

Antrag

Fraktion der SPD

Hannover, den 5. Februar 2002

Kommunale Finanzen sichern - Gemeindefinanzreform forcieren

Der Landtag wolle beschließen:

EntschlieÙung

1. Der Landtag teilt die Sorge der niedersächsischen Kommunen und ihrer Spitzenverbände über die zum Teil dramatische Entwicklung in vielen kommunalen Haushalten. Dies gilt gerade auch im Hinblick auf die Entwicklung der wichtigsten eigenen Steuerquelle der Städte und Gemeinden, der Gewerbesteuer.
2. Der Landtag begrüÙt, dass die Landesregierung bereits Ende vergangenen Jahres im Rahmen der Beratungen zum Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz intensiv an den Bemühungen von Bundesregierung und Bundesrat mitgewirkt hat, durch eine Reihe von unmittelbar wirksamen Maßnahmen für eine Verbesserung des kommunalen Steueraufkommens zu sorgen, indem an den Ursachen der aktuellen Steuerausfälle angesetzt wurde. In diesem Zusammenhang begrüÙt der Niedersächsische Landtag ausdrücklich, dass die Bundesregierung unter Mitwirkung der Niedersächsischen Landesregierung
 - a) die Regelungen für die gewerbesteuerliche Organschaft an diejenigen der Körperschaftssteuerlichen Organschaft angeglichen hat, wodurch eine Steuerermehreinnahme der Kommunen von bundesweit 400 Mio. Euro erreicht worden ist; hierzu hatte Niedersachsen einen entsprechenden Antrag gestellt,
 - b) die Rechtslage zur so genannten Mehrmütterorganschaft entsprechend der bisherigen Verwaltungsauffassung gesetzlich fixiert und dadurch Gewerbesteuerausfälle von bundesweit 331 Mio. Euro verhindert hat,
 - c) die Möglichkeiten der spartenübergreifenden Verlustverrechnung bei Versicherungsunternehmen beschränkt hat,
 - d) die Gewerbesteuerpflicht für Gewinne von Kapital- und Personengesellschaften aus der VeräuÙerung von Betrieben, Teilbetrieben und Mitunternehmerschaften festgeschrieben hat, wodurch Steuerermehreinnahmen der Kommunen von bundesweit 214 Mio. Euro erreicht worden sind,
 - e) - auf niedersächsische Initiative - auf die Grunderwerbsteuerbefreiung für Konzernumstrukturierungen verzichtet hat,
 - f) die bei Körperschaften steuerfreien Dividenden aus so genanntem Streubesitz wieder in die Gewerbesteuerpflicht einbezogen und dadurch Gewerbesteuerermehreinnahmen von bundesweit 159 Mio. Euro erreicht hat,
 - g) die Beibehaltung des Betriebsausgabenabzugsverbots im Zusammenhang mit steuerfreien Erträgen aus Beteiligungen von Körperschaften durchgesetzt und damit Gewerbesteuerausfälle von bundesweit 108 Mio. Euro verhindert hat.

Die Landesregierung hat somit durch die Vielzahl ihrer zur Vermeidung noch höherer Steuerausfälle im Bundesrat gestellten Anträge ihre Verantwortung für die Haushalte der Kommunen unter Beweis gestellt.

