

Beschlußempfehlung und Bericht **des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)**

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.
– Drucksache 13/900 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

A. Problem

Der Gesetzentwurf soll die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die mit dem Jahressteuergesetz 1996 beabsichtigte Unternehmensteuer- und Gemeindefinanzreform schaffen. Bei einer Senkung der Gewerbesteuer sollen die Gemeindefinanzen auf eine neue und erweiterte Basis gestellt werden.

B. Lösung

Durch eine Ergänzung von Artikel 106 GG wird die Möglichkeit eröffnet, die durch eine Gewerbesteuerreform entstehenden Steuerausfälle über eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer auszugleichen.

Annahme des Gesetzentwurfs mit einer Änderung mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf – Drucksache 13/900 – mit folgender Maß-
gabe, ansonsten unverändert, anzunehmen:

Artikel 2 wird wie folgt gefaßt:

„Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.“

Bonn, den 10. Mai 1995

Der Rechtsausschuß

Horst Eylmann

Vorsitzender

Dr. Herta Däubler-Gmelin

Berichterstatterin

Norbert Geis

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Herta Däubler-Gmelin und Norbert Geis

1. Der Deutsche Bundestag hat den von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. eingebrachten Gesetzentwurf in seiner 32. Sitzung am 31. März 1995 in erster Lesung beraten und dem Rechtsausschuß zur federführenden Beratung und dem Innenausschuß sowie dem Finanzausschuß zur Mitberatung überwiesen.

Der Innenausschuß hat in seiner 10. Sitzung vom 10. Mai 1995 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der Finanzausschuß hat ebenfalls am 10. Mai 1995 mit demselben Mehrheitsverhältnis empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf in seinen Sitzungen am 28. April und 9. Mai 1995 (13. und 14. Sitzung) beraten. In der Sitzung am 28. April 1995 hat der Ausschuß zu der Vorlage eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

An der Anhörung haben teilgenommen:

- Staatssekretär Dr. Klaus Köpp, Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
- Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Universität Bonn
- Prof. Dr. Rudolf Wendt, Universität Saarbrücken
- Deutscher Städtetag, Köln
- Deutscher Landkreistag, Bonn
- Deutscher Städte- und Gemeindebund, Köln

Die Ergebnisse der Anhörung sind in die weitere Beratung des Ausschusses eingeflossen. Auf das Protokoll der 13. Sitzung vom 28. April 1995 wird verwiesen.

2. Der Gesetzentwurf fand im Rechtsausschuß die Zustimmung der Koalitionsfraktionen mit der aus der obigen Beschlußempfehlung ersichtlichen Änderung. Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Vertreter der Gruppe der PDS lehnten den Gesetzentwurf ab.

Die Fraktion der SPD hob hervor, der Gesetzentwurf solle die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die von der Bundesregierung beabsichtigte Unternehmensteuer- und Gemeindefinanzreform schaffen. Eine derartige Reform solle aber nur im Einvernehmen mit der Wirtschaft und mit den Städten und Gemeinden verwirklicht werden. So lange die Auswirkungen einer solchen Reform in keiner Weise absehbar und die Mängel des vorgelegten Vorschlags, auf die auch die Sachverständigen in der Anhörung hingewiesen hätten, nicht behoben seien, sei eine entsprechende Grundgesetzänderung verfehlt.

Der vorgelegte Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes sei abzulehnen, weil mit der beabsichtigten Änderung von Artikel 106 Abs. 3 Satz 1 GG den Gemeinden eine Beteiligung am Umsatzeinkommen nach Maßgabe des neuen Absatzes 5a nur ermöglicht werden solle („Die Gemeinden können einen Anteil ... erhalten, ...“), nicht aber den Gemeinden ein entsprechender Anspruch („Die Gemeinden erhalten einen Anteil ...“) eingeräumt werde. Des weiteren werde dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, die Verteilung des zur Verfügung stehenden Anteils des Umsatzeinkommens auf die einzelnen Gemeinden selbst auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels festzulegen. Dadurch könne der Bund direkt die Finanzausstattung der Gemeinden mitbestimmen. Der im neuen Artikel 106 Abs. 5a GG vorgesehene Schlüssel sei zudem aus sich heraus inhaltlich nicht exakt abgrenzbar, anders als etwa die Regelung in Artikel 106 Abs. 5 GG zur Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer. Im übrigen liege auch die für den vorgesehenen Verteilungsschlüssel erforderliche Datenerhebung derzeit noch nicht vor. Dies alles zusammen führe zu erheblichen Bedenken im Hinblick auf Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 und 3 GG, der auf Beschluß der Gemeinsamen Verfassungskommission zur Sicherung der eigenständigen Gemeindefinanzen erst 1994 im Grundgesetz eingefügt worden sei.

Die Fraktion der SPD verwies schließlich darauf, daß Länderkompetenzen auf den Bund übertragen und damit das Grundprinzip der Verfassung, die Gemeinden als Teil der Länder zu behandeln und lediglich die Abgrenzung der Rechte und Pflichten zwischen Bund und Ländern zu regeln, durch die Grundgesetzänderung gelockert werde. Auch im Hinblick hierauf sei der Vorschlag für die beabsichtigte Grundgesetzänderung abzulehnen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schloß sich im wesentlichen den von der Fraktion der SPD vorgetragenen Bedenken gegen die Grundgesetzänderung an.

Die Koalitionsfraktionen betonten demgegenüber, die Grundgesetzänderung schaffe lediglich die notwendigen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die durch das Jahressteuergesetz 1996 beabsichtigte Verbesserung der finanziellen Grundlagen der Gemeindefinanzen. Gegen die beabsichtigte Grundgesetzänderung bestünden keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken. Dies habe auch die vom Rechtsausschuß durchgeführte Anhörung eindeutig ergeben.

Die durch das Jahressteuergesetz 1996 beabsichtigte Abschaffung der Gewerbesteuer und

Senkung der Gewerbebeertragsteuer diene dem Ziel der Verbesserung der Bedingungen des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Die durch diese Maßnahmen entstehenden Mindereinnahmen bei den Gemeinden müßten ausgeglichen werden, was durch eine Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen geschehen solle. Hierfür sei eine Änderung des Artikels 106 des Grundgesetzes notwendige Voraussetzung.

Die seitens der Opposition hiergegen vorgebrachten Bedenken seien nicht durchgreifend. Hinter der Kritik, mit der Einfügung des Absatzes 5a in Artikel 106 GG werde eine Verteilung eines Teils der Umsatzsteuer unmittelbar vom Bund an die Gemeinden ohne den Umweg über die Länder vorgenommen, stehe die Befürchtung der Länder, die Gemeinden könnten gegenüber den Ländern finanziell unabhängiger werden. Verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestünden jedoch nicht, was auch die in der Anhörung anwesenden Verfassungsrechtler übereinstimmend hervorgehoben hätten. Soweit seitens der kommunalen Spitzenverbände die Einschränkung eigener Gestaltungsmöglichkeiten durch das Fehlen eines Hebesatzrechts der Städte und Gemeinden kritisiert worden sei, resultierten hieraus keine verfassungsrechtlichen Bedenken, da dem Bund in der Ausgestaltung der Finanzausstattung ein weiter Spielraum zustehe und den Gemeinden von der Verfassung lediglich eine bestimmte Finanzausstattung an sich garantiert werde, nicht aber in jedem Fall die Möglichkeit originärer eigener Steuermittel.

Nicht durchgreifend sei auch die Forderung der Fraktion der SPD und der kommunalen Spitzenverbände, die Kann-Bestimmung in dem neuen Absatz 5a des Artikels 106 GG so umzugestalten, daß den Gemeinden ein Anspruch auf einen Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer eingeräumt wird („Die Gemeinden erhalten ...“). Mit der Verfassungsänderung werde zunächst einmal – unabhängig vom Jahressteuergesetz 1996 – dem Bund eine zusätzliche Möglichkeit eingeräumt, die Finanzausstattung der Gemeinden zu verbessern. Wenn in diesem Stadium statt einer Kann-Bestimmung eine zwingende Vorschrift in das Grundgesetz aufgenommen werde, führe das zu einer einseitigen Verpflichtung für den Bund. Es gehe lediglich darum, für den Fall der Senkung der Gewbesteuer dem Bund und den Gemein-

den für die dann notwendige Kompensation eine neue Quelle zu eröffnen.

Schließlich sei auch die Kritik hinsichtlich der Ausfüllungsbedürftigkeit der Bestimmung zum Verteilungsschlüssel (Artikel 106 Abs. 5a Satz 2 und 3 GG) nicht durchgreifend. Zwar sei richtig, daß der Bund nicht durch Ausgestaltung von Verteilungsmaßstäben unmittelbar Einfluß auf das Verhalten von Gemeinden im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten nehmen dürfe. Die Verfassungsrechtler hätten jedoch in diesem Zusammenhang in der Anhörung übereinstimmend hervorgehoben, daß die konkrete Formulierung im Gesetzentwurf keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne.

Insgesamt sei die Möglichkeit der Beteiligung der Gemeinden an dem Umsatzsteueraufkommen eine vorteilhafte Regelung für die Gemeinden, weil diese Steuer weit weniger Schwankungen unterliege als ertragsabhängige Gewerbesteueranteile. Auch die Länder, die aus ihrer Verpflichtung gegenüber den Gemeinden keineswegs entlassen würden, könnten mittelbar ebenfalls von der Neuregelung profitieren, da ihnen möglicherweise die Erfüllung dieser Verpflichtung sogar erleichtert werde.

3. Der Rechtsausschuß hat die Inkrafttretensregelung gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf verändert. Das Gesetz soll nunmehr am Tage nach der Verkündung in Kraft treten. Diese Änderung trägt dem Gesichtspunkt Rechnung, daß nach der Verfassungsrechtsprechung Grundgesetzänderungen bereits in Kraft getreten sein müssen, bevor der Bundespräsident darauf basierende Bundesgesetze nach Artikel 82 Abs. 1 Satz 1 GG ausfertigen kann (vgl. BVerfGE 34, 9, 26). Es ist somit nicht ausreichend, wenn die Grundgesetzänderung lediglich vor der einfachgesetzlichen Regelung in Kraft tritt, wie dies der bisherige Entwurf vorsieht. Die neue Inkrafttretensklausel soll sicherstellen, daß das eine grundgesetzliche Ermächtigung zur Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden voraussetzende Jahressteuergesetz 1996 wie vorgesehen bereits im Laufe des Jahres 1995 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet werden kann.

Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Gruppe der PDS stimmten gegen diese Änderung, weil sie das Vorhaben insgesamt ablehnten.

Bonn, den 10. Mai 1995

Dr. Herta Däubler-Gmelin
Berichterstatlerin

Norbert Geis
Berichterstatler