

Antrag

der Abgeordneten Dr. Uwe-Jens Rössel, Dr. Barbara Höll, Rolf Kutzmutz, Maritta Böttcher, Dr. Dagmar Enkelmann, Dr. Christa Luft, Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS

Einsetzung einer Enquete-Kommission „Reform der Kommunalfinanzierung“

Der Bundestag wolle beschließen:

Gemäß § 56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages wird eine Enquete-Kommission „Reform der Kommunalfinanzierung“ eingesetzt.

I.

Die Enquete-Kommission hat die Aufgabe,

1. das derzeitige System der Finanzierung der Haushalte der Städte, Gemeinden und Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland umfassend auf den Prüfstand zu stellen und vor allem seine strukturellen Schwächen und grundlegenden Mängel zu untersuchen und
2. wissenschaftlich fundierte Vorschläge für eine solche Reform der Kommunalfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich gegebenenfalls notwendig werdender Änderungen des Grundgesetzes vorzulegen, wodurch tatsächlich kommunale Selbstverwaltung und die Finanzautonomie der Kommunen gewährleistet werden können.

In diesem Zusammenhang sollte die Wirksamkeit der eigenen Steuereinnahmen der Kommunen gründlich überprüft und vor allem ein Standpunkt für die künftige Perspektive der Gewerbesteuer (Ertrags- und Kapitalsteuer) als Kommunalsteuer, einschließlich gegebenenfalls möglicher Alternativen, unterbreitet werden. Einer Untersuchung unterzogen werden sollte das System der Finanzaufweisungen und -zuschüsse an die Kommunen seitens des Bundes und der Länder sowie der komplex kommunaler Gebühren und Beiträge.

Geprüft werden sollten Möglichkeiten für Gestaltungsspielräume, die einen Anreiz für Kommunen bieten, Unternehmen in ihrem Gebiet anzusiedeln (kommunales Hebesatzrecht). Es sollten Verfahren weiterentwickelt werden, um die zur Zeit bedeutenden

Steuerkraftunterschiede zwischen Kommunen weitgehend ausgleichen zu können (kommunaler Finanzausgleich).

Gründlich geprüft werden sollte das gesamte System der Finanzierung der kommunalen Ausgaben einschließlich der sich aus der Einführung neuer Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung (wie Budgetierung u. a.) ergebenden Möglichkeiten und Probleme. Die Bedingungen für eine mögliche Neugestaltung der Finanzierung der Sozialhilfe sollten ebenso untersucht werden wie die Auswirkungen der Privatisierung kommunaler Aufgaben (einschließlich Leasing) auf die Haushalte kommunaler Gebietskörperschaften. Geprüft werden sollten überdies Möglichkeiten für langfristige Sonderbedingungen zur Finanzierung der Haushalte von Gemeinden und Landkreisen in Ostdeutschland, z. B. durch Gewährung von Finanzpauschalen.

II.

Die Kommission sollte sich aus zwölf Abgeordneten der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen und Gruppen sowie zwölf Sachverständigen zusammensetzen. Darüber hinaus sollte der Bundesrat ersucht werden, zwölf Vertreterinnen bzw. Vertreter in die Enquete-Kommission zu entsenden. Die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und der Gewerkschaft ÖTV an der Tätigkeit der Enquete-Kommission ist in geeigneter Weise sicherzustellen.

Einen ersten Zwischenbericht sollte die Kommission im Herbst 1996 vorlegen.

Dr. Uwe-Jens Rössel

Dr. Barbara Höll

Rolf Kutzmutz

Dr. Christa Luft

Maritta Böttcher

Dr. Dagmar Enkelmann

Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung

Nach einer Jahre währenden Diskussion beschloß der Deutsche Bundestag im Juni 1994, die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in Artikel 28 Abs. 2 verankerte Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung mit dem Zusatz „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ zu ergänzen. Damit trug der Gesetzgeber der allseits anerkannten Tatsache Rechnung, daß kommunale Selbstverwaltung nichts wert ist ohne angemessene Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Landkreise. Allerdings unterblieben bisher sowohl sich aus der Ergänzung des genannten Grundgesetzartikels gegebenenfalls ergebende Änderungen der im Grundgesetz verankerten Finanzverfassung als auch Ableitungen für eine Reform der Finanzierung der Städte, Gemeinden und Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland. Handlungsbedarf dafür ist jedoch dringend geboten.

