

Ausschuß für Kommunalpolitik
11. Sitzung

24.09.1986
hz-ma

erwähnt, für die das Bundesverfassungsgericht die Verfassungskonformität der Zweitwohnungssteuer bejaht habe; dort gebe es 280 Zweitwohnungen mit einem Jahressteueraufkommen von rund 200 000 DM.

Der Redner betont, in einigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens - nach einer Umfrage des RP Köln z. B. in den Eifelgemeinden Blankenheim, Münstereifel, Hilchenbach, Hellenthal usw. - habe ein gewisses Interesse an der Einführung dieser Steuer bestanden; Gemeinderatsbeschlüsse darüber seien bisher jedoch nicht gefaßt worden. Zudem sei die Zweitwohnungssteuer nicht unproblematisch. Es gebe ordnungs- und wohnungspolitische Zielsetzungen; aber bei der zunehmenden Finanzknappheit der Kommunen könne die Steuer aus finanzwirtschaftlicher Sicht auch bei kleineren Einnahmen verschiedentlich von Bedeutung sein. Allerdings bleibe die Zweitwohnungssteuer vom Begriff her eine Bagatellsteuer, deren Neueinführung der Innenminister - wie frühere Diskussionen zeigten - wegen des Mißverhältnisses zwischen Verwaltungsaufwand und Steueraufkommen keineswegs begrüße.

Das Kabinett habe sich zuletzt 1974 in einen Beschluß mit der Zweitwohnungssteuer - und zwar mit negativem Ergebnis - befaßt. 1981 habe Abg. Klütsch im Landtag eine Mündliche Anfrage zu diesem Thema gestellt. Seinerzeit habe noch keine Klarheit darüber bestanden, ob die Zweitwohnungssteuer überhaupt verfassungskonform eingeführt werden könnte; diese Frage sei vom Bundesverfassungsgericht 1983 bejaht worden, freilich mit gewissen Eingrenzungen, etwa daß die Steuer wegen des Gleichheitssatzes auch Inhaber von Zweitwohnungen zu entrichten hätten, die in derselben Gemeinde zugleich ihre Hauptwohnung unterhielten.

Der Ministerialdirigent weist darauf hin, daß sich Innen- und Finanzminister, deren Zustimmung in Nordrhein-Westfalen die erstmalige Einführung einer Steuer bedürfe, hinsichtlich der Zweitwohnungssteuer stets zurückgehalten hätten, um die Initiative den Gemeinden selbst zu überlassen. Solange von Kommunen keine verbindlichen Beschlüsse in dieser Richtung gefaßt würden, werde sich die Landesregierung zu diesem Thema nicht äußern. Sollte ein solcher Beschluß vorliegen, müßten die ordnungs-, wohnungs- und finanzpolitischen Seiten des Problems gegenüber der Kabinettsentscheidung von 1974 neu bewertet werden. Wegen des ungünstigen Verhältnisses des Verwaltungsaufwands zu den Einnahmen und der Schwierigkeit der Abgrenzung von Zweitwohnungen dürften in Nordrhein-Westfalen erhebliche Vorbehalte gegenüber dieser Steuer geltend gemacht werden.

Die CDU-Fraktion habe ihren Antrag deswegen gestellt, berichtet Abg. Stump (CDU), weil sie Kenntnis davon besitze, daß sich die Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden über die Zweitwohnungssteuer unterhalten habe. Offenbar habe die Regierung aber hinsichtlich der Einführung einer solchen Steuer keine konkreten Absichten.

Der Vorsitzende dankt dem Vertreter des Innenministeriums für seine umfassenden Darlegungen.

Ausschuß für Kommunalpolitik
11. Sitzung

24.09.1986
hz-ma

b) "Stand der Bemühungen um eine Gemeindefinanzreform in
Nordrhein-Westfalen"

Zu diesem Gegenstand, dessen Behandlung im Rahmen einer Aktuellen Viertelstunde die SPD-Fraktion beantragt hat, äußert sich LMR Held (Innenministerium), der an diesem Thema nach Auskunft von Staatssekretär Dr. Munzert auf Bund-Länder-Ebene mitarbeitet. Der Redner legt dar, der Landtag habe in seiner EntschlieÙung zur "Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen einer gesicherten Finanzausstattung" schon im September 1984 dazu aufgefordert, Bestrebungen zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform nachhaltig zu unterstützen und sich beim Bund für die Berufung einer Sonderkommission aus Vertretern des Bundes, der Länder und Gemeinden einzusetzen, die auf der Grundlage der in der Diskussion befindlichen Reformüberlegungen konkrete Vorschläge für eine umfassende neue Gemeindefinanzreform erarbeiten sollte; schließlich habe der Landtag in seinem Antrag darum gebeten, die einzelnen Modelle rechnerisch zu überprüfen. Zur Bildung einer solchen Sonderkommission sei es nicht gekommen; statt dessen habe aber die Konferenz der Ministerpräsidenten die Innenminister- und die Finanzministerkonferenz aufgefordert, zur Finanzlage der Kommunen und insbesondere zur Neuordnung des gemeindlichen Steuersystems eine gemeinsame Beratungsvorlage zu erarbeiten und dabei zu prüfen, inwieweit diese abgestimmte Vorlage rechnerisch variiert werden könne.

