Bundesrat

Drucksache 225/1/87
29.06.87
Fz - R

Empfehlungen
der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Punkt der 579. Sitzung des Bundesrates am 10. Juli 1987

Der federführende Finanzausschuß (Fz) und
der Rechtsausschuß (R)
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf
gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes
wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 7 Abs. 3)

In Artikel 1 Nr. 3 wird § 7 Abs. 3 wie folgt gefaßt:

"(3) Zur Abgeltung der Sonderbelastungen, die den Ländern Bremen und Hamburg aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen Bremen, Bremerhaven und Hamburg erwachsen, werden von den Einnahmen nach den Absätzen 1 und 2

- des Landes Bremen 90.000.000 DM,
- des Landes Hamburg 142.000.000 DM

abgesetzt."

Begründung:

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.1986 (Seite 90) bleibt die ausnahmsweise Berücksichtigung von

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 06 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen als traditioneller Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im Rahmen der Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers.

Aus dem Ausnahmecharakter der zugelassenen Abzugsmöglichkeit folgt, daß eine enge Begrenzung vorzunehmen ist.

Der Ansatz von Sonderbelastungen aus dem Betrieb und der Unterhaltung von Seehäfen kommt nur für die überregional und national bedeutsamen Häfen Hamburg und Bremen in Betracht. Berücksichtigt werden die Nettoausgaben für Baumaßnahmen und die Nettobelastungen des Betriebes je zu 50 %.

Mit dem hälftigen Ansatz der gesamten Nettokosten wird berücksichtigt, daß nur ein Teil des über die Seehäfen laufenden Aussenhandels über die Grenzen der Länder reicht, in denen die Häfen belegen sind. Nur insoweit sind ausgleichsrelevante Mehraufwendungen zugunsten der übrigen am Finanzausgleich teilnehmenden Länder gegeben.

Außerdem trägt der Abschlag dem Umstand Rechnung, daß die Abgrenzung der Hafenlasten von allgemeinen Haushaltsbelastungen mit Unsicherheiten und Interpretationsschwierigkeiten verbunden ist.

Von den durchschnittlichen Aufwendungen für den Zeitraum 1981 bis 1985 sind folgende Beträge zu berücksichtigen:

	Bremen - Mio DM -	Hamburg - Mio DM -
Aufwand für Baumaßnahmen	83	130
Aufwand für lfd. Unterhaltung und Betrieb	96	153
zusammen	179	283
Ansatz 50 % gerundet	90	142

Die Ausnahmeregelung von dem generellen Verbot einer Sonderlastenberücksichtigung im Länderfinanzausgleich sollte auf die Hafenlasten der Stadtstaaten Bremen und Hamburg begrenzt bleiben.

Das Gericht hat zwar auch die mit dem Länderfinanzausgleichsgesetz 1958 beschlossene Einbeziehung des "inzwischen ebenfalls (nach Bremen und Hamburg) zu einem relevanten Seehafen gewordenen Hafens Emden" nicht beanstandet. Im Seehafen Emden wurden im Durchschnitt der Jahre 1955 bis 1957 rd. 13 % des Seegüterumschlags aller bundesdeutschen Seehäfen abgewickelt, im nächstgrößten Seehafen Lübeck nur rd. 4,7 %. Bestimmt man die Relevanz eines Seehafens nach der Bedeutung seines gewichtmäßigen Seegüterumschlags im bundesdeutschen Vergleich, dann kann - nach den Maßstäben, die das Gericht den Tatbeständen der Jahre vor 1958 entnommen hat - Emden mit derzeit rd. 2,6 %-Beteiligung am bundesdeutschen Umschlag nicht mehr als relevanter Seehafen gelten.

Fz 2. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 8 Abs. 5)
R

In Artikel 1 wird Nummer 4 gestrichen.