Die Kommunalfinanzierung ist Streitgegenstand, seit es in Deutschland Gemeinden als staatlich verfaßte Einheiten gibt. Dieser Streit hat sich jedoch in letzter Zeit vehement zugespitzt. Die Finanzlage der Kommunen ist – wenn auch örtlich und regional differenziert – insgesamt dramatisch. Die Kreditmarktschulden der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland beliefen sich Ende 1994 – ohne sog. Altschulden aus DDR-Zeiten – auf rund 165 Mrd. DM. Nach Vorstellungen des Bundesministeriums der Finanzen soll die Kreditmarktverschuldung der Kommunen 1997 sogar bis auf ca. 250 Mrd. DM angewachsen sein.

Die Finanznot der Kommunen hat gravierende negative soziale und kulturelle Folgen. In einem bisher nicht gekannten Ausmaß wurden und werden aus diesem Grund von den Kommunen betriebene Kindertagesstätten, Jugendfreizeiteinrichtungen, Frauenhäuser, Theater, Bibliotheken, Schwimmbäder u. a. geschlossen bzw. müssen ihren Betrieb stark einschränken.

Die großen Finanzprobleme der Kommunen beeinträchtigen zunehmend auch deren Investitionstätigkeit. In Westdeutschland entwickeln sich die kommunalen Investitionen stark rückläufig; in Ostdeutschland stagnieren sie seit zwei Jahren. Die Kommunen können damit ihrer Verantwortung als größter öffentlicher Auftraggeber – immerhin werden zwei Drittel der öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik Deutschland durch die Kommunen getätigt – kaum noch gerecht werden.

Für die zunehmende Verschuldung von Städten, Gemeinden und Landkreisen tragen neben „hausgemachten“ kommunalen Ursachen ganz offensichtlich auch Bund und Länder Verantwortung. Zirka 80 Prozent der Bundesgesetze sowie fast 90 Prozent der Landesgesetze werden auf der kommunalen Ebene realisiert. Der Bund und die Länder haben in den zurückliegenden Jahren Leistungsgesetze mit erheblichen finanziellen Auswirkungen erlassen sowie den Städten, Gemeinden und Landkreisen zusätzliche Aufgaben zugewiesen, ohne gleichzeitig eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.

Im Ergebnis der Steuerrechtsänderungen im Zeitraum 1991 bis 1996 nimmt der Bund, Recherchen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen zufolge, zusätzlich 183 Mrd. DM ein. Dagegen gehen den Kommunen durch diese Steuerrechtsänderungen – darunter durch die stete Aushöhlung der Gewerbesteuer – im gleichen Zeitraum insgesamt 4,4 Mrd. DM an eigenen Einnahmen verloren. Die Länder profitieren aus den genannten Steuerrechtsänderungen im Zeitraum 1991 bis 1996 ebenfalls mit einem Einnahmeplus, das mit 7,9 Mrd. DM allerdings weit geringer als das für den Bund ausfällt. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll 1996 im Zuge der dritten Stufe der Unternehmensteuerreform die Gewerbekapitalsteuer bundesweit abgeschafft und die Gewerbeertragsteuer weiter gesenkt werden, ohne daß die Kommunen dafür einen analytisch fundierten Ausgleich erhalten. Eine solche Kommunalfinanzreform verkäme zu einem bloßen Anhängsel einer Unternehmensteuerreform.

Der Bund und die Länder halten an ihrer Weigerung fest, sich an den dramatisch gestiegenen kommunalen Sozialhilfeeinsatz (1993: 48,9 Mrd. DM) zu beteiligen. Die Kommunen müssen damit die finanziellen Folgen für Probleme tragen, die sie in der Regel nicht verursacht haben.

