quantitativen und qualitativen Prüfung des entstehenden Verwaltungsaufwandes,
- an einer genaueren Berechnung der finanziellen Auswirkungen innerhalb der kommunalen Ebene.

Dies muß baldmöglich mit Gewissenhaftigkeit nachgeholt werden, bevor dieses Modell konkret in die parlamentarische Diskussion eingebracht werden kann. Die Bundestagsfraktion der SPD geht davon aus, daß derartige Vorarbeiten sachgerecht nur in einer gemeinsamen Kommission, bestehend aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden, geleistet werden können. Diese Kommission muß unbeschadet der unumgänglichen Soforthilfemaßnahmen baldmöglich ihre Arbeit aufnehmen.

Die Bundestagsfraktion der SPD geht davon aus, daß ein Vorschlag zum Ersatz der derzeitigen Gewerbesteuer durch eine neue Wertschöpfungssteuer nur dann – nach entsprechender Sachprüfung durch die Kommission – in die politischen Gremien eingebracht wird, wenn er den Städten und Gemeinden wieder zu mehr Autonomie, einer aufgabengerechteren Finanzausstattung und insgesamt zu einer dauerhaften Stärkung der Gemeindefinanzen verhilft.

3. Nach den Vorstellungen der SPD-Bundestagsfraktion soll sich die einzusetzende Gemeindefinanz-Kommission auch konkret mit der zweiten wichtigen kommunalen Steuerquelle, der Beteiligung an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer beschäftigen. Dabei wird von der Beiratsempfehlung ausgegangen, vom Prinzip her an dieser Steuerbeteiligung wie bisher festzuhalten. Ernstlich zu überprüfen ist allerdings der derzeitige örtliche Verteilungsschlüssel.

Wieviel Lohn- und Einkommensteuer jede Gemeinde tatsächlich erhält, richtet sich zur Zeit nach einer Schlüsselzahl, die auf das Landesaufkommen des jeweiligen Jahres angewandt wird. Bei der Ermittlung dieser Schlüsselzahlen wird aber nicht die gesamte Lohn- und Einkommensteuer herangezogen, sondern nur das Aufkommen bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze.

Damit soll verhindert werden, daß einzelne Gemeinden mit einer besonders günstigen Einkommensstruktur ihrer Bürger hiervon übermäßig profitieren. Diese Gemeinden erhalten also einen geringeren Anteil am Landesaufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer, als es den tatsächlichen Steuerzahlungen ihrer Bürger entspräche. Jahreseinkommen, die den jeweils geltenden Höchst- oder Sockelbetrag (zur Zeit 25 000 DM für Ledige und 50 000 DM für Verheiratete) übersteigen, werden nur mit diesen Beträgen berücksichtigt.

Die Schlüsselzahl wird in der Regel alle drei Jahre neu ermittelt, und zwar auf der Grundlage einer zurückliegenden Einkommensteuerstatistik. So wurde z. B. die derzeitige Schlüsselzahl, die von 1982 bis Ende 1984 gilt, nach der Statistik 1977 errechnet.

Jede Neufestsetzung der Schlüsselzahlen bedeutet für viele insbesondere strukturschwache Städte und Gemeinden erhebliche, zum Teil gravierende Mindereinnahmen, die sich in Extremfällen trotz steigenden Lohn- und Einkommensteueraufkommens in absoluten Einnahmeeinbußen niederschlagen.

Dies liegt u. a. daran, daß sich in der jeweiligen Schlüsselzahl nicht nur Zu- oder Abwanderungen, sondern auch unterschiedliche örtliche Einkommensentwicklungen der Bürger massiv niederschlagen. Tendenziell werden alle Gemeinden mit Bevölkerungsverlusten und einer unterdurchschnittlichen Einkommensentwicklung ihrer Bürger, z. B. in Stahl- und Kohlestandorten, besonders einnahmемindernd getroffen, während gerade dort zugleich vor allem die Sozialhilfelasten stark steigende Tendenz aufweisen.

Die Bundestagsfraktion der SPD beantragt deshalb zu prüfen, den bisher einseitig auf das zu versteuernde Einkommen am Wohnort abgestellten Verteilerschlüssel durch andere Faktoren, z. B. die Zahl der Arbeitsplätze und/oder der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger bzw. deren Transfereinkommen zu ergänzen.

