

Antrag

der Abgeordneten Dr. Uwe-Jens Rössel, Heidemarie Ehlert, Dr. Barbara Höll, Dr. Christa Luft, Maritta Böttcher, Dr. Ruth Fuchs, Christine Ostrowski, Petra Pau, Rolf Kutzmutz, Dr. Dietmar Bartsch, Dr. Gregor Gysi und der Fraktion der PDS

Einstieg in eine umfassende Reform der Finanzierung der Städte, Gemeinden und Landkreise (Reform der Kommunalfinanzierung)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Reform der Kommunalfinanzierung ist dringend geboten

Nach einer Jahre währenden Diskussion beschloß der Deutsche Bundestag im Juni 1994, die im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – 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. Auch mit davon ausgehend, wurde in der Koalitionsvereinbarung von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN das Ziel formuliert, die Finanzkraft der Gemeinden zu stärken und das Gemeindefinanzsystem einer umfassenden Prüfung zu unterziehen.

Ungeachtet dessen unterblieben bisher seitens der Regierung die sich aus der Ergänzung des genannten Grundgesetzartikels ergebenden Ableitungen für eine Reform der Finanzierung der Städte, Gemeinden und Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland. Im Gegenteil – mit dem vom Bundeskabinett am 23. Juni 1999 beschlossenen „Zukunftsprogramm“ sollen die Kommunalhaushalte sogar noch stärker belastet werden. Dringender Handlungsbedarf ist daher geboten.

Eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland würde auch eine Stärkung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung bedeuten. Sie räumt den kommunalen Gebietskörperschaften einen Anspruch auf angemessene Eigenmittel ein, über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeit frei verfügen können.

2. Kommunale Finanzausstattung spitzt sich weiter zu

In der Bundesrepublik Deutschland leben derzeit ca. 82 Millionen Menschen in insgesamt 2059 Städten und ca. 11500 Gemeinden sowie 323 Landkreisen. In der übergroßen Mehrzahl der Kommunen hat sich die finanzielle Situation weiter zugespitzt. Die Städte, Gemeinden und Landkreise waren 1998 mit insgesamt 196,4 Mrd. DM verschuldet. Darunter entfielen wiederum 20,44 Mrd. DM auf die kommunalen Zweckverbände.

Die Folgen der dramatischen kommunalen Finanznot sind rückläufige Investitionen sowie Einschränkungen bei der Erfüllung sogenannter freiwilliger Aufgaben vor allem im sozialen und sozio-kulturellen Bereich. Infolge hoher Verschuldung können immer mehr Städte, Gemeinden und auch Landkreise ihre Haushalte nicht ausgleichen. Haushaltssicherungskonzepte stehen zunehmend auf der Tagesordnung und schränken kommunale Gestaltungsspielräume ein.

Besonders alarmierend ist die Finanzlage ostdeutscher Kommunen. Ihre Verschuldung betrug 1998 kumulativ rd. 33 Mrd. DM – das entspricht einer Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 2200 DM. Die ostdeutschen Städte und Gemeinden waren 1998 vom Trend einer begrenzten Haushaltskonsolidierung einer Vielzahl westdeutscher Kommunen weitgehend abgekoppelt. Sie verfügen je Einwohnerin/Einwohner erst über rd. 40 % der Gewerbesteuererlöse der westdeutschen Städte und Gemeinden. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer war in den neuen Ländern 1998 nochmals rückläufig und je Einwohnerin/Einwohner mit nicht einmal 27 % des Westniveaus so schwach wie zuletzt 1992. Insgesamt bleiben die gemeindlichen Steuereinnahmen in den neuen Ländern auf niedrigem Niveau. Je Einwohnerin/Einwohner sind sie auch 1998 (39 %) und 1999 (43 %) nicht einmal halb so hoch wie in den alten Ländern.

3. „Sparpaket“ und neue Steuergesetze bringen zusätzliche finanzielle Belastungen

Das sog. Zukunftsprogramm der Bundesregierung wird zum Verschiebebahnhof zu Lasten der Städte, Gemeinden und Landkreise und mindert deren ohnehin ungenügende Investitionsfähigkeit. Durch geringere Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitslose, die Streichung originärer Arbeitslosenhilfe und des pauschalierten Wohngeldes sowie die Verlagerung bei Unterhaltszahlungen säumiger Väter sollen die Kommunen nahezu 4 Mrd. DM aufbringen.

Auch mit dem sog. Steuerentlastungsgesetz und dem Einstieg in die ökologische Steuerreform kommen auf die Kommunen, wie übrigens in differenzierter Weise auch auf die Haushalte der Länder und des Bundes, zusätzliche finanzielle Belastungen zu.