Der Referent führt ferner aus, eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Innen- und der Finanzminister der Länder Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hessen, Bayern, des Saarlandes und Nordrhein-Westfalen habe im November 1985 ihre Beratungen aufgenommen und sie nach insgesamt neun Sitzungen Anfang September 1986 abgeschlossen. Die Arbeitsgruppe habe sich mit der Gewerbesteuerfrage konkret unter dem Gesichtspunkt beschäftigt, welche Möglichkeiten für eine anforderungsgerechte Strukturverbesserung des Gemeindesteuersystems im Gesamtzusammenhang der wirtschafts-, finanz- und steuerpolitischen Notwendigkeiten bestünden. Sie habe bei ihren Beratungen die kommunalen Spitzenverbände, die Spitzenverbände der Wirtschaft und Vertreter des Wissenschaftsbeirates beim Bundesfinanzministerium sowie des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angehört und sich um ein umfassendes Spektrum an Informationen bemüht. In ihren Beratungen sei die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß die Gewerbesteuer in Anbetracht der Höhe ihre Aufkommens, aber auch wegen des verfassungsmäßig vorgesehenen Hebesatzrechts, wegen der Anknüpfung der Gewerbesteuer an die örtliche Wirtschaftstätigkeit und trotz der Angriffe der vergangenen Jahre ein tragendes Element der Gemeindefinanzierung darstelle, was darin gesehen werde, daß die Gewerbesteuer mit dem Hebesatzrecht die Finanzautonomie der Gemeinden und damit ein Kernstück des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts unterstütze und

Ausschuß für Kommunalpolitik
11. Sitzung

24.09.1986
hz-ma

garantiere. Allerdings habe die Arbeitsgruppe auch festgestellt, daß die Mängel der Gewerbesteuer in ihrer heutigen Ausgestaltung eine neue Ordnung des Gemeindesteuersystems notwendig machten. Angesichts der kontrovers verlaufenen Diskussion mit den Verbänden sei das Plenum zu der Ansicht gekommen, daß sich eine Reform nur als Kompromiß erreichen ließe. Keines der vorliegenden Modelle dürfte daher ohne Änderung zu übernehmen sein. Die Arbeitsgruppe habe Kriterien genannt, an denen eine solche Kompromißformel für ein neues Gewerbesteuersystem gemessen werden sollte:

- Qualitative und quantitative Beibehaltung des Hebesatzrechts,
- Abbau der Konjunkturabhängigkeit,
- Abbau der zwischengemeindlichen Verteilungsdisparitäten,
- Ausgewogenheit der Steuerlast sowie
- Aufkommensneutralität zwischen den Gemeinden und den Hoheitsträgern sowie im Verhältnis von Bund, Land und Gemeinden.

Vor dem Hintergrund der aufgeführten Kriterien empfehle die Arbeitsgruppe zwei Modelle, die zunächst durchgerechnet werden sollten; sie kämen den erwähnten Kriterien am nächsten. Es handle sich einmal um einen gemeinsamen Vorschlag des Deutschen Städtetages und des Städte- und Gemeindebundes - den sogenannten Vorschlag der Spitzenverbände -; das zweite Modell sei auf eine Neuausgestaltung bzw. Wiederherstellung der Gewerbesteuer mit verschiedenen Varianten ausgerichtet.

Der Modellvorschlag der kommunalen Spitzenverbände sehe im Unterschied zu der bisherigen Gewerbesteuer eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen auf alle Unternehmen und Unternehmer vor, ferner eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch die Einbeziehung von Mieten und Pachten sowie der gezahlten Zinsen und Löhne, sodann eine Differenzierung der Steuermeßzahlen für die einzelnen Besteuerungsgrundlagen und schließlich eine Differenzierung der Freibeträge. - Unter einer Revitalisierung der Gewerbesteuer verstehe die Arbeitsgruppe ein Modell, das sich nicht grundsätzlich von dem der Spitzenverbände unterscheide, aber eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen durch Einbeziehung der größeren Betriebe der Selbständigen anstrebe. Außerdem sehe dieses Modell die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Einbeziehung der Lohnsummen vor. Die Ausgestaltung einer revitalisierten Gewerbesteuer hänge allerdings von der Gewichtung der einzelnen Komponenten ab. Dazu habe die Arbeitsgruppe keine Aussagen gemacht, weil sie glaube, daß solche Varianten nur durch Modellrechnungen erreichbar seien.

Ausschuß für Kommunalpolitik
11. Sitzung

24.09.1986
hz-ma

LMR Held teilt mit, die Arbeitsgruppe habe dieses Ergebnis den Konferenzen der Innenminister und der Finanzminister vorgelegt, die darüber zu befinden hätten, was der Ministerpräsidentenkonferenz empfohlen werden solle, die darüber abschließend zu entscheiden habe. Aus der Sicht des Innenministers NW sei das geschilderte Resultat durchaus befriedigend. Es erfülle vor allem die Kriterien, die der Landtag in seiner EntschlieÙung von 1984 aufgestellt habe: Ausschaltung oder zumindest Einschränkung der Konjunkturabhängigkeit, Ausgewogenheit der Verteilungswirkung unter den Gemeinden, Wettbewerbsneutralität durch Ausgewogenheit der Besteuerung, Vermeidung negativer Auswirkungen auf die Arbeitsplätze bzw. das Preisniveau und geringstmöglicher Verwaltungsaufwand. Im übrigen sei zu erwarten, daß ein nach den beiden Modellen gestaltetes kommunales Steuersystem wesentlich dazu beitrage, die Verteilungsdisparitäten zwischen den Gemeinden abzubauen. Zudem sicherten die Modelle die qualitative und quantitative Erhaltung des Hebesatzrechts der Gemeinden.

Eine solche Entwicklung würde den kommunalen Finanzausgleich entscheidend entlasten. Freilich bleibe abzuwarten, ob das genannte Ergebnis die Zustimmung des Bundes finde, der für die Neuordnung der Gewerbesteuer die gesetzgeberische Kompetenz besitze.

Der Vorsitzende dankt dem Vertreter des Innenministeriums für seinen ausführlichen Bericht.

Eine eingehende Diskussion des Punktes würde nach Meinung des Abg. Wilbusse (SPD) den zeitlichen Rahmen der heutigen Sitzung sprengen. Deshalb beschränkt sich der Abgeordnete auf die Feststellung, daß es zu der vom Landtag geforderten Sonderkommission unter Beteiligung der Gemeinden nicht gekommen sei. Allerdings seien die Kommunen in das geschilderte Verfahren insoweit einbezogen gewesen, als ihm auch Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände zugrundegelegt hätten.

Offensichtlich beschäftigten sich die Regierungen der Bundesländer in Ansätzen mit der Gemeindefinanzreform; deshalb wäre anzunehmen, daß sich die Bemühungen verstärkten. Zu gegebener Zeit werde sich der Ausschuß mit dem Thema erneut befassen.

Ausschuß für Kommunalpolitik
11. Sitzung

24.09.1986
hz-ma

Zu 2: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1987
(Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1987)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/1252

in Verbindung damit

Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes zur Erteilung des Aufkommens aus der Grunderwerbsteuer

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/1253

Die Einführung in den GFG-Entwurf 1987 gibt StS Dr. Munzert (Innenministerium). Er erinnert daran, daß der Gesetzentwurf in der vergangenen Woche im Plenum eingebracht und in erster Lesung beraten worden sei (Plenarprotokolle 10/28 S. 2141 und 10/30 S. 2281 ff.), und will sich deshalb kurz fassen.

Der Staatssekretär betont, die Landesregierung wolle die Haushaltskonsolidierung im Jahre 1987 in verstärktem Maße fortsetzen. Dazu gehöre die Einschränkung der Nettokreditermächtigung auf 5,6 Milliarden DM. Dieses Datum sei aus der Sicht der Regierung unumstößlich; die gesamte Ausgaben- und Haushaltspolitik des Landes habe sich hieran zu orientieren. Dazu gehöre auch, daß den Kommunen im nächsten Jahr keine rechnerisch höheren Zuweisungen zufließen könnten als 1986. Damit verbunden sei eine Begrenzung des Finanztransfers auf das Niveau des laufenden Jahres. Hierbei gebe es theoretisch verschiedene Möglichkeiten: Änderung der Grundlagen des Steuerverbundes, Senkung der Quoten des Steuerverbundes und/oder des Kraftfahrzeugsteuerverbundes, Befrachtung des Steuerverbundes oder Abschaffung der Grunderwerbsteuerbeteiligung.

Die Landesregierung habe sich für ein Modell entschieden, das die vier aufgeführten Möglichkeiten kombiniere: Die Grunderwerbsteuerbeteiligung der Kommunen solle aufgehoben werden; der Steuerverbund werde geringfügig befrachtet - der Förderungsbereich Wasserversorgung mit 4,8 Millionen DM und der Förderungsbereich Stadterneuerung mit 15 Millionen DM -; aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund sollten künftig die Zuweisungen für Baumaßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs - 178,4 Millionen DM - finanziert werden. Finanzschwächere Gemeinden sollten von diesen Maßnahmen geringer betroffen werden als finanzstärkere Kommunen. - Außer den genannten Veränderungen schlage die Landesregierung vor, die Krankenhausinvestitionsumlage ab 1987 nicht mehr zu erheben.