

Beschlußempfehlung und Bericht
des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu dem von der Fraktion der SPD eingebrachten

Entwurf eines Gesetzes über Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der
Gemeindefinanzen (GSVG)
— Drucksache 10/537 —

zu dem Antrag der Fraktion der SPD
— Drucksache 10/538 —

Fortsetzung der Gemeindefinanzreform

A. Problem

Kurzfristig wird eine Verbesserung der Gemeindefinanzen zur Belebung einer konjunkturell und strukturell bedingten Finanznot der Gemeinden für erforderlich gehalten.

Mittelfristig wird eine Gemeindefinanzreform angestrebt, die zunehmend einkommensteuerbezogene Gemeindeeinnahmen zugunsten einer stärkeren Orientierung an der Ausgaben- und Aufgabenbelastung verändern soll.

B. Lösung

Sofortmaßnahmen zur Verstärkung der Gemeindefinanzen durch Bundesgesetz werden von der Mehrheit nicht für erforderlich gehalten, weil die Finanzausstattung der Gemeinden im Verhältnis zu den anderen Gebietskörperschaften, insbesondere zum Bund, nicht ungünstig ist. Zur Überprüfung von Alternativen einer Gemeindefinanzverfassung werden die

Länder in ihrem Vorhaben bestärkt, abgestimmte Beratungsvorlagen über eine Fortführung der Gemeindefinanzreform und entsprechende Modellrechnungen vorzulegen.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Das Soforthilfeprogramm der Antragsteller mit

- Anhebung des Einkommensteueranteils,
- Subventionsabbau,
- Erweiterung des von der Gewerbesteuer erfaßten Personenkreises,
- volle Wiedereinführung von Dauerschuld- und Dauerschuldzinsbesteuerung

fand keine Mehrheit. Abgelehnt wurde auch die Bildung einer Bund-Länder-Gemeinden-Sonderkommission zur Erarbeitung von Grundlagen einer möglicherweise am Modell der Wertschöpfungssteuer orientierten Gemeindefinanzreform.

D. Kosten

Der Mehrheitsbeschluß läßt das Steueraufkommen und die Aufkommensverteilung unter den Gebietskörperschaften unverändert. Er minimiert den Kostenaufwand bei der Vorbereitung einer Gemeindefinanzreform.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die Vorlagen — Drucksachen 10/537 und 10/538 — abzulehnen,
2. folgende Entschließung zu fassen:

Der Deutsche Bundestag begrüßt den Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 17. bis 19. Oktober 1984 in Bremerhaven, die Innen- und Finanzministerkonferenz um eine gemeinsame, abgestimmte Beratungsvorlage über eine Fortführung der Gemeindefinanzreform und um entsprechende Modellrechnungen zu bitten.

Bonn, den 22. Mai 1985

Der Finanzausschuß

Gattermann	von Schmude	Dr. Struck
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten von Schmude und Dr. Struck

Der Gesetzentwurf — Drucksache 10/537 — wurde in der 41. Sitzung des Deutschen Bundestages am 2. Dezember 1983 federführend an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Innenausschuß, den Ausschuß für Wirtschaft sowie den Haushaltsausschuß zugleich gemäß § 96 GO überwiesen. In der gleichen Sitzung wurde der Antrag — Drucksache 10/538 — federführend an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Innenausschuß, den Ausschuß für Wirtschaft und den Haushaltsausschuß überwiesen. Alle mitberatenden Ausschüsse haben mit Mehrheit die Ablehnung beider Vorlagen empfohlen. Der Finanzausschuß hat sich mit den Vorlagen in Sitzungen am 7. und 19. Juni, 5. Dezember 1984, 27. Februar, 13. und 27. März 1985 befaßt, am 17. April 1985 unter anderem zu diesen Vorlagen eine öffentliche Anhörung durchgeführt und am 22. Mai 1985 Beschluß gefaßt.