Schon jetzt zeichnet sich im Ergebnis der Einführung des sog. Steuerentlastungsgesetzes eine neue Haushaltslücke bis 2002 für Bund, Länder und Gemeinden von zusammen rd. 23 Mrd. DM ab.

Den Städten und Gemeinden werden infolge des Steuerentlastungsgesetzes im Jahr 2002 mindestens 3 Mrd. DM direkte Steuerausfälle entstehen. Weitere rd. 4 Mrd. DM Einnahmen stehen den Kommunen wegen der zu erwartenden Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs durch die Länder – denen durch das Steuerentlastungsgesetz nahezu 10 Mrd. DM Steuerausfälle entstehen – nicht zur Verfügung.

Geradezu kontraproduktiv wirkt auch die „Ökosteuer“ auf die Kommunen. Sie führt im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) per Sal-

do zu Mehrbelastungen von rd. 22 Mio. DM, die nicht durch die Kommunkassen abgedeckt werden können. Fahrpreiserhöhungen und Einschnitte in das Leistungsangebot sind schon jetzt vielerorts die Folge. Des weiteren wird durch die Energiepreiserhöhungen in einigen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge mit einer Verteuerung kommunaler Leistungen zu rechnen sein. Mit der Erhöhung von Kommunalabgaben für Wasser, Abwasser, Müll, Straßenausbau u.a. wird das Problem der unzureichenden Finanzausstattung von Städten, Gemeinden und Landkreisen nicht gelöst.

4. Rückläufige kommunale Ausgaben verschärfen Beschäftigungssituation

Die Konsolidierung der Kommunalhaushalte mittels Ausgabenreduzierungen wird fortgesetzt. Durch weitere Einschränkung kommunaler Leistungen und nochmalige Reduzierung der seit 1992 rückläufigen Investitionen sind 1998 die Gesamtausgaben der Kommunen (277,47 Mrd. DM) unter das Niveau von 1992 (279,05 Mrd. DM) zurückgeführt worden.

Damit bleiben schon über längere Zeit die finanziellen Möglichkeiten der meisten Städte, Gemeinden und Landkreise hinter den Anforderungen an kommunale Leistungen und Infrastrukturentwicklungen zurück. Das führt auch dazu, daß die sog. freiwilligen Aufgaben der Kommunen – wozu u.a. die Förderung kultureller und sportlicher Aktivitäten gehören – zunehmend dem „Sparkurs“ zum Opfer fallen.

Angesichts dieser Situation können die Kommunen ihrer Verantwortung als wichtigste öffentliche Auftraggeber sowie als bedeutende Arbeitgeber immer weniger gerecht werden. Zunehmend mehr Kommunen sind nicht einmal in der Lage, den für die Gewährung von Fördermitteln durch die Europäische Gemeinschaft, den Bund und die Länder vorgeschriebenen Eigenanteil an Finanzmitteln aufzubringen. Aus all dem resultieren beträchtliche negative Wirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung, vor allem des Handwerks sowie des Baugewerbes und auf die Beschäftigungssituation vieler Regionen.

5. Privatisierung von Kommunalvermögen höhlt kommunale Selbstverwaltung aus

Der rigorose Verkauf kommunalen „Tafelsilbers“ – dazu gehören namentlich Wohnungen, eigene Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, der Abfallentsorgung, im ÖPNV, in der Wasserwirtschaft, in der Abwasserbeseitigung sowie Kommunaleigentum an Grund und Boden – ist kein geeigneter Weg, die Kommunalhaushalte zu sanieren.

Für die kontinuierliche Erfüllung kommunaler Aufgaben ist kommunales Eigentum unverzichtbar. Werden Schlüsselfelder kommunaler Daseinsvorsorge privatisiert, sind die Kommunen und ihre Einwohnerinnen und Einwohner von der Unternehmenspolitik privater Anbieter abhängig. Weiterhin können Defizite in anderen Bereichen, insbesondere im ÖPNV, im Rahmen des sog. Querverbundes nicht mehr durch Gewinne in der kommunalen Energiewirtschaft ausgeglichen werden. Durch den großflächigen Verkauf kommunaler Grundstücke werden überdies die Möglichkeiten der Bauplanung in nicht unwesentlichem Maße beeinträchtigt. Für Flurbereinigungen im Zusammenhang mit der Planung für Bebauungen stehen den Kommunen kaum noch Möglichkeiten als Austauschflächen zur Verfügung. Durch eine rigorose Privatisierung von Kommunalvermögen werden die finanziellen und ökonomischen Fundamente der kommunalen Selbst-

verwaltung eher ausgehöhlt, als daß die Kommunalhaushalte dauerhaft saniert würden.