3. Der Landtag begrüßt, dass die Landesregierung im Zusammenhang mit der Rückzahlung der BEB-Förderabgabe zu Gunsten der Kommunen eine Regelung anstrebt, die dafür sorgt, dass sich eventuelle zeitliche Verzögerungen bei der Beteiligung der übrigen Länder an den BEB-Mindereinnahmen nicht zu Lasten der Kommunen auswirken, weil das Land in Liquiditätsvorlage für die Kommunen tritt. Der Landtag unterstützt die Anstrengungen der Landesregierung, unter Bezugnahme auf das Kassenprinzip gemeinsam mit den anderen Ländern und dem Bund eine Lösung zu finden, um - ohne Anrufung des Bundesverfassungsgerichts - eine Refinanzierung der Rückzahlungsbeträge zu erreichen.
4. Der Landtag ist sich bewusst, dass das Thema Kommunal финанzen deutlich zu komplex ist, um einer einfachen Lösung zugänglich zu sein. Die zukünftige Sicherung der kommunalen Finanzen macht erforderlich, dass eine Analyse der Ursachen in allen Bundesländern betrieben wird, da der Einbruch der Kommunal финанzen kein hausgemachtes niedersächsisches Problem ist. Ebenso erforderlich ist auf Landesebene eine Aufgabenkritik verbunden mit einer möglichen Reduzierung der Kostenbelastung für die Kommunen sowie die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips zwischen Land und Kommunen.
5. Der Landtag stellt fest, dass zu einer dauerhaften Bekämpfung der strukturellen Probleme bei den kommunalen Einnahmen und Ausgaben über diese Maßnahmen hinaus eine umfassende Reform des Gemeindefinanzsystems erforderlich ist.
6. Der Landtag begrüßt daher ausdrücklich, dass die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode eine Kommission zur Vorbereitung einer umfassenden Gemeindefinanzreform einberufen wird.
7. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, mit großem Nachdruck gegenüber der Bundesregierung auf eine strukturelle Verbesserung der Finanzsituation der niedersächsischen Kommunen hinzuwirken.
8. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, die Arbeit der Gemeindefinanzreform-Kommission mit konstruktiven Vorschlägen zu unterstützen, damit die gegenwärtigen Probleme der Kommunal финанzen einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Lösung zugeführt werden können.
9. Der Landtag fordert die Landesregierung in diesem Zusammenhang insbesondere auf,
 - a) sich gegenüber dem Bund dafür einzusetzen, dass das in Art. 104 a GG verfassungsrechtlich verankerte Konnexitätsprinzip mit Blick auf die Kommunen sachgerecht so ausgefüllt wird, dass nach dem Prinzip der Veranlassung der Bund keine Kostenlasten auf die Kommunen abwälzt, die sachlich seinem Verantwortungsbereich zuzuordnen sind,
 - b) in Zusammenarbeit mit dem Bund und den Ländern darauf hinzuwirken, dass im Rahmen der Arbeit der Gemeindefinanzreform-Kommission eine Überprüfung erfolgt, inwieweit die Gewerbesteuer als kommunale Einnahmequelle zukunftsfähig ist, wie sie fortentwickelt werden könnte, bzw. auf welche andere Einnahmequellen zu Gunsten der Kommunen zurückgegriffen werden könnte. Dabei wird sich jeder Vorschlag an den Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes, wonach zu den Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden eine mit Hebesatzrecht versehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle gehört, messen lassen müssen,
 - c) gemeinsam mit den anderen Bundesländern und der Bundesregierung im Rahmen der Arbeit der Gemeindefinanzreform-Kommission darauf hinzuwirken, eine vom Konjunkturverlauf weniger stark abhängige Entwicklung des kommu-

- nenal Steueraufkommens herbeizuführen, um dadurch gleichzeitig der bundesweit zunehmenden Diskrepanz zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen entgegenzuwirken,
- d) gegenüber der Bundesregierung auf eine spürbare Entlastung der Kommunen im Bereich der Sozialhilfekosten und der Abfederung von Risiken der Arbeitslosigkeit hinzuwirken, um dabei insbesondere die Kommunen von den Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit zu entlasten.
10. Der Landtag bittet die Landesregierung, auf einen zügigen und erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen der Kommission für eine umfassende Gemeindefinanzreform hinzuwirken, ohne allerdings die Verhandlungen durch eine frühzeitige Verhärtung der Standpunkte zu blockieren.

Begründung:

Der Themenbereich kommunale Finanzen ist viel zu bedeutsam, als dass er sich für einen den Wahlkampf einläutenden Schlagabtausch instrumentalisieren ließe. Die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte sind bundesweit stärker zurückgegangen als vermutet. Vor diesem Hintergrund wird den Interessen der Kommunen nicht durch bestenfalls gut gemeinte, aber nicht durchfinanzierte bzw. nicht finanzierbare Sofortmaßnahmen, sondern nur durch eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen gedient.

In den jüngst geführten Diskussionen zum Thema Kommunalfinanzen wurde suggeriert, dass sich eine deutliche Verbesserung der Finanzsituation der niedersächsischen Kommunen durch kurzfristige Maßnahmen erreichen ließe. Bei der Forderung nach derartigen Sofortmaßnahmen wird jedoch übersehen, dass die Finanzmittel des Landes nicht beliebig vermehrbar sind. Eine kurzfristig betriebene Verbesserung der Finanzausstattung geht daher zwangsläufig zu Lasten der bereits heute äußerst strapazierten Landeskassen und ist somit ohne eine zusätzliche Neuverschuldung des Landes nicht finanzierbar. Auch muss daran erinnert werden, dass der gegenwärtige Kommunale Finanzausgleich vom Staatsgerichtshof in Bückeburg im Urteil vom 16. Mai 2001 als ausgewogen und verfassungsgemäß bezeichnet worden ist. Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil festgestellt, dass Art. 57 Abs. 4 Nds. Verf. keine vollständige Kostenerstattung durch das Land regelt.