Begründung:

Die Einbeziehung der Gemeindesteuern zu 50 vom Hundert in den Länderfinanzausgleich war Ergebnis der Finanzreform 1969 und entsprach dem verfassungsrechtlichen Erfordernis des Art. 107 Abs. 2 GG hinsichtlich einer angemessenen Berücksichtigung. Jede Veränderung dieser Größenordnung muß daher fi verfassungsrechtlich einwandfrei begründet werden. Die vorliegende Gesetzesbegrün dung enthält insoweit keine stichhaltigen Gründe für eine stärkere Heranziehung der Länder mit finanzstarken Gemeinden.

Weder enthält das Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine rechtliche Verpflichtung zu einer stärkeren Berücksichtigung der Gemeindesteuern, noch ist diese aus anderen Gründen verfassungsrechtlich geboten.

Ziel des Länderfinanzausgleichs ist nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG ein Ausgleich der Finanzkraft der Länder - nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Steuern und sonstigen ausgleichsrelevanten Einnahmen der Länder -, nicht der Steuereinnahmen der Gemeinden.

Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden sind lediglich beim angemessenen Ausgleich dieser Ländereinnahmen zu berücksichtigen; sie selbst können daher nicht ausgeglichen werden.
Diese verfassungsrechtlichen Bedenken, die einer stärkeren Berücksichtigung entgegenstehen, lassen sich wie folgt konkretisieren:

- Die Länder - außer den Stadtstaaten - haben kein Zugriffsrecht auf die Steuereinnahmen der Gemeinden. Die Gemeinden können nach Art. 106 Abs. 6 GG die Realsteuerhebesätze festsetzen und damit die Höhe ihrer Steuereinnahmen weitgehend selbst bestimmen, ohne daß die Länder darauf einen Einfluß haben. Bei unmittelbarer Einbeziehung der Gemeindesteuern in den Finanzausgleich würden die Gemeinden eine ihnen nicht zukommende Einflußmöglichkeit auf den Umfang des Finanzausgleichs gewinnen.
  Die Finanzkraft der Gemeinden ist von derjenigen der Länder abzuheben,

(noch Ziff. 2)

weil die Einnahmen der Gemeinden die Finanzkraft der Länder allenfalls mittelbar stärken. Deshalb kann die Finanzkraft der Gemeinden den Ländern zwar an-,aber nicht zugerechnet werden ("berücksichtigen").

- Mit der Forderung nach Berücksichtigung von Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden wird bereits im Grundgesetz eine Wechselbeziehung zwischen diesen beiden Merkmalen hergestellt. Die Wechselbeziehung ist darin begründet, daß hohen Realsteuereinnahmen der Gemeinden entsprechend hohe Ausgaben, insbesondere zur Stärkung und Sicherung der Infrastruktur, gegenüberstehen und diese Mehrausgaben vielfach erst die Voraussetzung für die überdurchschnittlich hohen Einnahmen bilden. Deshalb ist bereits hier ein werbungskostenähnlicher Abzug in Höhe von 50 v. H. gerechtfertigt.

- Eine über den bisherigen Umfang hinausgehende Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich würde auch eine verstärkte und auf die einzelne Gemeinde abgestellte Berücksichtigung des Finanzbedarfs bedingen. Damit würden alle in den kommunalen Finanzausgleichen auftretenden Probleme der Bedarfsermittlung und -bemessung in den Länderfinanzausgleich übertragen.

- Eine über den bisherigen Umfang hinausgehende Anrechnung der Finanzkraft der Gemeinden würde im Ergebnis auf eine Nivellierung der Gemeindesteuerkraft auf Bundesebene hinauslaufen, d.h. auf einen kommunalen Finanzausgleich über die Ländergrenzen hinweg. Dem stehen auch die Verfassungen der Länder entgegen.
Im übrigen wird bei Anrechnung der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs den Gemeinden zufließenden derivativen Einnahmen, die voll im Länderfinanzausgleich berücksichtigt sind, ein Anrechnungssatz der kommunalen Finanzkraft erreicht, der bereits jetzt bei rund 60 - 70 v. H. (z. B. Baden-Württemberg 71 v. H., Hessen 66,3 v. H.) liegt.