6. Die Kommunalfinanzierung hat grundlegende Strukturdefizite

Grundlegende Strukturdefizite der Kommunalfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland sowie damit in Beziehung stehende Verwerfungen treten immer deutlicher zutage. Die Einnahmen der Kommunen fließen äußerst unstetig, sind abhängig vor allem von der Konjunktur, von Besonderheiten der örtlichen Wirtschaftsstruktur – teilweise vom Wohl und Wehe eines einzelnen Unternehmens – und insbesondere von Entscheidungen des Bundes und der Länder. So haben Städte und Gemeinden von gleicher Größe oder regionalpolitischer Funktion oft eine erheblich unterschiedliche Finanzausstattung.

Darüber hinaus ist es für die Städte, Gemeinden und Landkreise eine Bürde, daß der Bund den Kommunen Aufgaben zuweist, sich gleichzeitig aber von der Finanzverantwortung freistellt. Besonders schwerwiegend ist das bei der Überwälzung der finanziellen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit im Rahmen der Sozialhilfe.

Bei den Einnahmen der Landkreise schlägt das Strukturdefizit der Kreisfinanzen besonders zu Buche. Die Landkreise verfügen über keine eigenen Steuereinnahmen. Auf der Einnahmenseite verbleibt ihnen als selbst gestaltbare Möglichkeit nur die Festsetzung einer Kreisumlage. Sie ist jedoch angesichts der schwierigen Haushaltssituation vieler kreisangehöriger Städte und Gemeinden weitgehend ausgereizt. Kreisangehörige Städte und Gemeinden müssen also aus ihren Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen das Finanzierungsdefizit der Landkreise so lange tragen, bis diese über eine Alternative verfügen.

Diese Strukturdefizite sind in Ostdeutschland besonders gravierend. Dafür wird bislang kein Nachteilsausgleich gewährt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

eine umfassende Reform der Finanzierung der Städte, Gemeinden und Landkreise (Reform der Kommunalfinanzierung) durchzusetzen. Die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes, die auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfaßt, soll damit verwirklicht werden. Dem Deutschen Bundestag ist dazu bis Dezember 1999 ein Katalog von Maßnahmen vorzulegen.

Die dringend notwendige Reform der Kommunalfinanzierung soll untrennbar mit der Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern verbunden und daher in diese eingebettet werden. Sie berührt somit auch Fragen der Finanzverfassung des Bundes und der Länder – eingeschlossen die Beseitigung föderaler Ungleichgewichte – und kann daher nur als stufenweiser Prozeß realisiert werden.

In einer ersten Stufe der Reform der Kommunalfinanzierung sollen folgende Eckpunkte berücksichtigt werden:

1. Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) soll der Grundsatz einer strikten Konnexität zwischen Aufgabenübertragung und Finanzierungsverantwortung verankert werden. Damit obliegt dem Gesetzgeber

eine eigenständige Kostendeckungspflicht, wenn er Aufgaben an Städte, Gemeinden und Landkreise überträgt. Diese Kostenerstattungen dürfen nicht im allgemeinen Steuerverbund aufgehen.

Als Richtschnur für die grundgesetzliche Verankerung des Konnexitätsprinzips soll die Beschlußfassung des 61. Deutschen Juristentages 1996 in Karlsruhe dienen. Danach soll Artikel 104a Abs. 3 GG dahin gehend geändert werden, daß der Bund dann die Ausgaben für Leistungen zu tragen hat, wenn die Länder oder die vom Bund ausnahmsweise unmittelbar bestimmten Gemeinden (Gemeindeverbände) Maßnahmen des Bundes ausführen, die Zahlungen, Sachleistungen oder die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen vorsehen.

Die Verwirklichung des Konnexitätsprinzips soll auch die umfassende Überprüfung der den Kommunen bislang übertragenen Aufgaben einschließen.

Das betrifft insbesondere die Finanzierung der Massenarbeitslosigkeit über die einzelfallorientierte Sozialhilfe. Bis zur Realisierung einer sozialen Grundsicherung wäre ein erster Schritt, daß der Bund für die Finanzierung der Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit aufkommt. Er soll den Kommunen die Ausgaben für all diejenigen Arbeitslosen erstatten, die Sozialhilfe benötigen, weil sie keine oder zu niedrige Leistungen des Arbeitsamtes beziehen.