Zunehmend werden die Kommunen aufgefordert, zum Zwecke der Sanierung ihrer Haushalte ihr „Tafelsilber“ – dazu gehören namentlich Wohnungen, eigene Unternehmen in der Elektrizitätswirtschaft, der Abfallentsorgung, in der Wasserwirtschaft und der Abwasserbeseitigung, im öffentlichen Personennahverkehr sowie Kommunalvermögen an Grund und Boden – rigoros zu veräußern. Damit würden jedoch finanzielle und ökonomische Fundamente der kommunalen Selbstverwaltung schrittweise ausgehöhlt werden.

Augenscheinlich sind auch rigide „Verschlankungskonzepte“ für Rathäuser und Landratsämter oder explodierende kommunale Gebühren für Müll, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Straßenreinigung bzw. sprunghaft steigende Beiträge für den Anschluß von Haushalten an die Kanalisation u. ä. wenig geeignet für eine dauerhafte Stabilisierung der Kommunalhaushalte.

Notwendig wird indes – so eine Forderung von Kommunen und ihren Spitzenverbänden, der Gewerkschaft ÖTV, von Vertreterinnen und Vertretern von Parteien – eine Neuordnung des Systems der Kommunalfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland.

Das bestehende System der Finanzierung der Städte, Gemeinden und Landkreise stellt vor allem angesichts struktureller Mängel keine solide Grundlage für die stete Aufgabenerfüllung der Kommunen dar. Die Einnahmen fließen äußerst unstetig, sind abhängig vor allem von der Konjunktur, von Besonderheiten der örtlichen und regionalen Wirtschaftsstruktur und insbesondere von politischen Entscheidungen des Bundes und der Länder.

All das gilt in besonders negativer Weise für die Kommunen in Ostdeutschland. Die im bundesdeutschen Finanzsystem „eingebaute“ Finanzschwäche der Kommunen bei schlechter Wirtschaftslage sorgt für eine besondere Knappheit originärer Steuerquellen und eine hohe Abhängigkeit von Finanzaufweisungen seitens des Bundes und der Länder. An eigenen Steuereinnahmen (vor allem die Gewerbesteuer, der 15prozentige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Grundsteuer) hatte Ende 1994 eine Gemeinde in Ostdeutschland pro Kopf nur etwa ein Drittel dessen, was einer Gemeinde in Westdeutschland zur Verfügung stand. Auch die 1995 erfolgte Einbeziehung der fünf neuen Bundesländer und des früheren Ostteils von Berlin in den Länderfinanzausgleich hat zu keiner nennenswerten Entspannung auf dem Gebiet der Kommunalfinanzen geführt, weil die ostdeutschen Länder das damit verbundene kräftige Einnahmeplus fast ausschließlich zur Sanierung der Landeshaushalte und kaum zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung nutzen.

Unter solchen Rahmenbedingungen verkommt kommunale Selbstverwaltung zusehends zu einer Farce. Als die Gebietskör-

perschaft, die das Auf und Ab der Konjunktur am stärksten spürt, ist die Kommune auch die Ebene, die am ehesten gezwungen ist, Sparzwänge in Politik umzusetzen. Damit gerät sie auch politisch „zwischen die Stühle“, denn sie soll die Sparpolitik, für deren Ursachen sie wiederum in der Regel nicht verantwortlich ist, gegenüber den Betroffenen vertreten und durchsetzen.

All das zeigt, daß das System der Kommunalfinanzierung mit einer Vielzahl von zu berücksichtigenden Einflußfaktoren und Fragen verbunden ist. Angesichts seiner unübersehbaren Unzulänglichkeiten gehört es auf den Prüfstand. Die Bundesregierung ist offensichtlich unwillig, sich dieser Aufgabe zu stellen. Am Koalitionskurs der finanziellen Knebelung der Kommunen wird – wie das jüngste Gerangel um die Besteuerung kommunaler Unternehmen verdeutlicht – vom Grundsatz her festgehalten. Der Deutsche Bundestag sollte deshalb selbst die Initiative ergreifen und eine Enquete-Kommission „Reform der Kommunalfinanzierung“ einsetzen.

Die demokratische Einbeziehung des Sachverständes der kommunalen Spitzenverbände und der Gewerkschaft ÖTV in die Tätigkeit der Enquete-Kommission würde die Unterbreitung analytisch fundierter, wie auch politisch realisierbarer Vorschläge für eine Reform der Kommunalfinanzierung befördern.