Fz 3. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 9 Abs. 4):

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Gesetzentwurf wie folgt ergänzt werden sollte:

'In § 9 Abs. 4 sind nach dem Wort "Verbandsgemeinden" die Worte "und in Schleswig-Holstein auch die Ämter" einzufügen.'

Begründung:

- In Schleswig-Holstein gibt es Ämter als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus Gemeinden desselben Kreises bestehen, die der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden dienen und die als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden treten. Die Ämter müssen auch im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes als Gemeinden angesehen werden, da sie nach den Beschlüssen der Gemeinden die Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden durchführen.

- Der Gleichstellung der schleswig-holsteinischen Ämter mit den Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz steht nicht entgegen, daß dort die Bürger der betreffenden Gemeinden Mitglieder der Körperschaft sind und in Schleswig-Holstein die beteiligten Gemeinden als juristische Personen Mitglieder sind und einen Zweckverband bilden. Grund für die Gleichstellung ist vielmehr die gleiche Aufgabenwahrnehmung für eine Mehrzahl von Gemeinden.

4. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 9 Abs. 4):

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Gesetzentwurf wie folgt ergänzt werden sollte:

'§ 9 Abs. 4 ist wie folgt zu ergänzen:

"..., sowie in Niedersachsen auch die Samtgemeinden."'

Begründung:

Die niedersächsischen Samtgemeinden sind freiwillige Zusammenschlüsse von einzelnen Gemeinden, um ihre Verwaltungskraft zu stärken. Die Bildung erfolgt durch Satzungsbeschluß der Mitgliedsgemeinden. Der Beschluß ist von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen.
Nach Inkrafttreten kann die Satzung nur noch vom Samtgemeinderat geändert werden. Der Austritt einer Mitgliedsgemeinde ist zwar möglich, bedarf aber der Zustimmung des Samtgemeinderates.
Samtgemeinden sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung. An der Spitze des Samtgemeinderates steht der Samtgemeindebürgermeister. Die Verwaltung der Samtgemeinde leitet der Samtgemeindedirektor entsprechend dem dualen System.

Die Samtgemeinden besitzen Dienstherrenfähigkeit.
Die Vorschriften der Niedersächsischen Gemeindeordnung

(noch Ziff. 4)

über kreisangehörige Gemeinden gelten für Samtgemeinden sinngemäß. Die Samtgemeinden unterliegen der Aufsicht wie kreisangehörige Gemeinden. Sie werden im kommunalen Finanzausgleich behandelt wie Einheitsgemeinden. D.h. die Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden werden im Rahmen der kommunalen Einwohnerbewertung des KFA nicht gesondert gewertet.
Die Aufgaben der Samtgemeinde umfassen:

- Aufstellung des Flächennutzungsplanes
- Trägerschaft öffentlicher Schulen und anderer Bildungseinrichtungen sowie von Sportstätten
- Bau und Unterhaltung von Gemeindeverbindungsstraßen
- Erlaß von Satzungen mit Anschluß- und Benutzungszwang (z.B. Kanalisation, Abfall, Wasserversorgung, Reinigung, Fernwärme, Friedhofswesen, Nutzung von Schlachthöfen)
- Antragstelle der Bürger für alle Verwaltungsangelegenheiten
- Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz
- für alle ihnen durch Satzung übertragenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden
- alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden.

Die Samtgemeinden führen die Kassengeschäfte ihrer Mitgliedsgemeinden. Sie veranlagen und erheben für diese die Gemeindeabgaben. Die Samtgemeinden können eigene Gebühren und Beiträge nach den Vorschriften der NGO erheben; ebenso eine Umlage von den Mitgliedsgemeinden. Sie sind Empfänger der Zuweisungen im KFA.
Von 142 Samtgemeinden in Niedersachsen haben 8 weniger als 5.000 Einwohner, 88 weniger als 10.000, 45 weniger als 20.000 und 1 mehr als 20.000.

5. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a Abs. 1)

In Artikel 1 Nr. 7 wird § 11 a Abs. 1 wie folgt gefaßt:

"(1) Der Bund gewährt leistungsschwachen Ländern jährlich Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) in Höhe von insgesamt 1,5 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4."

Begründung:

Das Grundgesetz enthält keine volumensmäßige Begrenzung für die Bundesergänzungszuweisungen. Auch aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts lassen sich keine finanzausgleichssystematische Gründe für eine statische Begrenzung ihres Gesamtvolumens zum jetzigen Zeitpunkt ablesen. Im Gegenteil. Das Bundesverfassungsgericht hat die qualitative Bedeutung der Bundesergänzungszuweisungen in Korrelation zum Länderfinanzausgleich hervorgehoben, die in einer - auch größenmäßig relevanten - Bedienungspflicht enden kann. Die ergänzende Funktion der Bundesergänzungszuweisungen genießt gegenüber der Notwendigkeit einer Berücksichtigung von Sonderlasten oder einer Haushaltsnotlage keinen Vorrang. Vorrang muß nach den Formulierungen und Intentionen des Bundesverfassungsgerichts die Erhaltung der Eigenstaatlichkeit einzelner Länder haben.

In einem Zeitpunkt verstärkten Auseinanderdriftens der Finanzkraftverhältnisse in den Ländern wird es für die Solidargemeinschaft der Länder immer schwieriger, den Zuweisungsbedarf für finanzschwache Länder aufzubringen. Dies vor allem deshalb, weil die Solidargemeinschaft auf der Zahlerseite nur aus drei von insgesamt zehn am Finanzausgleich beteiligten Ländern besteht. In einer solchen Situation darf sich der Bund durch eine Plafondierung der Bundesergänzungszuweisungen nicht zu Lasten der Zahlerländer aus seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die finanzschwachen Länder zurückziehen. Dies gilt vor allem auch angesichts der Notwendigkeit einer Finanzierung der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Vorabbeträge und Nachteilsausgleichsbeträge aus dem Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen.

Darüber hinaus führt die im Gesetzentwurf vorgesehene Festschreibung des Volumens der Bundesergänzungszuweisungen dazu, daß der Bund in den kommenden vier Jahren zu seinen Gunsten und zu Lasten der finanzschwachen Länder Beträge von insgesamt rd. 800 Mio DM umschichtet. Diese Verknüpfung von Entlastungszielen des Bundes aus dem Bereich des Art. 106 Abs. 4 GG mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 GG ist unzulässig.

Die Beibehaltung der bisherigen Regelung zur Begrenzung des Bundesergänzungszuweisungs-Gesamtvolumens auf 1,5 v.H. des Umsatzsteuer-Aufkommens ist daher geboten.

Fz 6. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a Abs. 1 und 2)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im weiteren Gesetzgebungsverfahren ihre Bereitschaft zu bekunden und alle Vorbereitungen zu treffen, den Nachteilsausgleich für die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen aus zusätzlichen Bundesmitteln zu leisten.

Begründung:

Die Leistung des Nachteilsausgleichs an die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen darf das Volumen der den leistungsschwachen Ländern gewährten Bundesergänzungszuweisungen nicht schmälern. Keineswegs folgt aus dem Urteil, daß Zusatzleistungen des Bunde für diesen Zweck nicht in Betracht kommen. Der Urteilsspruch, d der Nachteilsausgleich "bei der Neufestsetzung der Bundesergänzungszuweisungen" erfolgen soll, schließt nicht aus, daß der Bund, der die verfassungswidrige Verteilung seiner Ergänzungszuweisungen ab dem Haushaltsjahr 1983 maßgeblich zu verantworten hat, diesen Ausgleich aus zusätzlichen Mitteln leistet.