Mit den beiden Vorlagen — Drucksachen 10/537 und 10/538 — ist die Fraktion der SPD bereits am Anfang dieser Wahlperiode in Sachen Gemeindefinanzen aktiv geworden. Mit der Feststellung, es liege eine konjunkturell und strukturell bedingte Finanznot der Gemeinden vor, wurden als Sofortprogramm vorgeschlagen:

Erhöhung des Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer von 15 v. H. auf 16 v. H.,

Subventionsabbau durch Aufhebung überholter Gewerbesteuer-, Körperschaftsteuer- und Vermögensteuerbefreiungen,

Einbeziehung der größeren Betriebe von Selbständigen in die Gewerbesteuer, Begünstigung der gewerblichen Arbeit,

Rückgängigmachung der Hinzurechnungskürzungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer.

Gleichzeitig wurde die Bildung einer Sonderkommission aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden gefordert, die unter einer Reihe von Gesichtspunkten das Modell „Wertschöpfungssteuer“ prüfen und ein ausgewogenes Verhältnis alter und neuer Elemente einer Gemeindefinanzverfassung vorschlagen sollte.

Bundesregierung und Koalitionsfraktionen haben von Anfang an das Bestehen einer Finanznot der Gemeinden bestritten, aber andererseits auch den Gemeinden finanzielle Schonung zugesagt. Die Bundesregierung hat am 25. Mai 1984 in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise — Drucksache 10/1506 — Zahlen vorgelegt, die schon damals bei den Gemeinden einen gegenüber dem Bund und den Ländern wesentlich höheren Deckungsgrad aus ordentlichen Einnahmen ausgewiesen haben und ihre Zusagen bekräftigt, bei ihren Konsolidierungsbemühungen die Auswirkungen auf die Gemeinden zu berücksichtigen, grundsätzlich keine neuen kostenwirksamen Gesetze mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen zu Lasten der Kommunen zu beschließen

und bei Steuerrechtsänderungen überproportionale Ausfälle der Länder und Gemeinden auszugleichen, sofern die Entwicklung der Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden dies begründet. Sie hat erneut erklärt, daß weitere Eingriffe in die Gewerbesteuer in dieser Legislaturperiode nicht zur Diskussion stehen und ohne ein Konzept für die Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, dem die Betroffenen zustimmen können, auch später nicht in Betracht kommen. Die Bundesregierung wies gleichzeitig darauf hin, daß die Hauptverantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen und deren Ausgestaltung nach dem Grundgesetz bei den Ländern liege, die letztlich über die Höhe der finanziellen Ausstattung ihrer Gemeinden entscheiden. Ergänzend wird auf die Debatte über die Große Anfrage in der 101. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. November 1984 verwiesen (Stenographischer Bericht S. 7309ff.).

Auf der Ebene der Länder befaßten sich Innenministerkonferenz und die Finanzministerkonferenz mit diesen Themen. Ihre Beratungsergebnisse wurden in der Ministerpräsidentenkonferenz vom 17. bis 19. Oktober 1984 in Bremerhaven mit den Stimmen von acht Bundesländern bei Stimmenthaltung der Länder Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen bestätigt. Die Länder stellten im wesentlichen fest, daß sich die Kommunalfinanzen bundesweit — bei allerdings erheblichen regionalen strukturellen Unterschieden — in den vergangenen Jahren weniger ungünstig entwickelt hätten als die Haushalte von Bund und Ländern. Die Einnahmen der Gemeinden seien in den Jahren 1970 bis 1983 im Durchschnitt stärker gestiegen als die Einnahmen von Bund und Ländern. Die kommunalen Ausgaben hätten sich dagegen insgesamt weniger stark erhöht. Die Finanzierungsdefizite hätten erheblich stärker abgebaut werden können als bei Bund und Ländern. Verschuldung und Zinsbelastung hätten demzufolge bei den Gemeinden insgesamt weit weniger zugenommen als bei den anderen Gebietskörperschaften. Bei dieser Sachlage erscheine es den Landesfinanzministern nicht zutreffend, allgemein von einer besonderen Finanznot der Gemeinden oder von einer Benachteiligung in ihrer Finanzausstattung im Verhältnis zu Bund und Ländern zu sprechen.

