

## **Große Anfrage**

**der Abgeordneten Dr. Apel, Frau Dr. Däubler-Gmelin, Dreßler, Dr. Hauff, Dr. Penner, Roth, Frau Schmidt (Nürnberg), Andres, Bernrath, Frau Blunck, Dr. Böhme (Unna), Diller, Ewen, Egert, Fischer (Homburg), Frau Ganseforth, Gilges, Frau Hämmerle, Frau Dr. Hartenstein, Dr. Hauchler, Heistermann, Huonker, Ibrügger, Jaunich, Jungmann, Kastning, Dr. Klejdzinski, Koltzsch, Kretkowski, Kuhlwein, Lohmann (Witten), Dr. Mertens (Bottrop), Poß, Reschke, Reuschenbach, Rixe, Schanz, Schütz, Frau Seuster, Stahl (Kempen), Dr. Struck, Tietjen, Frau Traupe, Urbaniak, Vosen, Weiermann, Dr. Wernitz, Frau Weyel, Zeitler, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD**

### **Lage der Städte, Gemeinden und Kreise**

Die Bundesrepublik Deutschland verdankt ihren Wiederaufbau und ihre hohe Prosperität zu einem wesentlichen Teil dem erfolgreichen Wirken der Städte, Gemeinden und Kreise. Die bisher starke kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland hat zu kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Vielfalt geführt, die – im internationalen Vergleich betrachtet – als einmalig eingeschätzt wird. Die kommunale Selbstverwaltung, verankert im Grundgesetz (Artikel 28), wird wesentlich durch Gesetze des Bundes und der Länder in ihren Rahmenbedingungen bestimmt. Nach Ansicht vieler Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, der kommunalen Spitzenverbände sowie der politischen Wissenschaften ist die produktive Kraft der Kommunen in der Gefahr, durch diese Gesetzgebungsakte gefährdet bzw. ausgehöhlt zu werden. Am deutlichsten drückt sich der Prozeß des dauernden Handlungsverlustes der kommunalen Selbstverwaltung in der seit Jahren stattfindenden Einschränkung ihrer Finanzkraft aus. Damit entsteht die Gefahr, daß die ursprüngliche demokratische Willensbildung und die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Verantwortung durch die Bürgerinnen und Bürger und die große soziale, wirtschaftliche und kulturelle Kraft der Städte, Gemeinden und Kreise in Mitleidenschaft gerät.

Immer häufiger wird von kommunaler Seite beklagt, das Recht der Kommunen auf Autonomie, ihre Bedeutung als dritte Säule in unserem Bundesstaat sei gefährdet. Eine entscheidende Ursache dafür ist, daß Städten, Gemeinden und Kreisen nach einer Phase der Konsolidierung durch zahlreiche belastende Beschlüsse des Bundes eine Finanzkrise droht; viele strukturschwache Kommunen sind – insbesondere durch das explosionsartige Ansteigen der Sozialhilfekosten – bereits in akuter Finanznot.

Die Gemeinden sehen sich in den nächsten Jahren mit zusätzlichen und vielfältigen neuen Aufgaben konfrontiert. Rückläufige Bevölkerungszahlen bringen dabei keine Entlastung; sie führen keineswegs zum Abbau gemeindlicher Aufgaben. Die rapide Zunahme des Anteils älterer Menschen bei gleichzeitigem Geburtenrückgang bringt eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur, die in den Gemeinden neue Anforderungen an die soziale Infrastruktur stellt. Die Kommunen müssen sich auch auf das veränderte Freizeitverhalten ihrer Bürgerinnen und Bürger durch eine zunehmende Verkürzung der Arbeitszeit einstellen. Die erhöhte Beachtung und der stärkere Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, wie Luft und Wasser, bringt den Gemeinden zusätzliche finanzielle Lasten. Zugleich hat die Zunahme der Dauerarbeitslosigkeit in den letzten Jahren, die stark steigende Sozialhilfeaufwendungen verursachte, den finanziellen Bewegungsspielraum der Kommunen erheblich eingeschränkt, so daß sie bei ihren Investitionen und freiwilligen Leistungen zu erheblichen Abstrichen gezwungen wurden.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in letzter Zeit wiederholt darauf aufmerksam gemacht, daß sie eine rapide Verschlechterung der Kommunalfinanzen befürchten. Insbesondere durch die Auswirkungen der verfehlten Steuerpolitik des Bundes werden viele Städte, Gemeinden und Kreise gezwungen, ihre Investitionsausgaben noch weiter zu reduzieren, ihre freiwilligen Leistungen zu Lasten der sozial Schwächeren zu kürzen und ihre eigenen Steuern, Gebühren und Beiträge zu erhöhen. Aus den gesetzlichen Aufgaben, die ihnen von Bund und Ländern auferlegt werden, können sie sich nicht zurückziehen. Eine solche Zwangslage – verringerte Einnahmehancen bei gleichzeitig steigenden Ausgabezwängen durch Entscheidungen der staatlichen Ebenen – nimmt den kommunalen Entscheidungsträgern jede Gestaltungsmöglichkeit im Rahmen ihrer Selbstverwaltung.

Eine am Gemeinwohl orientierte Bundesregierung muß nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände, die alle demokratischen Parteien teilen, den Verfassungsauftrag erfüllen, die Investitionskraft der Städte und Gemeinden zu stärken. Auf diese Weise würden beachtliche wirtschaftliche Effekte vor allem zugunsten ortsansässiger mittelständischer Industrie und Gewerbe und damit zusätzliche neue Arbeitsplätze entstehen. Das Absinken der Investitionsleistungen der Gemeinden (GV) auf das Niveau der 60er Jahre, bedingt durch die erzwungene Haushaltskonsolidierung der letzten Jahre, ist nach ihrer Ansicht nicht weiter hinzunehmen. Noch viel weniger kann akzeptiert werden, daß durch die Steuerpläne 1990 die Investitionen der Gemeinden (GV) auf das Niveau der 50er Jahre zu sinken drohen.

Zu dieser wirtschaftspolitisch bedenklichen Entwicklung, die wesentlich eine Folge staatlich diktiertener Einnahmekürzungen der Kommunen ist, tritt das nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände nicht mehr weiter tolerierbare Problem der weit überproportionalen kommunalen Ausgabensteigerungen durch das Bundessozialhilfegesetz hinzu. Auch die Bundesregierung sollte zugeben, daß bei Einführung des Bundessozialhilfegesetzes nicht

daran gedacht war, dieses für die Lösung seiner ursprünglichen sozialen Aufgabe richtige Instrument für die Folgen wirtschaftlicher Dauerkrisen und demographischer, nämlich altersbedingter starker Zunahmen der Aufwendungen für Pflegefälle einzusetzen. Zu der Hauptforderung der kommunalen Spitzenverbände, die finanziellen Folgen der Dauerarbeitslosigkeit allein vom Bund und die dramatisch zunehmenden Aufwendungen für die Pflegefälle von allen Gebietskörperschaftsebenen, also Bund, Ländern und Gemeinden, tragen zu lassen, muß die Bundesregierung eindeutig Stellung nehmen.

Aus diesen Gründen ist eine realistische Bestandsaufnahme über die bestehenden und künftigen Aufgaben und Belastungen der Gemeinden (GV) dringend erforderlich. Die Bundesregierung wird gebeten, wegen der sich dramatisch verschlechternden Finanzsituation der Gemeinden (GV) auch im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen ihrer Steuerpolitik auf die Kommunalfinanzen darzulegen, wie sie konkret ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung für die Gemeinden (GV) gerecht werden will.

Wir fragen die Bundesregierung:

*I. Ausgangslage, finanzielle Entwicklung und Veränderung der Aufgabenstruktur*

1. Welche kommunalwirksamen Gesetze und Rechtsverordnungen sind seit Beginn der 10. Wahlperiode des Deutschen Bundestages beschlossen worden, und welche finanziellen Auswirkungen hatten bzw. haben diese Gesetze und Verordnungen auf die Kommunen?
2. Welche kommunalwirksamen Gesetze und Rechtsverordnungen sind zu diesem Zweck geändert worden?
3. Wie haben sich die kommunalen Sachinvestitionen und die Sachinvestitionsquoten (gemessen an den Ausgaben insgesamt) seit 1970 entwickelt?
4. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die kommunalen Aufwendungen für Sachinvestitionen im Finanzplanungszeitraum in den einzelnen Jahren bis 1991? Welche Entwicklung erwarten die kommunalen Spitzenverbände? Im Falle einer unterschiedlichen Einschätzung: Welche Gründe sind für die Bundesregierung maßgebend, von den durch Umfragen untermauerten Schätzungen der kommunalen Spitzenverbände abzuweichen?
5. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß die Investitionskraft der Städte und Gemeinden gestärkt werden muß, weil dies zu beachtlichen wirtschaftlichen Effekten vor allem für die ortsansässige klein- und mittelständische Wirtschaft führt?
6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß das reale Investitionsvolumen der Städte und Gemeinden schon jetzt auf das Niveau der 60er Jahre zurückgegangen ist und möglicherweise infolge der kommunalen Mindereinnahmen durch die vorgesehene Steuersenkung auf das Niveau der 50er Jahre zurückgefahren wird?

7. Teilt die Bundesregierung die auf den Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) beruhende Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände über den Bedarf kommunaler Investitionen wegen der Notwendigkeit von Ersatz- und Erneuerungsmaßnahmen sowie in Schwerpunktbereichen, wie Stadterneuerung und Umweltschutz?
8. In welchen Bereichen gibt es nach Auffassung der Bundesregierung gegebenenfalls eine Sättigung des kommunalen Investitionsbedarfs?
9. Wie werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung die gemeindlichen Einnahmen insgesamt im Finanzplanungszeitraum in den einzelnen Jahren bis 1991 entwickeln?
10. Wie werden sich nach der letzten Steuerschätzung die gemeindlichen Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum in den einzelnen Jahren bis 1991 im Vergleich zum Bund und zu den Ländern entwickeln?
11. Wie werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Lohn-/Einkommensteuer im Finanzplanungszeitraum in den einzelnen Jahren bis 1991 ohne und mit den Auswirkungen des Steuerpakets 1990 entwickeln?
12. Welche finanziellen Auswirkungen ergeben sich bei den Steuerrechtsänderungen im Rechnungsjahr 1990 für die Gemeinden, und zwar bei den Bruttomindereinnahmen, der Gegenfinanzierung und den Nettobelastungen (jeweils in Milliarden DM und in Anteilen an den Gesamtauswirkungen)?
13. Welche finanziellen Auswirkungen wird die geplante Quellensteuer auf die Gemeinden und die gemeindlichen Einrichtungen haben?
14. Wird die Bundesregierung den Kommunen die ihnen entstehenden unvertretbar hohen Mindereinnahmen als Folge des Steuerpakets 1990 ausgleichen?
15. Mit welchen Zuwächsen rechnet die Bundesregierung bei den kommunalen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen in den einzelnen Jahren bis 1991? Geht die Bundesregierung davon aus, daß es infolge der Auswirkungen des Steuerpakets 1990 zu einer verstärkten Anhebung der kommunalen Gebühren und Beiträge kommen wird?
16. Erwartet die Bundesregierung eine verstärkte Anhebung der Hebesätze bei der Gewerbesteuer zum Ausgleich der Steuermindereinnahmen infolge des Steuerpakets 1990? Was hält die Bundesregierung von dem Vorschlag, die Hebesätze bei der Gewerbesteuer zu „decken“, und wie bewertet sie einen solchen Vorschlag im Hinblick auf die kommunale Hebesatzgarantie? Wie bewertet sie die Forderung, die Hebesätze von Grund- und Gewerbesteuer zu koppeln?
17. Wie werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung und der kommunalen Spitzenverbände die Finanzierungs-

defizite der Gemeinden (GV) im Finanzplanungszeitraum in den einzelnen Jahren bis 1991 entwickeln?

18. Wie haben sich die Gesamtausgaben, die Gesamteinnahmen, die Steuereinnahmen und die Verschuldung der Gemeinden (GV) absolut und in Deutsche Mark je Einwohner seit 1970 in den einzelnen Bundesländern entwickelt?
19. Ist nach Ansicht der Bundesregierung die unterschiedliche Finanzentwicklung mit der Forderung des Artikels 72 Abs. 2 Grundgesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und damit über die Grenzen eines Landes hinaus vereinbar?
20. Hält die Bundesregierung weiterhin an ihrer Auffassung fest, daß sie im Hinblick auf die Kommunen nur bundeseinheitliche Maßnahmen beschließen kann, obwohl zahlreiche Beschlüsse des Bundes (z.B. Steuersenkungen; unzureichende Absicherung von langzeitarbeitslosen Frauen und Männern) stets den gleichen Kreis von strukturschwachen Städten, Gemeinden und Kreisen überdurchschnittlich belasten?
21. Ist nach Meinung der Bundesregierung der kommunale Finanzausgleich der Länder in der Lage, diese unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen Städte, Gemeinden und Kreise auszugleichen?

## *II. Soziales / Gesundheit*

22. Welche Konsequenzen sieht die Bundesregierung für das soziale Dienstleistungsangebot der Kommunen in Anbetracht der zukünftigen Entwicklung der Altersstruktur und einer Veränderung der Beschäftigungsquote in der Bundesrepublik Deutschland? Wie wird sich der Bedarf für soziale Dienstleistungen einschließlich Jugendhilfe nach Einschätzung der Bundesregierung in den nächsten zehn Jahren entwickeln?
23. Wie haben sich absolut und in Zuwachsraten die sozialen Leistungen der Gebietskörperschaften – aufgeteilt auf Bund, Länder und Gemeinden (GV) – und in der Abgrenzung des Sozialbudgets seit 1975 in den einzelnen Jahren entwickelt? Welche Anteile an den gesamten Ausgaben waren dies jeweils in den einzelnen Jahren beim Bund, bei den Ländern und bei den Gemeinden (GV)?
24. Wie haben sich in den letzten zehn Jahren die kommunalen Aufwendungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) für Pflicht- und Ermessensleistungen bei der Sozialhilfe absolut und in Zuwachsraten getrennt nach
  - Hilfe zum Lebensunterhalt,
  - Hilfe in besonderen Lebenslagen,aufgeschlüsselt nach Leistungen für Frauen und Männer, entwickelt?
25. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der kommunalen Spitzenverbände, daß bei der ursprünglichen Inkraftsetzung des

Bundessozialhilfegesetzes vom Gesetzgeber nicht daran gedacht war, dieses Instrument für wirtschaftliche Dauerkrisen und altersbedingte Massenerscheinungen einzusetzen, und welche Konsequenzen gedenkt die Bundesregierung aus der derzeitigen hohen Dauerbelastung der Länder und Kommunen mit den Folgen der Dauerarbeitslosigkeit und drastisch zunehmenden Finanzaufwendungen für den Pflegefall zu ziehen?

26. Wie hat sich die Zahl der Pflegefälle und die Zahl der Heimplätze in den letzten zehn Jahren entwickelt, und welche Kosten wurden dafür von privater, von kommunaler (kreisfreie Städte, Kreise) und von staatlicher Seite aufgebracht?
27. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die wirtschaftliche und wohnliche Situation in der Kleinfamilie und deren Erwerbsverhalten eine innerfamiliäre Altenpflege immer weniger zuläßt?
28. Welche Auswirkungen auf die Belastung der örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträger durch Sozialhilfeleistungen sind von den beabsichtigten Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Pflegebedürftigkeitsfinanzierung zu erwarten?
29. Beharrt die Bundesregierung auf der Auffassung, daß der Bund nicht für die notwendige Verbesserung von finanziellen Leistungen im Bereich der häuslichen Pflege in Anspruch genommen werden kann, wie Bundesfinanzminister Dr. Stoltenberg am 9. September 1987 im Deutschen Bundestag ausgeführt hat?
30. Wie hat sich die Zahl und der Anteil der Arbeitslosen – aufgeteilt nach Dauer der Arbeitslosigkeit – sowie der Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger im Vergleich zu der Zahl der Sozialhilfeempfänger – aufgeschlüsselt nach Frauen und Männern – insgesamt in den letzten zehn Jahren entwickelt?
31. Wie hoch waren die Aufwendungen in den letzten zehn Jahren zur Sozialhilfe an Empfänger, die als Hauptgrund den Verlust des Arbeitsplatzes angegeben haben, getrennt nach Arbeitslosen (Dauerarbeitslose) – aufgeschlüsselt nach Frauen und Männern –, die Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen bzw. die keinen Anspruch nach dem Arbeitsförderungsgesetz haben?
32. Wie stellt sich die Bundesregierung zur Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die Gemeinden und Gemeindeverbände von den Kosten der durch Dauerarbeitslosigkeit verursachten Sozialhilfebedürftigkeit zu befreien?
33. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß lokale Beschäftigungsinitiativen einen Beitrag zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit leisten, daß diese Initiativen mit geringen Mitteln eine vergleichsweise große Wirkung erreichen, und ist die Bundesregierung bereit, im Rahmen der Verantwor-

tung des Bundes für die Beschäftigungspolitik einen Beitrag zur Finanzierung zu leisten?

34. Welche Möglichkeiten gibt es, lokale Beschäftigungsinitiativen auch für den Ausbau sozialer Dienste in den Gemeinden einzusetzen?
35. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß Arbeitslosenzentren und vergleichbare Einrichtungen sinnvolle Arbeit leisten, um Probleme, die insbesondere durch Langzeitarbeitslosigkeit entstehen, abbauen zu helfen, und ist es notwendig, daß sich auch der Bund an der Finanzierung dieser Zentren beteiligt?

### *III. Kommunale Finanzreform*

36. Welche direkten Steuermindereinnahmen (in der Abgrenzung nach dem Entstehungsjahr) und indirekten Ausfälle (über den kommunalen Finanzausgleich) hatten bzw. werden die Gemeinden haben aus dem
- Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982,
  - Steuerentlastungsgesetz 1984 vom 22. Dezember 1983,
  - Steuersenkungsgesetz 1986/88 vom 26. Juni 1985,
  - Gesetz zur Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude und moderne Heizungs- und Warmwasseranlagen vom 19. Dezember 1985,
  - Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988 vom 14. Juli 1987,
  - Steuerpaket 1990?
37. Hält die Bundesregierung eine Fortsetzung der Gemeindefinanzreform für notwendig? Wann wird sie ihre Vorstellungen dazu bekanntgeben?
38. Welche Hauptelemente soll nach Auffassung der Bundesregierung eine neue Gemeindefinanzreform enthalten?
39. Wie lassen sich die zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden bestehenden Finanzkraftunterschiede durch eine bundesgesetzliche Regelung abmildern?
40. Hält die Bundesregierung den Vorschlag des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Umgestaltung der Gewerbesteuer für ein geeignetes Modell, das bei einer künftigen Gemeindefinanzreform zugrunde gelegt werden kann?
41. Wie stellt sich die Bundesregierung zu der Forderung, die Gewerbesteuer abzuschaffen?
42. Sind der Bundesregierung Vorschläge der Europäischen Gemeinschaft bekannt, die Gewerbesteuer im Rahmen der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes bis 1992 zu beseitigen? Besteht nach Auffassung der Bundesregierung

- ein Zwang, zur Schaffung des Europäischen Binnenmarktes die Gewerbesteuer abzuschaffen?
43. Für welchen Zeitraum erwartet die Bundesregierung eine Verwirklichung der Harmonisierung der direkten Steuern in der Europäischen Gemeinschaft?
44. Bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung in den übrigen europäischen Staaten und in anderen Industriestaaten lokale Steuern, die die Funktion haben, einen Beitrag des ortsansässigen Gewerbes zum gemeindlichen Steueraufkommen zu liefern? Um welche Steuern handelt es sich, und wie hoch ist ihr Aufkommen absolut und gemessen an den Einnahmen insgesamt?
45. Hält die Bundesregierung die Einführung von Hebesätzen auf die Lohn- und Einkommensteuer nach Artikel 106 Abs. 5 GG für eine zweckmäßige und praktikable Alternative bei einer Abschaffung der Gewerbesteuer?
46. Wie beurteilt die Bundesregierung die verschiedenen Vorschläge, die Gemeinden als Alternative zur Gewerbesteuer am Aufkommen der Umsatzsteuer zu beteiligen, und welche dieser Modelle sieht sie als geeignete Vorschläge an?
47. Wie bewertet die Bundesregierung die sogenannten Anrechnungsmodelle (z. B. das Rheinland-Pfalz-Modell) insbesondere unter finanzverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten?
48. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag, durch Berücksichtigung fiktiver Steuerbeträge von Transfereinkommen den Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu verändern?

Bonn, den 15. Dezember 1987

**Dr. Apel**  
**Frau Dr. Däubler-Gmelin**  
**Dreßler**  
**Dr. Hauff**  
**Dr. Penner**  
**Roth**  
**Frau Schmidt (Nürnberg)**  
**Andres**  
**Bernrath**  
**Frau Blunck**  
**Dr. Böhme (Unna)**  
**Diller**  
**Ewen**  
**Egert**  
**Fischer (Homburg)**  
**Frau Ganseforth**  
**Gilges**  
**Frau Hämmerle**  
**Frau Dr. Hartenstein**  
**Dr. Hauchler**

**Heistermann**  
**Huonker**  
**Ibrügger**  
**Jaunich**  
**Jungmann**  
**Kastning**  
**Dr. Klejdzinski**  
**Koltzsch**  
**Kretkowski**  
**Kuhlwein**  
**Lohmann (Witten)**  
**Dr. Mertens (Bottrop)**  
**Poß**  
**Reschke**  
**Reuschenbach**  
**Rixe**  
**Schanz**  
**Schütz**  
**Frau Seuster**  
**Stahl (Kempen)**

**Dr. Struck**  
**Tietjen**  
**Frau Traupe**  
**Urbaniak**  
**Vosen**  
**Weiermann**  
**Dr. Wernitz**  
**Frau Weyel**  
**Zeitler**  
**Dr. Vogel und Fraktion**