Die Konstruktion des Nachteilsausgleichs als eines Vorabzugsbetrages vom Volumen der Bundesergänzungszuweisungen ist zudem ausgleichssystematisch verfehlt: Sie legt den benachteiligten Ländern Bremen und Nordrhein-Westfalen auf, den Ausgleich ihrer erlittenen Nachteile mitzufinanzieren, und belastet einige leistungsschwache Länder im Verhältnis zu anderen unverhältnismäßig hoch.

Auch auf der Grundlage des vom Bundesverfassungsgericht wiederholt herangezogenen "bündischen Prinzips des Einstehens füreinander" hält es der Bundesrat für unverzichtbar, daß der Bund diesen Ausgleich aus zusätzlichen Mitteln leistet und nicht den leistungsschwachen Ländern in den Jahren 1987 und 1988 ein Sonderopfer abverlangt.

z 7. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a)

Darüber hinaus erwartet der Bundesrat, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern jährlich Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt, die spürbar höher sind als das bisherige Finanzvolumen.

Der Bundesrat geht dabei davon aus, daß der Bund seine Mehrleistung an Bundesergänzungszuweisungen der Ländergesamtheit nicht bei anderen Verteilungsregelungen zwischen Bund und Ländern gegenrechnet.

Fz 8. Zu Artikel 1 Nr. 7 (11 a Abs. 3)

In Artikel 1 Nr. 7 wird § 11 a Abs. 3 wie folgt gefaßt:

"(3) Ein leistungsschwaches Land, dessen Zinsausgaben im Verhältnis zu den Steuereinnahmen den entsprechenden Durchschnitt der Länder um mehr als 1oo v.H. übersteigen, erhält einen Vorabbetrag wegen einer Haushaltsnotlage. Maßgebend für die Feststellung des Anspruchs sind die Verhältnisse in dem Jahr, das der Leistung des Vorabbetrages vorausgeht. Für die Stadtstaaten gilt Satz 1 mit der Maßgabe, daß Vergleichsmaßstab der Durchschnitt der Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände ist. Als Vorabbeträge werden insgesamt bis zu 25o ooo ooo DM gewährt. Sie werden im Verhältnis der Einwohnerzahlen am 1. Januar 1987 verteilt und für die Dauer eines Finanzplanungszeitraumes geleistet. Unter Berücksichtigung der Voraussetzungen nach den Sätzen 1 bis 5 erhalten für die Jahre 1987 bis 1991

das Saarland jeweils 154 ooo ooo DM

und Bremen 96 ooo ooo DM."

Begründung:

Eine existenzbedrohende Haushaltsnotlage, wie sie auch vom Bundesverfassungsgericht als Ausnahmesituation genannt wurde, rechtfertigt die Gewährung von Vorabbeträgen. Diese Ausnahmesituation wird dann als gegeben angesehen, wenn im Jahr vor der erstmaligen Gewährung von Vorabbeträgen die Zins-Steuer-Quote eines Landes mehr als doppelt so hoch liegt wie der Länderdurchschnitt. Für die Stadtstaaten ist die Vergleichsbasis um die Kommunen zu erweitern, da eine Zins-Steuer-Quote für deren Landesbereich nicht festgestellt werden kann.

Die Anspruchsvoraussetzungen treffen gegenwärtig für das Saarland und die **Freie Hansestadt Bremen zu.**
Bei der Bemessung des Höchstbetrages für Vorableistungen ist zu berücksichtigen, daß aus dem begrenzten Volumen der Bundesergänzungszuweisungen auch den übrigen leistungsschwachen Ländern angemessene Anteile verbleiben müssen.