Die Landesfinanzminister sahen bei dieser Finanzsituation der Länder keinen finanziellen Spielraum für Einnahmeverchiebungen zugunsten der kommunalen Ebene und zu Lasten der Länderhaushalte. Sie betrachteten die Gewerbesteuer nach wie vor als eine wesentliche Säule des kommunalen Einnahmesystems und wendeten sich gegen einen weiteren Abbau der Gewerbesteuer, da sich kein angemessener Ersatz abzeichne.

Die Landesfinanzminister hatten die Modelle, die von Wissenschaft und Praxis als Ersatz für die Gewerbesteuer diskutiert werden, einer grundsätzlichen Beurteilung unterzogen. Nach ihrer Auffas-

sung enthält keines der bisher entwickelten Modelle eine für alle Beteiligten befriedigende Lösung. Für diese grundsätzliche Feststellung waren weitergehende Erhebungen und Berechnungen entbehrlich. Die Untersuchung habe ergeben, daß die überprüften Modelle zwar eine Reihe unterschiedlicher Vorzüge aufweisen, zugleich aber mit erheblichen Mängeln behaftet seien und noch keine überzeugende Alternative zur derzeitigen Gewerbesteuer darstellten. Dies gelte auch für die Wertschöpfungssteuer in der vom Wissenschaftlichen Beirat vorgenommenen Ausgestaltung.

Die sozialdemokratisch regierten Länder hielten, um die Modelle abschließend beurteilen zu können, repräsentative Untersuchungen für angezeigt. Unabhängig von der zuvor erwähnten Feststellung sollten schon jetzt Überlegungen angestellt werden, wie im Wege einer Reduzierung der gewerbsteuerlichen Freibeträge, einer Einschränkung der ertragsunabhängigen Besteuerungsmerkmale sowie einer Einbeziehung weiterer Personengruppen, wie z. B. der selbständig Tätigen im Sinne des § 18 Einkommensteuergesetz, die Gewerbesteuer auf ein für den einzelnen Steuerpflichtigen relativ niedriges Belastungsniveau herabgesetzt werden könne, ohne das Gesamtaufkommen zu mindern. Eine solche Lösung hätte nach Auffassung dieses Teils der Landesfinanzminister und -senatoren den Vorzug, daß ein in der Steuerpraxis seit Jahren bekanntes Steuersystem beibehalten werden könnte und damit dem Postulat der Steuergerechtigkeit mehr Geltung verschafft werden würde.

In die öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Verbänden am 17. April 1985, die primär dem Steuersenkungsgesetz galt, wurde auf Antrag der Fraktion der SPD auch die allgemeine Situation der Gemeindefinanzen einbezogen. Hierzu hat sich insbesondere die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände geäußert. Sie bestätigt insgesamt eine vergleichsweise positive Entwicklung der Gemeindefinanzen, per Saldo auch einen vollen Ausgleich der letzten gesetzlichen Eingriffe in die Gewerbesteuer (Dauerschulden). Diese Entwicklung sei freilich mit einem erheblichen Rückgang der Investitionen einhergegangen, und auch insgesamt könne man von einem Aufgabenerfüllungsdefizit bei den Gemeinden sprechen. Trotz der von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Auswirkungen früherer Gewerbesteueränderungen und des Steuersenkungsgesetzes und damit großer struktureller Unterschiede in den Gemeindehaushalten wird insoweit vom Bund kein Soforthilfeprogramm erwartet. Das Interesse der Gemeinden gilt jedoch einer qualitativen Verbesserung der Gewerbesteuer oder einer sonstigen Reform des Gemeindesteuersystems. Hinsichtlich der Gewerbesteuer wird wieder eine breitere Grundlage gesucht und dabei die Mitheranziehung der freien Berufe gefordert. Vorbedingung für eine Reform an Stelle des Gewerbesteuerausbaus sei ein gleichwertiges Hebesatzrecht der Gemeinden. Da die Finanzautonomie der Gemeinden bei der Gewerbesteuer optimal

gegeben sei, während andere Modelle diesen Teilaspekt teils vernachlässigten, teils noch näher zu prüfende Ersatzlösungen (Wertschöpfungssteuer) anböten, genieße der Ausbau der Gewerbesteuer erste Priorität. Eine organisatorische Intensivierung von Bund-Länder-Gemeinde-Gesprächen zur Neuordnung des kommunalen Steuersystems wird von seiten der kommunalen Spitzenverbände begrüßt.

Bei der abschließenden Beratung im Finanzausschuß wurde von seiten der Gesetzesinitiatoren und Antragsteller die aktuelle Bedeutung einer Stärkung der Gemeindefinanzen für eine Investitionsbelebung hervorgehoben und die besondere Situation der vornehmlich im Ruhrgebiet anzutreffenden finanzschwachen Städte dargelegt, die bisher keinen vollen Ausgleich für die Eingriffe in die Gewerbesteuer erhalten hätten. Insoweit sei der Bund aus vorangegangenen Tun verpflichtet. Im übrigen enthalte die vorgeschlagene Initiative für ein Bund-Länder-Gemeinde-Gespräch über die Neuordnung der Gemeindefinanzen keine Vorfestlegung auf die Wertschöpfungssteuer, andererseits könne eine abschließende Meinungsbildung ohne die im Antrag bezeichneten Ermittlungen nicht stattfinden. Die Fraktion DIE GRÜNEN unterstützt Gesetzentwurf und Antrag und möchte ungünstige Beschäftigungslage und besondere ökologische Belastungen im Gemeindefinanzsystem besonders berücksichtigt wissen.

Die Ausschlußmehrheit sieht dagegen keine Notwendigkeit, im Verhältnis des Bundes zu den Gemeinden noch in dieser Wahlperiode entgegen den Ankündigungen Veränderungen bei der Gewerbesteuer vorzunehmen und sieht im übrigen die Vorbereitung einer grundlegenden Neuordnung des Gemeindefinanzsystems nicht primär als eine Aufgabe des Bundes, vielmehr wegen der größeren Problemnähe und wegen des verfassungsrechtlichen Vorrangs der Länder für die Belange der Gemeinden mindestens ebenso sehr als eine Aufgabe der Länder an. Eine Umlenkung von Mitteln durch Steuererhöhungen zu Lasten der Wirtschaft auf die Gemeinden wird auch unter beschäftigungspolitischer Sicht nicht als effektiv angesehen. Grundsätzlich ist den Investitionen der Wirtschaft der Vorrang zu geben. Es wird nicht als eine aktuelle Aufgabe des Bundes angesehen, strukturelle Unterschiede zwischen den Gemeinden auszugleichen. Der kurzfristige Ausgleich zwischen den Gemeinden, wie er durch mancherlei veränderte Umstände wünschenswert sein mag, ist vielmehr eine typische Länderaufgabe. Hinsichtlich der Vorbereitung einer Neuordnung des Gemeindefinanzsystems schlägt die Mehrheit vor, zunächst die von der Ministerpräsidentenkonferenz angeforderte, zwischen Innen- und Finanzministerkonferenz abzustimmende Beratungsvorlage nebst Modellrechnungen abzuwarten. Dementsprechend empfiehlt der Ausschuß mit Mehrheit, Gesetzentwurf und Antrag abzulehnen und in einer Entschliebung das Vorhaben der Ministerpräsidentenkonferenz zu unterstützen.

Bonn, den 22. Mai 1985

von Schmude Dr. Struck
Berichterstatter