Aber auch die derzeitige Finanzsituation des Bundes eröffnet keine Spielräume für eine kurzfristige Entlastung der Kommunen. Vor allem die im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung erforderlich gewordenen Strukturverbesserungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern haben dazu geführt, dass der Bundesrepublik Deutschland eine Verwarnung in Form eines sogenannten Blauen Briefes von EU-Währungskommissar Pedro Solbes droht. Gleichzeitig verlautete jedoch aus Brüssel, dass der strikte Sparkurs von Bundesfinanzminister Hans Eichel ohne Abstriche unterstützt werde. Vor diesem Hintergrund sind dem finanziellen Handlungsspielraum des Bundes sehr enge Grenzen gesetzt.

Sofern die vom Bund erzielten UMTS-Versteigerungserlöse als Begründung dafür herangezogen werden, dass die Abschreibungen der Telekommunikationsunternehmen bei den Gemeinden zu Steuerverlusten von mehreren Milliarden Euro führen würden, so bleibt unberücksichtigt, dass die Telekommunikationsunternehmen die für insgesamt rund 50 Mrd. Euro erworbenen UMTS-Lizenzen über einen Zeitraum von zwanzig Jahren abschreiben müssen. Auch wird bei einer solchen Argumentation übersehen, dass die Lizenzen von den Telekommunikationsunternehmen ersteigert worden sind, um mit ihnen Gewinne zu erwirtschaften. Geht man davon aus, dass diese Gewinnerwartung zutrifft, dann würde sich die Steuerkraft der Telekommunikationsunternehmen in den nächsten Jahren sogar entsprechend erhöhen.

Die vielfach erhobene Forderung nach einer Rücknahme der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage durch das Steuersenkungsgesetz ist nicht nur deshalb nicht durchführbar, weil sie zu Mindereinnahmen des Landes in voraussichtlicher Höhe von 84 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2002 und sogar in Höhe von 138 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2003 führen

würde. Schon die Begründung, dass die seinerzeit im Gesetzgebungsverfahren prognostizierten Mehreinnahmen der Kommunen nicht eingetroffen seien, überzeugt nicht. Ursache des Einnahmerückgangs ist nicht das Steuersenkungsgesetz; diese Auffassung haben auch die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene vertreten. Es handelt sich vielmehr überwiegend um Entwicklungen, die alle Ebenen treffen und nicht eine isolierte Korrektur zu Gunsten der Kommunen fordern oder rechtfertigen. Im übrigen käme eine Absenkung der Gewerbesteuerumlage gerade den gewerbesteuerstärkeren Städten und Gemeinden zugute und sorgte gerade nicht für eine zielgenaue Unterstützung der Gemeinden, in denen die Finanznot am größten ist. Zugleich würde der Spielraum des Landes zur gezielten Stärkung notleidender Gemeinden reduziert. Unterschiede zwischen verschiedenen Gemeinden könnten sich auf diese Weise verstärken. Anders als etwa das Land Bayern, das erst kürzlich im Bundesrat die Absenkung forderte, hätte das Land Niedersachsen nicht die Möglichkeit, seine Verluste teilweise auf Kosten anderer Länder im Finanzausgleich zu refinanzieren; es erleidet bei einer Absenkung vielmehr zusätzliche Verluste aus dem Länderfinanzausgleich.

Auch eine Erhöhung der Bedarfszuweisungen lässt sich nur finanzieren, wenn entweder zusätzliche - und daher nicht vorhandene - Landesmittel eingesetzt werden oder die Erhöhungen aus den allgemeinen Finanzausweisungen finanziert werden. Jede Anregung zu einer Erhöhung der Bedarfszuweisungen, die nicht gleichzeitig mit einem soliden Finanzierungsvorschlag verbunden ist, stellt sich schon aus diesem Grunde als finanzpolitisch unredlich dar. Schließlich darf nicht in Vergessenheit geraten, dass die Gewerbesteuer unter der Regierung Kohl schrittweise zu Lasten der Kommunen ausgehöhlt worden ist.

Zu einer ernst gemeinten, wirksamen und nachhaltigen Durchsetzung der kommunalen Interessen bedarf es daher einer länder- und parteiübergreifenden Unterstützung. Dabei muss allen Beteiligten bewusst sein, dass die Forderung nach einer Geltung des Konnexitätsprinzips zwischen Bund und Kommunen nur ein Beispiel von vielen konkreten Maßnahmen ist, die sich nur in parteiübergreifender Zusammenarbeit regeln lassen.

Möhrmann

Parlamentarischer Geschäftsführer