Für die Verteilung der Vorabbeträge zwischen den berechtigten Ländern wird das Verhältnis der Einwohnerzahlen zu Beginn des Bezugszeitraums gewählt; das Ergebnis wird auf volle Mio DM gerundet. Mit diesem Verteilungsmaßstab wird ausgeschlossen, daß die gewährten Leistungen einen Anreiz zu weiterer Schuldaufnahme bieten können, wie dies etwa bei einer prozentualen Bindung an die Zinsausgaben der Fall sein könnte. Das BVerfG hat einschränkend festgestellt (S. 80 des Urteils), daß es Eigenständigkeit und politische Autonomie mit sich bringen, daß die Länder für haushaltspolitische Folgen ihrer politischen Entscheidungen einzustehen haben. Die Verteilung der Vorabbeträge richtet sich daher nach dem politisch nicht beeinflußbaren Kriterium der Einwohnerzahl.
Die zeitliche Befristung auf fünf Jahre, d.h. die Dauer eines Finanzplanungszeitraums, macht den vorübergehenden Charakter der Hilfe für die Haushaltsnotlage deutlich.
Der gewährte finanzielle Spielraum **soll von den empfangsberechtigten** Ländern genutzt werden, durch politische Entscheidungen innerhalb des Begünstigungszeitraumes eine Verbesserung der Finanzlage zu erreichen, die den Wegfall der Vorabbeträge ausgleicht.

Fz 9. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a Abs. 3)

In Artikel 1 Nr. 7 wird § 11 a Abs. 3 folgender Satz angefügt:

"Die Vorabbeträge für Bremen und das Saarland werden im Jahr 1991 einer Überprüfung unterzogen."

Begründung:

Die für Bremen und das Saarland vorgesehenen Sonderbetr sollen der besonders ungünstigen Haushaltssituation in diesen Ländern Rechnung tragen. Dies wird zutreffend begründet mit Deckungs-, Kreditfinanzierungs- und Zinslastquoten, die deutlich schl ter sind als bei den anderen Ländern, sowie mit einer l anhaltenden Haushaltsunterdeckung, d.h. einer an sich v fassungswidrig überhöhten Kreditaufnahme. Es besteht ni die Aussicht, daß aus eigener Kraft wieder Anschluß an "normale" Haushaltsentwicklung jedenfalls auf dem Niveau anderer leistungsschwacher Länder gefunden werden kann.

Dies wird auch mit den vorgesehenen Beträgen und ihrer B fristung auf fünf Jahre nicht erreicht werden können. D Bundesverfassungsgericht hat jedoch bei der Beschreibun dieser Anspruchsgrundlage die Notwendigkeit einer Abhil hervorgehoben. Eine unzureichende Ergänzungszuweisung d Bundes verfehlt diesen anzustrebenden Erfolg.

Bringen bereits die vorgesehenen Beträge der Haushaltshilfe keine reichende Entlastung, so vermag innerhalb der vorgesehe Befristung kaum die Einleitung einer Bewältigung der Ha haltsnotlage der beiden Länder erreicht zu werden. Mit ein Überprüfung ihrer Entwicklung nach vier Jahren könnte e Erweiterung des Unterstützungsrahmens ermöglicht und de Mindereinnahmen Bremens und des Saarlandes aufgrund der Steuersenku maßnahmen der Bundesregierung Rechnung getragen werden.

Fz 10. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a Abs. 3)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß das Land Nordrhein-Westfalen bei seinen Leistunge für Kohlelasten, insbesondere bei der Kokskohlenbeihilfe, entlastet wird.

z 11. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a Abs. 3a - neu -, Abs. 4)

Annahme fällt f. 12

Artikel 1 Nr. 7 wird wie folgt geändert:

a) Nach § 11 a Abs. 3 wird folgender Absatz 3 a - neu - eingefügt:

"(3a) Wenn die nach § 7 Abs. 1 und 2 ermittelten Steuereinnahmen eines ausgleichberechtigten Landes, die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe sowie die nach § 10 Abs. 1 ermittelten Ausgleichszuweisungen je Einwohner zuzüglich der nach Abs. 3 erfolgten Auffüllung unter 96 v.H. der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe liegen, so erhält dieses Land als Vorabbetrag eine Zuweisung in Höhe dieses Fehlbetrages aus dem Gesamtbetrag der Zuweisungen nach Absatz 1."