Des weiteren sollen die Finanzierungsgrundlagen des 1992 geschaffenen Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz überprüft und neu geordnet werden. Ohne dauerhafte Bereitstellung dafür erforderlicher Finanzmittel durch den Bund sind die Städte, Gemeinden und Landkreise als öffentliche Träger der Jugendhilfe nicht in der Lage, ihre Verpflichtungen nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, Kinder- und Jugendhilfegesetz, einzulösen.

2. Revitalisierung der Gewerbesteuer

Unternehmen dürfen nicht aus ihrer Verantwortung für die maßgeblich von ihnen genutzte kommunale Infrastruktur entlassen werden. Daher soll die Gewerbesteuer als Bindeglied zwischen ortsansässiger Wirtschaft und Gemeinde erhalten und wiederbelebt werden, wobei gleichzeitig auch die hohe Konjunkturabhängigkeit der Städte und Gemeinden bei der Gewerbesteuer vermindert werden soll.

Der Kreis der Steuerpflichtigen soll erweitert werden, z. B. durch die Einbeziehung freiberuflicher Tätigkeit in die Gewerbesteuerpflicht. Im Zusammenhang mit dem dadurch zu erwartenden Anstieg des Gewerbesteueraufkommens ist eine Erhöhung des Gewerbesteuerfreibetrags (z. Z. 48 000 DM) zu prüfen.

3. Erhöhung der Wirksamkeit der Einkommensteuer für die Kommunen

Der Anteil der Städte und Gemeinden an der Einkommensteuer soll bis zum Jahr 2004 von derzeit 15 % schrittweise auf 20 % erhöht werden.

4. Berücksichtigung einer ökologischen Komponente bei der Erhebung der Grundsteuer

Es soll ein Konzept entwickelt werden, wonach die Grundsteuer als eine wichtige kommunale Einnahme erhalten und in Richtung einer ökologisch orientierten Flächennutzungssteuer, die ausdrücklich auch soziale Wirkungen ermöglicht, weiter ausgestaltet wird. Flächen- und versiegelungsintensive Bauweisen sollen höher besteuert werden.

5. Vorrang von Pauschalzuweisungen an die Kommunen einschließlich Wiedereinführung einer kommunalen Investitionspauschale des Bundes

Bei Zuweisungen von Bund und Ländern an die Städte, Gemeinden und Landkreise sollen allgemeine Zuweisungen grundsätzlich Vorrang vor zweckbestimmten Zuweisungen haben.

Für die ostdeutschen Städte, Gemeinden und Landkreise soll eine kommunale Investitionspauschale des Bundes zumindest bis zum Jahr 2004 wiederaufgelegt und gesetzlich garantiert werden. Darüber hinaus soll die Ausdehnung dieser Pauschale auf Kommunen in vergleichbar strukturschwachen Regionen im Altbundesgebiet erfolgen.

Die kommunale Investitionspauschale des Bundes soll mit geringstmöglichem Verwaltungsaufwand direkt und unverzüglich an die Kommunen verteilt und dort eigenverantwortlich vor allem zur Finanzierung von Investitionsvorhaben im sozialen und infrastrukturellen Bereich verwendet werden.

In einer zweiten, mittelfristig zu realisierenden Stufe der Reform der Kommunalfinanzierung soll es um die notwendige Neuordnung der Finanzbeziehungen der öffentlichen Haushalte einschließlich einer angemessenen Neuverteilung der Lasten zwischen den föderalen Ebenen gehen.

Die Stellung der Kommunen im System der öffentlichen Haushalte soll deutlich gestärkt werden.

Derzeit sind die Kommunen das letzte Glied in der Kette der öffentlichen Haushalte. Das soll vom Grundsatz her umgekehrt werden. Die Mehrzahl der öffentlichen Aufgaben wird von Städten, Gemeinden und Landkreisen gelöst – etwa 90 % der Bundesgesetze werden auf der kommunalen Ebene realisiert.

Diese zweite Stufe der Reform der Kommunalfinanzierung kann nicht losgelöst betrachtet werden von einer Überprüfung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einschließlich des Länderfinanzausgleichs zwischen finanz- und wirtschaftsstarken Geber- und vergleichsweise schwächeren Nehmerländern. Am Solidarprinzip, das sich aus dem grundgesetzlichen Gebot der Gleichheit der Lebensverhältnisse ableitet, muß festgehalten werden. Bei der Weiterentwicklung des Finanzausgleichs sollen gleichzeitig die teilweise erheblichen Finanzkraftunterschiede der Kommunen stärker als bisher berücksichtigt werden.

Ziel der zweiten Stufe der Reform der Kommunalfinanzierung soll auch eine aufgabengerechte Ausstattung der Landkreise mit originären Finanzmitteln sein.

Anregungen für die dringend notwendige Stärkung der Stellung der Kommunen in den öffentlichen Haushalten finden sich auch in skandinavischen Ländern.

Generell ist es notwendig, die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu überprüfen. Subsidiarität und Verstärkung der Dezentralität sollen damit verbunden sein, daß dort, wo die Aufgaben vorwiegend zu lösen sind, auch die erforderlichen Mittel hinfließen.

Bonn, den 29. Juni 1999

Dr. Uwe-Jens Rössel
Heidmarie Ehlert

Dr. Barbara Höll
Dr. Christa Luft
Maritta Böttcher
Dr. Ruth Fuchs
Christine Ostrowski
Petra Pau
Rolf Kutzmutz
Dr. Dietmar Bartsch
Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Die vorgeschlagenen einzelnen Maßnahmen für die erste Stufe der Reform der Kommunalfinanzierung werden folgendermaßen begründet:

1. Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz

Das in den meisten Länderverfassungen gewährte Konnexitätsprinzip soll auch auf die Bundesebene ausgedehnt werden. Das bislang praktizierte Vorgehen, Städte, Gemeinden und Landkreise durch Bundesgesetz unmittelbar zu Aufgabenträgern zu bestimmen, ohne daß eine Kostendeckungspflicht durch den Bund eintritt, entspricht nicht den realen Gegebenheiten der Kommunen.

Bei Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz würde sich der Bund der aktuellen Rechtsprechung zu den Landesverfassungen – so des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 25. November 1997, des Landesverfassungsgerichtshofs Brandenburg vom 18. Dezember 1997 und des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 17. September 1998 – anschließen. Diese Gerichte leiten aus der jeweiligen Landesverfassung eine eigenständige Kostendeckungspflicht bei übertragenen Aufgaben ab, die nicht im allgemeinen Steuerverbund aufgehen darf.

Die Realisierung des Konnexitätsprinzips würde helfen, das Verhältnis von Aufgaben und Finanzausstattung wieder anzunähern.

Beispielsweise müssen die kreisfreien Städte bzw. Landkreise – weil der Bund sich der Verantwortung entzieht – derzeit jährlich insgesamt ca. 8 Mrd. DM für Arbeitslose ausgeben, die Sozialhilfe benötigen, weil sie keine oder zu niedrige Leistungen des Arbeitsamtes beziehen. Damit hat ein nicht unbedeutender Teil der außerordentlich hohen jährlichen Sozialhilfekosten von zusammen rd. 52 Mrd. DM nichts mehr mit dem eigentlichen Zweck der Sozialhilfe zu tun, Menschen in Notlagen zu helfen, für die es keine anderen sozialen Sicherungssysteme gibt. Für Arbeitslose gibt es bundesgesetzliche Regelungen. Daß diese für Langzeitarbeitslose völlig unzureichend sind, liegt außerhalb der Verantwortung der Kommunen. Die zunehmende Kommunalisierung der Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit droht vor allem, Haushalte von Großstädten zu sprengen.

Infolge des 1992 eingeführten Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz entstehen den Städten, Gemeinden und Landkreisen enorme finanzielle Belastungen. Allein bis Ende des Jahres 1998 mußten in den alten Bundesländern gegenüber dem Bestand des Jahres 1992 zusätzlich mehr als 600 000 Kindergartenplätze neu errichtet werden. Die Belastungen der kommunalen Haushalte durch die Betriebskosten der Kindergärten liegen heute bundesweit bereits mehr als 40 % höher als 1992.

Mit dem von der Bundesregierung am 23. Juni 1999 beschlossenen „Zukunftsprogramm“ sollen Ausgaben des Bundes in Höhe von rd. 4 Mrd. DM jährlich auf die Kommunen verlagert werden. Allein die Abschaffung des pauschalierten Wohngeldes erfordert von den Städten und Gemeinden Mehrausgaben von etwa 1 Mrd. DM jährlich. Bereits jetzt müssen die Kommunen mehr als 3,5 Mrd. DM pro Jahr für das Wohnen von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern aufbringen.

2. Revitalisierung der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist eine traditionell wichtige Steuereinnahme der Städte und Gemeinden. Sie können im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung mittels dem Hebesatzrecht über die Steuersätze weitgehend eigenverantwortlich entscheiden. Ortsansässige Unternehmen beteiligen sich durch die Zahlung dieser wirtschaftskraftbezogenen Steuer an der Finanzierung der von der Kommune bereitgestellten Infrastruktur. Die Gewerbesteuer stellt sozusagen das Bindeglied zwischen Kommune und Wirtschaft dar.

Die Gewerbesteuer ist seit Ende der siebziger Jahre ständig ausgehöhlt worden. Bereits die Steuerreform 1978/79 brachte mit der Abschaffung der Lohnsummensteuer – neben der Gewerbekapitalsteuer und der Gewerbeertragsteuer damals die dritte Säule der Gewerbesteuer – einen erheblichen Einschnitt. Danach erfolgten weitere Änderungen, die zu einer Reduzierung der Bemessungsgrundlagen für die Gewerbesteuer führten. Dazu gehörten die Erhöhung von Freibeträgen und die Einführung eines Freibetrages für Dauerschulden. Der Einigungsvertrag sowie die Steueränderungsgesetze der Jahre 1991 und 1992 brachten u. a. die Erhöhung des Freibetrages bei der Gewerbeertragsteuer, die Staffelung der Steuermaßzahlen des Gewerbeertrages und die Erhöhung des Freibetrages für Betriebsvermögen.

Weitere erhebliche Einnahmeausfälle für die Kommunen ergaben sich bundesweit durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage von Bund und Ländern sowie durch das Standortsicherungsgesetz.

Seit 1998 ist die Gewerbekapitalsteuer bundesweit abgeschafft. Als Ersatz für daraus resultierende Einnahmeausfällen sind die Kommunen mit 2,2 % direkt am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt.

Die Gewerbeertragsteuer soll als bedeutsame kommunale Einnahme erhalten und durch Verbreiterung ihrer Bemessungsgrundlage – beispielsweise durch Einbeziehung freiberuflicher Tätigkeit in die Gewerbesteuerpflicht – revitalisiert werden.

Damit sollen vor allem drei Effekte erreicht werden:

Erstens wird durch die Verbreiterung des Kreises der Gewerbesteuerpflichtigen die Finanzkraft der Kommunen gestärkt. Allein die Einbeziehung der freien Berufe in die Gewerbesteuerpflicht würde nach Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen zwischen 4 und 6 Mrd. DM Mehreinnahmen bringen.

Zweitens wird beispielsweise durch die Einbeziehung freiberuflicher Tätigkeit in die Gewerbesteuerpflicht der Tendenz der Entwicklung der Gewerbesteuer zur Großbetriebsteuer entgegengewirkt. Auch die Konjunkturabhängigkeit des kommunalen Gewerbesteueraufkommens wird somit vermindert.

Drittens stärkt beispielsweise die Einbeziehung der freiberuflichen Tätigkeit in die Gewerbesteuerpflicht das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit

3. Schrittweise Erhöhung des Anteils der Städte und Gemeinden an der Einkommensteuer bis 2004 von bisher 15 % auf 20 %

Entsprechend der Steuerschätzung für 1999 würde eine Erhöhung des Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer um einen Prozentpunkt Mehreinnahmen in Höhe von ca. 2,8 Mrd. DM bedeuten. Eine Erhöhung des Anteils der Städte und Gemeinden an der Einkommensteuer ist gerechtfertigt, weil die Sanierungsbestrebungen des Bundes und der Länder sehr stark zu Lasten der Kommunen erfolgten. Die überfällige Korrektur dieser Fehlentwicklung ist nur in Übereinstimmung mit der Haushaltslage von Bund und Ländern möglich und deshalb nicht in einem Schritt realisierbar, sondern nur als stufenweiser Prozeß durchsetzbar.

4. Berücksichtigung einer ökologischen Komponente bei der Erhebung der Grundsteuer

Die Grundsteuer mit einem jährlichen Volumen von rd. 16 Mrd. DM stellt nach der Gewerbesteuer die zweitwichtigste bundesrechtlich geregelte Kommunalsteuer mit eigenständigem Hebesatzrecht dar und gehört zu den stabilen Einnahmequellen. Steuergegenstand sind bislang der Grundbesitz sowie die auf der Fläche vorhandene Gebäudesubstanz (Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen, Grundsteuer B für bebaute wie unbebaute Grundstücke). Diese Regelung bei der Bodenbesteuerung ermöglicht es jedoch nicht, umwelt-, siedlungs-, sozial- und fiskalpolitischen Zielen der Kommunen gerecht zu werden.

Eine im Interesse des Gemeinwohls effizientere und nachhaltigere Flächennutzung könnte jedoch durchgesetzt werden, wenn die Grundsteuer zu einer ökologisch und sozial orientierten Flächennutzungssteuer entwickelt wird.

Den Kommunen soll rechtlich die Möglichkeit eröffnet werden, die Grundsteuer differenziert nach Nutzung, Versiegelung und Belastung der einzelnen Grundstücke zu erheben und dafür unterschiedliche Hebesätze festzusetzen. Damit könnten flächen- und versiegelungsintensive Bauweisen deutlich verteuert werden. Supermärkte auf der „grünen Wiese“ oder Einfamilienhäuser in flächenaufwendiger Bauweise hätten mit deutlich höheren Belastungen zu rechnen, während Nutzungsformen im verdichteten Stadtgebiet, z. B. Kaufhaus oder Mehrfamilienwohnhaus, nicht wesentlich höher belastet würden.

Um einem Ausufer der Hebesatzregelungen durch die Kommunen vorzubeugen, sollten die Länder zwingend zur Festlegung von Höchsthebesätzen verpflichtet werden. Damit insbesondere negative Auswirkungen auf die Mietentwicklung vermieden werden können, ist der Höchsthebesatz für Mietwohngrundstücke gesondert zu regeln.

Mit der Begünstigung innerörtlicher Flächen würden neben einer ganzen Reihe positiver städtebaulicher Folgen (wie Begünstigung des Bestandserhalts von Wohnungen, Bebauung innerörtlicher Baulücken und ungenutzter Restflächen, Verringerung des Flächenverbrauchs) auch die finanziellen Aufwendungen für die Schaffung kommunaler Infrastruktur im Außenbereich (wie Straßenbau, Ausbau des ÖPNV und des Versorgungsnetzes mit Energie und Wasser, Abwasserkanäle) deutlich verringert.

Zudem sollen durch eine angemessene Bodenbesteuerung die finanziellen Einnahmen der Kommunen erhöht werden. Voraussetzung wäre eine Überwindung des veralteten, vom Bundesverfassungsgericht bereits 1995 für unzulässig erklärten Systems der sog. Einheitsbewertung. Die dem Gesetzgeber auferlegte Reform ist überfällig. Nach Gutachten des Deutschen Instituts

für Wirtschaftsförderung Berlin entsprechen die Einheitswerte, deren letzte Hauptfeststellung zum 1. Januar 1964 erfolgte, nur noch durchschnittlich 13 % der Verkehrswerte und stellen somit eine groß angelegte Subventionierung des Grund- und Immobilieneigentums dar. Am höchsten ist die Diskrepanz bei unbebauten Grundstücken – ein Grund für das Spekulieren mit unbebauten Grundstücken in bester „Filetlage“ von Städten und Gemeinden.

5. Vorrang von Pauschalzuweisungen und Wiedereinführung einer kommunalen Investitionspauschale des Bundes

Vielfach können die Prioritäten investiver oder sozio-kultureller Aufgaben nicht von den Städten, Gemeinden und Landkreisen selbst gesetzt werden, weil die Entscheidungen durch zweckgebundene Zuweisungen bzw. Förderprogramme fremdbestimmt sind. Kommunen mit ungenügender finanzieller Ausstattung sind darüber hinaus oft nicht in der Lage, den notwendigen Eigenanteil bei der Inanspruchnahme zweckgebundener Mittel aufzubringen, so daß manches Förderprogramm des Bundes, der EU oder der Länder nicht ausgeschöpft wird.

Die Anzahl der zweckbestimmten Zuweisungen und Förderprogramme soll deutlich reduziert werden. Die so frei werdenden Mittel sollen den Kommunen pauschaliert als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden. Das schließt nicht aus, daß Zweckzuweisungen an Städte, Gemeinden und Landkreise für bestimmte Aufgaben wie im Jugend-, Kultur- und Sportbereich weiterhin erforderlich sind.

In vielen ostdeutschen Städten, Gemeinden und Landkreisen besteht nach wie vor sehr hoher Investitionsbedarf für die Erneuerung und den Ausbau der Infrastruktur. Schwerpunkte bilden dabei die Aufgabenbereiche soziale Infrastruktur, Verkehrswesen und Straßenbau, Stadterneuerung, Abwasser- und Abfallentsorgung. Dennoch sind die ostdeutschen Kommunen seit 1992 gezwungen, ihre Investitionsausgaben Schritt für Schritt zu reduzieren. 1999 werden die Sachinvestitionen der ostdeutschen Kommunen um rd. 35 % unter denen von 1992 liegen. Eine Wiederauflage der bereits in den Jahren 1991 (5 Mrd. DM) und 1993 (1,5 Mrd. DM) durch den Bund für Ostdeutschland ausgereichten kommunalen Investitionspauschale könnte helfen, diese Talfahrt kommunaler Investitionen zu stoppen.

Es wird vorgeschlagen, die kommunale Investitionspauschale des Bundes in einer Größenordnung von etwa 3 Mrd. DM jährlich festzuschreiben und diese Gelder den Kommunen mit geringstmöglichem Verwaltungsaufwand direkt zur Verfügung zu stellen. Die Auswahl der Investitionsvorhaben sollte den Kommunen eigenverantwortlich obliegen. Die Mittel sollten auch zur Komplementärfinanzierung verwendet werden dürfen.

Gerade in Ostdeutschland, wo Arbeitslosenquoten wie Investitionsnachholbedarf besonders hoch sind, ist die Ausreichung einer kommunalen Investitionspauschale des Bundes in doppelter Hinsicht wichtig: Zum einen schaffen Infrastrukturinvestitionen Arbeitsplätze und Einkommen; zum anderen sind sie ein Standortfaktor, der Wachstumsmöglichkeiten in der Zukunft eröffnet.

Allerdings sollten auch Kommunen in vergleichbarer Situation im Altbundesgebiet eine adäquate Förderung erhalten.

Bei gleichzeitiger Verbesserung der Infrastruktur in den Kommunen und der Lebensbedingungen für die Bevölkerung würde eine kommunale Investitionspauschale des Bundes zusätzliche Impulse für die heimische Wirtschaft und für die Stabilisierung der Kommunalfinanzen bewirken. Werden bei-

spielsweise 1 Mrd. DM für Bauinvestitionen eingesetzt, würden nach Berechnungen des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie 12600 Arbeitsplätze gesichert, eine Nachfrage in Höhe von 1,4 Mrd. DM in anderen Wirtschaftsbereichen ausgelöst und 250 Mio. DM zusätzliche Steuereinnahmen für Gebietskörperschaften sowie 160 Mio. DM Sozialbeiträge initiiert, außerdem entfielen 260 Mio. DM Arbeitslosengeld.

Die Notwendigkeit der zweiten Stufe der Reform der Kommunalfinanzierung wird folgendermaßen begründet:

Die Stärkung der Kommunen im System der öffentlichen Haushalte erfordert mittel- und langfristig die generelle Überprüfung des Steuersystems und der Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Auf den Prüfstand gehören die derzeitige vertikale Steuerverteilung mit der Ertragshoheit nach Trennsystem (Artikel 106 GG) und die Ertragshoheit nach Verbundsystem (Gemeinschaftsteuern) sowie die horizontale Steuerverteilung.

Überprüft werden soll auch der Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen. Der geltende gesamtdeutsche Finanzausgleich einschließlich Ergänzungsanteilen an der Umsatzsteuer ist seit 1995 in Kraft und läuft planmäßig im Jahr 2004 aus. Im Jahr 1998 wurden insgesamt 56,8 Mrd. DM über das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem umgeleitet. 46,9 Mrd. DM flossen in die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin). 9,9 Mrd. DM wurden in die Haushalte der alten Länder transferiert.

Bei der Neugestaltung des bundesdeutschen Finanzausgleichs nach 2004 sollen die teilweise erheblichen Finanzkraftunterschiede der Kommunen stärker berücksichtigt werden. In einem Urteil hatte das Bundesverfassungsgericht schon 1992 beanstandet, daß die Finanzkraftunterschiede der Kommunen nur zu 50 % bei der Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs berücksichtigt wurden. Bei einer Neuregelung des Finanzausgleichs müssen diese kommunalen Finanzkraftunterschiede stärker berücksichtigt werden.

Der gemeindliche Einkommensteueranteil ist in den vergangenen Jahren durch das verringerte Aufkommen bei der veranlagten Einkommensteuer erheblich betroffen worden. Dies konnte auch nicht durch den vorübergehenden Anstieg des Einkommensteueraufkommens in 1998 kompensiert werden. Hinzu kommt, daß die Kommunen mit der Abschaffung der Gewerbesteuer bereits eine weitgehend konjunkturunabhängige Einnahme verloren hatten.

Die Steuerfinanzierungsquote in den westdeutschen Kommunalhaushalten liegt bei etwa 35 %, in den ostdeutschen nur bei rd. 15 %. Strukturschwache ostdeutsche und westdeutsche Städte und Gemeinden sind in hohem Maße von Zuweisungen abhängig. Die Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben bedingt gewichtige eigenverantwortlich gestaltbare Einnahmen. Die kommunalen Gebietskörperschaften benötigen eine selbstverwaltete finanzielle Grundlage, die eine Stetigkeit der Einnahmen sichert und in möglichst großem Umfang entsprechend den örtlichen Bedürfnissen von den Entscheidungsträgern der kommunalen Ebenen selbst beeinflußt werden kann. Deshalb führt an der Stärkung der Steuerertragshoheit der Kommunen kein Weg vorbei.