Begründung:

Durch die in § 10 Abs. 3 Satz 1 vorgeschriebene Auffüllung wird bewirkt, daß Veränderungen in der Reihenfolge der ausgleichsberechtigten Länder hinsichtlich ihrer Einnahmen, die sich nach Durchführung des Ausgleichs gemäß § 10 Abs. 1 ergeben würden, zwar nicht ausgeschlossen werden, aber eine zu starke Auseinanderentwicklung doch verhindert wird. Der Gesetzgeber hat mit dieser Regelung zum Ausdruck gebracht, daß bei der Berechnung der Ausgleichsleistungen nicht nur auf die gemäß § 7 Abs. 1 und 2 festgesetzten Länder- und (modifizierten) Gemeindeeinnahmen, sondern daneben auch auf die tatsächlichen Einnahmen als selbständiges Berechnungskriterium abzustellen ist.

Der Gesetzentwurf sieht eine Verteilung der Ergänzungszuweisungen nach Maßgabe der Finanzkraftschwäche vor, die sich nach der Gewährung der Ausgleichsleistungen der Länder noch ergibt. Da sich der Gesetzentwurf in § 10 an bestimmte Kriterien zur Definition der Finanzkraft gebunden hat, müssen diese Kriterien sowohl bei der Verteilung der Ergänzungszuweisungen des Bundes wie bei der Festsetzung der Ausgleichszahlungen der Länder angewandt werden.

Dies bedeutet, daß gleichermaßen dem Finanzkraftbegriff in der Abgrenzung des § 10 Abs. 1 wie auch dem Finanzkraftbegriff in der Abgrenzung

des § 10 Abs. 3 Rechnung zu tragen ist. Die Nichtberücksichtigung der Kriterien des § 10 Abs. 3 bei der Verteilung der Ergänzungszuweisungen ist nicht folgerichtig und deshalb auch verfassungsrechtlich nicht haltbar. Eine Verteilung der Ergänzungszuweisungen unter Berücksichtigung der in § 10 Abs. 3 enthaltenen Kriterien hat in der Weise zu geschehen, daß der in § 10 Abs. 3 Satz 1 bezeichnete Sockelbetrag weiter erhöht wird. Unter Berücksichtigung der Finanzkraftverhältnisse, die sich gegenwärtig mittelfristig abzeichnen, und dem zur Verfügung stehenden Aufkommen an Bundesergänzungszuweisungen stellt eine Anhebung auf 96 v.H. einen Schritt zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs finanzschwacher Länder dar.

b) In § 11 a Abs. 4 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

"Die nach Abs. 3 a gewährten Beträge werden den Finanzkraftzahlen zugesetzt."

Begründung:

Folgeänderung zu Buchstabe a

R 12. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a Abs. 4)

entfällt bei Annahme von Ziff. 11

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a Abs. 4) eine dem Artikel 1 Nr. 6 (§ 10 Abs. 3 Satz 1) vergleichbare Regelung aufzunehmen ist.

Begründung:

Artikel 1 Nr. 6 (§ 10 Abs. 3 Satz 1) bewirkt in Form einer Auffüllungsgarantie, daß jedes Land nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs eine an seinen "unveredelten" Ländereinnahmen ausgerichtete Mindestfinanzausstattung erhält. Das föderative Gleichbehandlungsgebot und der Gedanke des Nivellierungsverbots könnten bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen eine vergleichbare Regelung erforderlich machen, um zu verhindern, daß sich die Reihenfolge der Länder hinsichtlich ihrer Einnahmen nach Bundesergänzungszuweisungen verschiebt.

13. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 11 a Abs. 4)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Gesetzentwurf wie folgt ergänzt werden sollte:

In Artikel 1 Nr. 7 werden in § 11 a Abs. 4 Satz 1 nach dem Wort "Ausgleichsmeßzahlen" die Worte ", vermindert um die Beträge nach § 7 Absatz 3," eingefügt.

Begründung:

Die Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder entsprechend den Fehlbeträgen nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs darf nicht durch den im Berechnungssystem vorgesehenen Abzug der Sonderbelastungen durch die Seehäfen beeinflußt werden. Der Abzug bei der Berechnung des Finanzausgleichs würde andernfalls zugleich als Begünstigung bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen und damit doppelt wirken.

Anders als bei der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten, die deren struktureller Eigenart Rechnung trägt, ist der Abzug von Hafenlasten vom Bundesverfassungsgericht lediglich als Ausnahme vom Verbot des Sonderlastenabzugs beim Länderfinanzausgleich zugelassen worden. Eine nochmalige Berücksichtigung bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen wäre daher nicht zu rechtfertigen.

Fz 14. Zu Artikel 1 Nr. 8 - neu - (§ 11 b - neu -)

In Artikel 1 wird nach Nr. 7 folgende Nummer 8 - neu - eingefügt:

"8. Nach § 11 a wird folgender § 11 b - neu - eingefügt:

'§ 11 b

Berichtspflicht

Die Bundesregierung legt dem Bundestag und dem Bundesrat alle 3 Jahre, erstmals zum 1. März 1990, einen Bericht über die Entwicklung der Finanzkraft der Länder und des Finanzausgleichs vor. Sie legt dabei dar, ob und inwieweit die Bestimmungen an veränderte Bedingungen anzupassen sind.' "

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung 24.6.1986 hohe Ansprüche an die Objektivierbarkeit, Nachziehbarkeit und Zeitnähe der Regelungen des Finanzausgle gestellt. Der Finanzausgleich muß sich bezogen auf die a ellen Finanzkraftverhältnisse anhand objektiver Maßstäbe angemessen erweisen. Aus diesem Grunde sind im Finanzaus gleichsgesetz Regelungen vorzusehen, die sicherstellen, bei wesentlichen Änderungen der Verhältnisse die Angemessenheit des Finanzausgleichs zeitnah gewährleistet bleib Dem dargestellten Erfordernis soll dadurch Rechnung getra werden, daß die Bundesregierung regelmäßig über die Entwi lung des Finanzausgleichssystems berichtet und gehalten i ggf. Änderungsvorschläge vorzulegen. Mit dieser Berichtspflicht der Bundesregierung soll auch die Konsequenz dara gezogen werden, daß das bisher geltende Finanzausgleichs nicht regelmäßig überprüft und damit zunehmend verfassun widrig wurde.

Mit dieser Berichtspflicht knüpft das Finanzausgleichsge an die Regelungen in anderen bedeutenden Bereichen der Wi schafts- und Finanzpolitik an, z. B. an § 2 Abs. 1 des S litätsgesetzes (Jahreswirtschaftsbericht) und § 12 des S litätsgesetzes (Subventionsbericht); hinsichtlich der 3-. res-Frist besteht eine Parallele zu den Anpassungsfriste Rahmen der Lohnsteuerzerlegung.

Der vorgeschlagene erste Berichtstermin ergibt sich dara daß zu diesem Zeitpunkt erstmalig die Wirkungen des mit Gesetz neu geregelten Finanzausgleichs über den vollen Ze raum von 3 Jahren zu beurteilen sind.

15. Zu Artikel 1 Nr. 9 - neu - (§ 12)

In Artikel 1 wird nach Nr. 8 - neu - folgende Nummer 9 - neu - eingefügt:

"9. § 12 wird wie folgt gefaßt:

'§ 12

Feststellung der Ausgleichszahlungen

Der Bundesminister der Finanzen stellt nach Ablauf des Ausgleichsjahres die endgültige Höhe der Länderanteile an der Umsatzsteuer nach § 2, die endgültige Höhe der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge nach § 10 und die endgültige Höhe der Anteile der Länder an den Ergänzungszuweisungen des Bundes nach § 11a durch Rechtsverordnung fest, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.'"

Begründung:

Ebenso wie für die Feststellung der Länderanteile an der Umsatzsteuer und der Leistungen im Länderfinanzausgleich ist nach Ablauf des Ausgleichsjahres die endgültige Höhe der Anteile der Länder an den Bundesergänzungszuweisungen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen.