

17.12.87

Antrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

zum

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

Punkt 2 der 584. Sitzung des Bundesrates am 18. Dezember 1987

Der Bundesrat möge beschließen, die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen zu verlangen:

1. Änderung des Zerlegungsgesetzes in der Weise, daß die Lohnsteuer von den Berufspendlern zu je 50 % dem Wohnsitz- und dem Arbeitsstättenland zusteht.
2. Angemessene Berücksichtigung der Hafenlasten Hamburgs durch Erhöhung des Abgeltungsbetrages auf 230 Mio DM.
3. Berücksichtigung der Sozialhilfelasten der Gemeinden durch Abzug der Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt von der Gemeindesteuerkraft.
4. Festsetzung der Einwohnerwertung auf 150 % auf der Basis eines verfassungskonformen Großstadtvergleichs.
5. Gleichbehandlung Hamburgs bei der Gewährung von Vorabbeträgen aus den Bundesergänzungszuweisungen zur Abgeltung der Kosten politischer Führung.

Zu den Gründen im einzelnen:

A. Vor Artikel 1:

I. Vor Artikel 1 wird folgendes eingefügt:

"Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes, des Einkommensteuergesetzes und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und und Ländern

Vom

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Viertes Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes

Das Zerlegungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 1971 (BGBl. I S. 145), zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 470), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

1.1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

'Der Anspruch auf die Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer für ein Kalenderjahr steht unmittelbar zu

1. dem Arbeitsstättenland, soweit Lohnsteuer von den Bezügen der Pendler einbehalten wurde, in Höhe von 50 vom Hundert,
2. im übrigen dem Land, in dem der Steuerpflichtige am 10. Oktober dieses Jahres oder an dem in dieses Kalenderjahr fallenden Stichtag der Personenstandsaufnahme seinen Wohnsitz oder den Ort der Leitung hat.'

1.2 Es werden die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

'Als Arbeitsstättenland gilt das Land, in dem sich nach der letzten Eintragung auf der Lohnsteuerkarte der Ort der Arbeitsstätte des Arbeitnehmers befindet. Pendler sind Arbeitnehmer, die nach den Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte nicht im Arbeitsstättenland ansässig sind.'

2. § 5 wird wie folgt geändert:

2.1 In Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt:

'Die von den Bezügen der Pendler einbehaltene Lohnsteuer wird nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Nr. 1 zwischen dem Wohnsitzland und dem Arbeitsstättenland zerlegt.'

Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden Sätze 3 bis 5.

2.2 Absatz 3 Satz 2 wird durch folgende Sätze 2 bis 4 ersetzt:

'Das Statistische Landesamt des Wohnsitzlandes hat anhand der ihm zugeleiteten Lohnsteuerkarten und maschinellen Datenträgern die Lohnsteuer, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt wurde, und die Lohnsteuer, die von den Bezügen der Pendler einbehalten wurde, zu ermitteln sowie die hiervon auf die einzelnen Einnahmeländer entfallenden Beträge festzustellen. Von der Lohnsteuer, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt wurde, ist die den Arbeitsstättenländern für Pendler zustehende Lohnsteuer abzuziehen. Die verbleibenden Beträge sind den obersten Finanzbehörden der Einnahmeländer mitzuteilen.'

Der bisherige Satz wird Satz 5.

3. An § 8 wird folgender Absatz 8 angefügt:

'(8) Die vorstehende Fassung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2, Sätze 3 und 4 sowie § 5 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 gilt erstmals für den Feststellungszeitraum 1989.'

Artikel 2

Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1987 (BGBl. I S. 657), geändert durch das Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes (Steuersenkungs-Erweiterungsgesetz 1988 - StSenkErwG 1988) vom 14. Juli 1987 (BGBl. I S. 1629) wird wie folgt geändert:

1. In § 41 Abs. 1 werden nach Satz 5 folgende Sätze 6 und 7 eingefügt:

'Im Lohnkonto ist ferner der Ort anzugeben, in dem der Arbeitnehmer vor Beendigung des Dienstverhältnisses oder dem Ende des Kalenderjahres zuletzt seine regelmäßige Arbeitsstätte oder in Ermangelung einer sol-

chen seine tatsächliche Arbeitsstätte hatte. Hatte der Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz auf einem Fahrzeug, so gilt als regelmäßige Arbeitsstätte der Betrieb oder Teilbetrieb des Arbeitgebers, von dem aus der Arbeitnehmer zuletzt seinen Dienst angetreten hat.'

Die bisherigen Sätze 6 bis 8 werden Sätze 8 bis 10.

2. § 41 b Abs. 1 wird wie folgt geändert:

2.1 In Satz 2 werden nach Nummer 4 ein Komma und folgende Nummer 5 eingefügt:

'5. das Land, in dem sich der Ort der Arbeitsstätte (§ 41 Abs. 1 Sätze 6 und 7) befindet,'.

2.2 Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 eingefügt:

'In die Lohnsteuerbescheinigung sind außerdem aufzunehmen die Anschrift der Betriebsstätte des Arbeitgebers (§ 41 Abs. 2) und das Finanzamt, an das die Lohnsteuer abgeführt worden ist.'

Die bisherigen Sätze 3 bis 7 werden Sätze 4 bis 8.

3. § 52 wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 26 b wird folgender Absatz 26 c eingefügt:

'(26 c) § 41 b Abs. 1 Nr. 5 ist erstmals für das Kalenderjahr 1989 anzuwenden.'

Der bisherige Absatz 26 c wird Absatz 26 d."

II. Artikel 1 und 2 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern werden Artikel 3 und 4.

III. Artikel 3 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wird Artikel 5 und erhält folgende Fassung:

"Artikel 5

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin."

IV. Artikel 4 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wird Artikel 6 und erhält folgende Fassung:

"Artikel 6

Artikel 3 bis 5 dieses Gesetzes treten mit Wirkung vom 1. Januar 1987 in Kraft. Im übrigen tritt das Gesetz am Tage nach seiner Verkündung in Kraft."

Begründung:1. Allgemeines

Die beantragte Änderung des Zerlegungsgesetzes zieht Konsequenzen, die sich ergeben

- aus der Notwendigkeit einer gerechten Behandlung der Stadtstaaten im Rahmen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und
- aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, die steuerliche Zerlegung entsprechend der wirklichen Steuerkraft der Länder zu gestalten.

Die Regelungen über die Lohnsteuerzerlegung in § 5 Abs. 1 Zerlegungsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 (2 BvF 1/83, 5/83, 6/83, 1/85, 2/85) zwar nicht beanstandet. Dem Urteil sind aber Ansatzpunkte für Regelungen zu entnehmen, die eine ungerechtfertigte Schlechterstellung von Arbeitsstättenländern gegenüber Wohnsitzländern vermeiden. Die bisher geltende Regelung korrigiert einnahmebedingte Verzerrungen bei der Steuerverteilung ausschließlich zugunsten der Länder, in denen die Steuerpflichtigen ansässig sind. Befindet sich die Arbeitsstätte eines Steuerpflichtigen in einem anderen Land als der Wohnsitz, erhält das Arbeitsstättenland nicht einmal einen Anteil an der Lohnsteuer dieser Steuerpflichtigen (sog. Pendler).

Diese Regelung war begründet in den Zeiten des großen Infrastrukturnachholbedarfs, der sich aus der mit der Wohnungseigentumsförderung verbundenen Stadt-Umlandwanderung sowie aus dem Zustrom angeworbener ausländischer Arbeitskräfte ergab. Die jetzige Bevölkerungsstagnation und das Aufkommen der neuen Problembereiche

- Altstädtesanierung, verbunden mit Betriebsverlagerungen,
- Altmülldeponiesanierung an bisherigen Betriebsstandorten sowie
- Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen unter Beachtung ökologischer Erfordernisse

machen eine problemgerechte Neuverteilung bei der Zerlegung erforderlich.

Die alleinige Anknüpfung an das Wohnsitzprinzip wirkt sich hauptsächlich zum Nachteil der Stadtstaaten aus. Dort werden zwar ausreichend Steuern erwirtschaftet. Im Ergebnis aber wird den Stadtstaaten - wie auch anderen Ländern mit positivem Pendlersaldo - die finanzielle Ausstattung vorenthalten, die auch zur Finanzierung der von Pendlern genutzten Infrastruktur erforderlich ist. Das Wohnsitzprinzip bei der Zerlegung der Lohnsteuer führt damit zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung der Wohnsitzländer und infolge dessen zu einer erneuten Verzerrung der Steuerverteilung. Dies widerspricht der gerechtigkeitsbezogenen Leitidee der Zerlegung, die horizontale Steuerverteilung der landeseigenen wirklichen Steuerkraft anzunähern.

Die vorliegende Neuregelung trägt dem für die Lohnsteuer Rechnung. Sie geht von der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 anerkannten Tatsache aus, daß die wirkliche Steuerkraft bei der Lohnsteuer nicht nur der Steuerleistung am Wohnsitz der Bürger entspricht, sondern auch am Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung entsteht. Dieser Anknüpfungspunkt wurde bei der Lohnsteuerzerlegung bisher gänzlich vernachlässigt. Die künftige Regelung bezieht beide Anknüpfungspunkte angemessen ein und teilt die auf die Pendler entfallende Lohnsteuer je zur Hälfte dem Wohnsitzland und dem Arbeitsstättenland zu.

2 Einzelbegründung

2.1 Artikel 1 (Änderung des Zerlegungsgesetzes)

Zu Nr. 1.1 (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Zerlegungsgesetz)

Arbeitsstättenländer sind künftig Steuergläubiger der Lohnsteuer, die von den Bezügen der Pendler abgeführt wird, und zwar zu 50 vom Hundert. Die Neuregelung schafft die dazu notwendige Anspruchsgrundlage. Darüber hinaus bleibt die unmittelbare Steuerberechtigung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer unverändert.

Der festgelegte Prozentsatz gilt als Steuerleistung des Arbeitsstättenlandes. Mangels tatsächlicher Verteilungskriterien geht der Gesetzgeber davon aus, daß diese Regelung die durch die Tätigkeit der Pendler geschaffene Steuerkraft angemessen zwischen dem Wohnsitzland und dem Arbeitsstättenland aufteilt.

Zu Nr. 1.2 (§ 1 Absatz 1 Zerlegungsgesetz)

Diese Vorschrift enthält gesetzliche Begriffsbestimmungen für die Tatbestandsmerkmale Arbeitsstättenland und Pendler. Aus Vereinfachungsgründen werden die nach der Lohnsteuerkarte maßgeblichen Verhältnisse zugrunde gelegt. Der Pendlerbegriff erfaßt alle denkbaren Fallgestaltungen einschl. derer bei zentraler Lohnabrechnung. Das sind Fälle, in denen der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz weder im Einnahmeland noch im Arbeitsstättenland innehat.

Zu Nr. 2.1 (§ 5 Abs. 1 Zerlegungsgesetz)

Die von den Bezügen der Pendler vereinnahmte Lohnsteuer ist zwischen Wohnsitzland und Arbeitsstättenland aufzuteilen. Der Verteilungsmaßstab ist in § 1 Abs. 1 Nr. 1 festgelegt.

...

Zu Nr. 2.2 (§ 5 Abs. 3 Zerlegungsgesetz)

Die Neufassung beinhaltet die für die Berücksichtigung der Ansprüche der Arbeitsstättenländer notwendigen Verfahrensschritte. Künftig haben die Statistischen Landesämter der Wohnsitzländer in einem weiteren Arbeitsgang die auf die Pendler entfallende Lohnsteuer zu ermitteln, den auf die jeweiligen Arbeitsstättenländer entfallenden Betrag festzustellen und schließlich mit den auf die jeweiligen Einnahmeländer entfallenden Beträge zu saldieren. Das weitere Verfahren vollzieht sich wie bisher.

Zu Nr. 3 (§ 8 Abs. 7 Zerlegungsgesetz)

Der neue Absatz enthält den zeitlichen Anwendungsbereich der Neuregelungen.

2.2 Artikel 2 (Änderung des Einkommensteuergesetzes)

Zu Nrn. 1 - 3

Zur Durchführung der Zerlegung auch in den Fällen, in denen Lohnsteuer der Pendler betroffen ist, werden zusätzliche Angaben benötigt. Bisher lassen sich aus den Aufzeichnungen und Bescheinigungen der Arbeitgeber für Lohnsteuerzwecke nur der Wohnsitz des Arbeitnehmers, die Anschrift des Arbeitgebers und das Finanzamt, an das der Arbeitgeber die Lohnsteuer abgeführt hat, entnehmen. Nicht in jedem Fall feststellbar ist das Land, in dem der Steuerpflichtige seine Arbeitsstätte hatte.

Die Änderungen des Einkommensteuergesetzes schaffen die Rechtsgrundlagen für die Aufnahme der erforderlichen Angaben im Lohnkonto (§ 41 Abs. 1 Satz 6 und 7) und auf der Lohnsteuerbescheinigung (§ 41 Abs. 1 Satz 2). Die Arbeitgeber werden verpflichtet, im Lohnkonto und in der Lohnsteuerbescheinigung zusätzlich den Ort der Arbeitsstätte auszuweisen, damit die Statistischen Landesämter der Wohnsitzländer das jeweilige Arbeitsstättenland ermitteln können. Arbeitgeber werden hierdurch nur in geringem Umfang und in zumutbarer Weise belastet. Anderweitig lassen sich die notwendigen Feststellungen nicht treffen. Zugleich eröffnet die Ausweisung von Wohnsitz und Ort der Betriebsstätte die Möglichkeit, die immer wieder benötigten Berufspendlerzahlen zumindest für das Gros der Arbeitnehmer fortzuschreiben und zu aktualisieren.

B. Zu Artikel 3 Nummer 3

In § 7 Abs. 3 wird die Zahl "142.000.000 DM" durch die Zahl "230.000.000 DM" ersetzt.

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat die Abgeltungsbeträge für Hafenlasten in seiner Entscheidung am 24.6.1986 als traditionellen Bestandteil der Regelung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern im deutschen Finanzverfassungsrecht bestätigt. Eine Abgeltung der Sonderlasten soll "jeweils angemessen" erfolgen.

Ein Abgeltungsbetrag für Hamburg in Höhe von 142 Mio DM wird dieser Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht.

Die Hamburger Hafenlasten wurden auf der Basis der Abgrenzungskriterien des Jahres 1958 neu berechnet (siehe Anlage). Danach wurden im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 1985 - in einer engen Abgrenzung - in Hamburg 280 Mio DM (davon 130 Mio für Baumaßnahmen) für den Hafen aufgewendet.

Der Gesetzgeber hat sich beim Finanzausgleichsgesetz 1958 dafür entschieden, den Zuschußbedarf für die Hafenunterhaltung voll und für die Bauausgaben zu 2/3 anzurechnen. In der Begründung zum damaligen Gesetzentwurf heißt es: "Ein anderer objektiver Maßstab für die Anrechnung von Hafenlasten ist kaum zu finden." Legt man diese seinerzeit einvernehmlich entwickelte Anrechnungsmethode auch für die Zukunft zugrunde, ergibt sich für Hamburg ein Abgeltungsbetrag von 230 Mio DM.

Bei einem Abgeltungsbetrag von 142 Mio DM würde die Nettoentlastung - nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs - für Hamburg ca. 75 Mio DM und damit nur rd. 27 % des tatsächlichen Zuschußbedarfs von 280 Mio DM ausmachen. Eine angemessene Abgeltung wird damit nicht erreicht.

Bei einem Abgeltungsbetrag von 230 Mio DM würde die Nettoentlastung Hamburgs ca. 120 Mio DM betragen (rd. 43 % des tatsächlichen Aufwands).

Zusammenfassung der Hafenausgaben Freie und Hansestadt Hamburg
in 1000 DM

I. Hafenlasten gem. Abgrenzung von 1956 aktualisiert

	1981	1982	1983	1984	1985	Durchschn. 1981/1985
I. Ausgaben u. Einnahmen (ohne Baumaßn.)						
1. Ausgaben (ohne Baumaßn.)						
1.1 Personalausgaben	180.662	181.468	185.213	185.337	185.404	
1.2 Sächl. Verwaltungsausg.	55.881	60.855	60.336	62.274	59.271	
1.3 Zuweisungen, Zuschüsse f. lfd. Zwecke	21.887	28.974	31.308	29.343	38.748	
1.4 Erwerb von bewegl. u. unbewegl. Verm.	21.284	9.533	9.184	11.369	10.073	
1.5 Zuweisungen, Zuschüsse f. Investitionen	34.959	16.627	15.834	5.866	2.425	
(1) Ausgaben (ohne Baumaßn.) insges.	314.673	297.457	301.895	294.189	295.921	
2. Einnahmen (ohne Baumaßn.)						
2.1 Einn. Gebühren	48.591	53.999	49.880	49.294	52.712	
2.2 Einn. Geldbußen, Schadenersatz	1.374	1.035	2.696	2.152	2.131	
2.3 Einn. Mieten, Pachten, Verkaufserlöse	79.569	86.309	83.657	104.133	98.264	
2.4 Einn. aus Zuschüssen, Zuweisungen	3.773	5.080	6.882	2.104	5.729	
(2) Einnahmen (ohne Baumaßn.) insges.	133.307	146.423	143.115	157.683	158.836	
3. Ausgaben abzügl. Einn. (ohne Baumaßn.)	181.366	151.034	158.780	136.506	137.085	152.954
II. Ausgaben für Baumaßn.						
4.1 Hochbaumaßn.	9.882	14.128	8.411	33.204	21.890	
4.2 Tiefbaumaßn.	100.198	125.749	130.891	108.860	104.695	
(4) Ausgaben für Baumaßn. insges.	110.080	139.877	139.302	142.064	126.585	
5. Einn. f. investive Zwecke	1.412	812	1.902	359	4.664	
6. Bauausgaben abzügl. investive Einnahmen Netto-Baumaßn. 2/3-Beträge	108.668	139.065	137.400	141.705	121.921	129.752
	72.445	92.710	91.600	94.470	81.281	86.501
Hafenlasten der Kategorie A bei Einber. d. Baumaßn.						
zu 100 %	290.034	290.099	296.180	278.211	259.006	282.706
zu 2/3	253.811	243.744	250.380	230.976	218.366	239.455

Weitere Hafenlasten im engeren Sinne

I. Ausgaben u. Einnahmen (ohne Baumaßn.)						
1. Ausgaben (ohne Baumaßn.)						
1.1 Personalausgaben	43.766	47.014	46.858	48.531	52.292	
1.2 Sächl. Verwaltungsausg.	7.905	8.869	8.264	8.946	9.136	
1.3 Zuweisungen, Zuschüsse f. lfd. Zwecke	51	64	29	70	47	
1.4 Erwerb von bewegl. u. unbewegl. Verm.	1.822	1.406	1.417	1.357	1.231	
1.5 Zuweisungen, Zuschüsse f. Investitionen	0	0	0	0	0	
(1) Ausgaben (ohne Baumaßn.) insges.	53.544	57.353	56.568	58.904	62.706	
2. Einnahmen (ohne Baumaßn.)						
2.1 Einn. Gebühren	2.909	3.370	3.690	4.397	3.667	
2.2 Einn. Geldbußen, Schadenersatz	49	119	189	196	69	
2.3 Einn. Mieten, Pachten, Verkaufserlöse	154	219	251	316	241	
2.4 Einn. an Zuschüssen, Zuweisungen	117	113	46	142	98	
(2) Einnahmen (ohne Baumaßn.) insges.	3.229	3.821	4.176	5.051	4.075	
3. Ausgaben abzügl. Einn. (ohne Baumaßn.)	50.315	53.532	52.392	53.853	58.631	53.745
II. Ausgaben für Baumaßn.						
4.1 Hochbaumaßn.	616	26	2.272	3.953	4.973	
4.2 Tiefbaumaßn.	566	3.751	1.882	2.910	6.520	
(4) Ausgaben für Baumaßn. insges.	1.182	3.777	4.154	6.863	11.493	
5. Einnahmen für investive Zwecke	40	0	1.765	1.696	178	
6. Bauausgaben abzügl. invest. Einn. Netto-Baumaßn. 2/3-Beträge	1.142	3.777	2.389	5.167	11.315	4.758
	761	2.518	1.593	3.445	7.543	3.172
Hafenlasten der Kategorie B bei Einb. d. Baumaßn.						
zu 100 %	51.457	57.309	54.781	59.020	69.946	58.503
zu 2/3	51.076	56.050	53.983	57.298	66.174	56.917
III. Summen Kat. A und B:						
Summen der Nettoausgaben (ohne Baumaßn.)	231.681	204.566	211.172	190.359	195.716	206.699
Summen der Nettoausgaben zu 100 %	109.810	142.842	139.789	146.872	133.236	134.510
zu 2/3	73.206	95.228	93.193	97.915	88.824	89.673
Summen des Gesamtzuschusses der Kat. A u. B für den Hamburger Hafen bei Einbeziehung der Baumaßnahmen						
zu 100 %	341.491	347.408	350.961	337.231	328.952	341.209
zu 2/3	304.867	299.794	304.365	288.274	284.340	296.372
Sonstige hafenbezogene Lasten						
Zuschüsse	38.015	38.096	41.641	37.353	41.908	39.403

C. Zu Artikel 3, vor Nummer 4

In Artikel 3 wird vor Nummer 4 folgende Nummer 3. a) eingefügt:

"Nr. 3. a) § 8 Abs. 5 wird um folgenden Satz 3 ergänzt:

'Die so ermittelten Beträge werden um die Summe der von den Gemeinden des jeweiligen Landes geleisteten Sozialhilfeausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß §§ 11 und 12 des Bundessozialhilfegesetzes verringert.'

Begründung:

Gemäß Art. 107 Abs. 2, 2. Halbsatz, GG ist beim Finanzausgleich neben der Finanzkraft auch der Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen. Dies geschieht bisher durch den nur teilweisen Ansatz der Gemeindesteuern sowie durch die Einwohnerwertung bei den Gemeindesteuern.

In den vergangenen Jahren haben sich jedoch derart tiefgehende Veränderungen des kommunalen Finanzbedarfs ergeben, daß die bisherige Berücksichtigung als nicht mehr ausreichend erscheint. Dazu gehören insbesondere die in den Großstädten überproportional angestiegenen Sozialhilfelasten. So sind die Ausgaben für Sozialhilfe von 1980 - 1986 bundesweit um 74 % von rd. 13,3 Mrd DM auf rd. 23,1 Mrd DM angestiegen. In Hamburg haben sich die Ausgaben um 111 % von rd. 0,51 Mrd DM auf rd. 1,09 Mrd DM erhöht. Dies ist wesentlich Folge der stark zunehmenden Zahl von Dauerarbeitslosen. Angesichts dieser Entwicklung erfordert eine angemessene Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs, diese Lasten zumindest teilweise von der kommunalen Steuerkraft abzusetzen.

Mit diesem Antrag wird vorgeschlagen, nicht die gesamten Sozialhilfeausgaben, sondern lediglich die Hilfe zum Lebensunterhalt von der kommunalen Steuerkraft abzusetzen. Damit wird der Bereich der Sozialhilfeausgaben ausgewählt, der in seiner Höhe am wenigsten durch die autonomen Entscheidungen der jeweiligen Gemeinde beeinflussbar ist.

D. Zu Artikel 3, vor Nummer 4

In Artikel 3 wird vor Nummer 4 folgende Nummer 3. b) eingefügt:

"3. b) In § 9 Abs. 2 wird die Zahl '135' durch die Zahl '150' ersetzt."

Begründung:

1. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.1986 ist es sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Umfang und Höhe dieser Berücksichtigung dürften allerdings vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müßten sich - nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren - als angemessen erweisen. Als solche kämen etwa in Betracht: Ein schlichter Großstadtvergleich, bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe - unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen - mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen werde. Das Gericht verweist u. a. auf die Besonderheit, daß die Länder Bremen und Hamburg Ballungszentren und Hauptstädte ohne Umland seien. Dabei könne auch ein Blick auf die hanseatische Pendlerproblematik geworfen werden, die eine stadtstaatspezifische Komponente habe. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Angemessenheit der gegenwärtigen Regelung u. a. anhand der genannten Indikatoren für die stadtstaatliche Besonderheit der Länder Bremen und Hamburg zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.
2. Der Gesetzesbeschluß, der insoweit dem Entwurf der Bundesregierung entspricht, wird diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Die Bundesregierung verweist

lediglich in allgemeiner Form auf das - im Auftrag des Bundesministers der Finanzen - vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung erstellte Gutachten über "Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich" und vertritt die Auffassung, daß die Einwohnerwertung der Stadtstaaten in ihrer bisherigen Höhe angemessen sei.

Dieser Auffassung kann der Bundesrat nicht folgen. Im Ifo-Gutachten werden Bandbreiten für die Höhe der Einwohnerwertung genannt, die sich bei unterschiedlichen Vergleichsmethoden aus den gleichen Ausgangszahlen ableiten lassen. Diese Bandbreite geht noch über den von der Bundesregierung genannten Rahmen von 125 - 141 v. H. hinaus und beträgt lt. Ifo (S. 90) z. B. beim Indikator II für Hamburg 134 - 158 v. H.

Angesichts dieser Bandbreiten kann ein allgemeiner Hinweis auf das Ifo-Gutachten zur Begründung der heutigen Einwohnerwertung nicht ausreichen. Vielmehr kann der Gesetzgeber dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts nur gerecht werden, wenn eine begründete und sachgerechte Auswahl der Vergleichsmethoden erfolgt.

3. Besonders bedeutsam für eine verfassungskonforme Ableitung der Einwohnerwertung sind die folgenden Methodenentscheidungen:

- Auswahl der Vergleichsstädte

Das Bundesverfassungsgericht will aus dem Städtevergleich einen Indikator gewinnen, der die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten aus der Situation von Metropolen ableitet, die in ihrer Gesamtfunktion tatsächlich vergleichbar sind. Nach diesem Kriterium kommen als Vergleichsstädte für Hamburg nur München, Stuttgart, Frankfurt, Hannover und Düsseldorf in Betracht. Nur diese Städte sind Metropolen vergleichbarer Größen, die faktisch zugleich eine Hauptstadtfunction erfüllen und insoweit mit Hamburg vergleichbar sind. Mit diesen Metropolen steht Hamburg in einer Standort-Konkurrenz und im Wettbewerb. Eine Einbeziehung der Städte Dortmund, Duisburg, Essen und Köln trägt zu einer erheblichen Verzerrung bei, weil diese Städte wegen der besonderen Struktur und Verflechtung im Rhein-Ruhr-Gebiet nicht vergleichbare Funktionen ausüben. Von den nordrhein-westfälischen Städten kann nur Düsseldorf wegen seiner Hauptstadtfunction einbezogen werden.

- Ermittlung der kommunalen Finanzausstattung

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die Finanzausstattung - d.h. die tatsächlichen Einnahmen - von Städten vergleichbarer Größe mit derjenigen von Bremen und Hamburg zu vergleichen. Es ist daher nicht zulässig, bei der Ermittlung der kommunalen Finanzausstattung die Methodik des Gemeindesteueransatzes im Länderfinanzausgleich zugrunde zu legen und die Gemeindesteuern entsprechend nur hälftig und mit nivellierten Realsteuerhebesätzen anzusetzen. Es ist gerade Aufgabe des Städtevergleichs, die Angemessenheit der Ergebnisse des Finanzausgleichssystems zu überprüfen; bei dieser Analyse der tatsächlichen Verhältnisse müssen keine Verzerrungen ausgeschlossen werden.

- Ansatz der Hochschuleausgaben

Mit dem Städtevergleich soll ermittelt werden, welche Finanzmittel in den mit Bremen und Hamburg vergleichbaren Städten effektiv ausgegeben werden. Die Hochschuleausgaben sind daher in voller Höhe in den Vergleich einzubeziehen. Der Sinn des Städtevergleichs würde in das Gegenteil verkehrt, wenn die Hochschuleausgaben in den Vergleichsstädten willkürlich nach unten korrigiert würden.

4. Werden diese Methodenfragen so entschieden, wie dies sachgerecht ist und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht, ergibt sich auf der Basis der im Ifo-Gutachten ausgewiesenen Zahlen folgende Finanzausstattung für Hamburg und die vergleichbaren Großstädte:

	1 Gemeindesteuern je Einwohner lt. Ifo	2 Staatliche Leistungen je Einw.	3 Summe 1 + 2 je Einw.	4 Differenz zu Hamburg
München	1.512,--	2.989,--	4.501,--	204,--
Frankfurt	2.176,--	2.921,--	5.097,--	800,--
Stuttgart	1.598,--	3.211,--	4.809,--	512,--
Hannover	1.305,--	4.250,--	5.555,--	1.258,--
Düsseldorf	1.619,--	3.104,--	4.723,--	426,--
gewichteter Durchschnitt der 5 Städte (gewichteter Durchschnitt der Hauptstädte)				547,-- 494,--)

Zum Vergleich

Hamburg	1.417,--	2.880,--	4.297,--
---------	----------	----------	----------

Dieser Vergleich zeigt im Ergebnis, daß Hamburg in seiner Finanzausstattung um mehr als 500,-- DM je Einwohner schlechter gestellt ist als der Durchschnitt der vergleichbaren Großstädte; das sind bei knapp 1,6 Mio Einwohnern rd. 800 Mio DM jährlich.

E. Zu Artikel 3 Nummer 6

In § 11 a Abs. 3 wird nach "Bremen" eingefügt:

"Hamburg 80.000.000 DM"

Begründung

Der Gesetzesbeschluß sieht vor, daß Bremen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Schleswig-Holstein die überproportionalen Belastungen durch die Kosten der politischen Führung über die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen abgegolten werden. Das tragende Argument ist der Gesichtspunkt der Kleinheit eines Landes.

Wenn der Gesetzgeber die Kosten der politischen Führung als besondere Belastung bei kleinen Ländern anerkennt, weil diese Kosten in einem gewissen Maß unabhängig von der Größe des Landes erwachsen, und sie durch Bundesergänzungszuweisungen abgelten will, dann muß auch Hamburg als kleines Land einbezogen werden; das Bundesverfassungsgericht hat gefordert,

"daß die ausgewiesenen und benannten Sonderlasten bei allen Ländern berücksichtigt werden müssen, bei denen sie vorliegen"

Da Hamburg mit rd. 1,6 Mio Einwohnern deutlich weniger Einwohner hat als die einbezogenen Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, erfüllt Hamburg somit die Voraussetzung für die Berücksichtigung einer Sonderlast für die Kosten der politischen Führung.

Dem steht auch nicht entgegen, daß Hamburg als finanzstarkes Land gilt: Wenn eine Mehrbelastung berücksichtigt wird, muß sie für alle Betroffenen gleich anerkannt werden; auch Hamburg muß diese Mehrbelastung verkraften. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird im übrigen festgestellt, bei der Berücksichtigung von Sonderlasten sei es

"nicht ausgeschlossen, Zuweisungen auch solchen Ländern zu gewähren, deren Finanzkraft nach Durchführung des Finanzausgleichs den Länderdurchschnitt erreicht oder überschritten hat".

Dem Gleichbehandlungsgebot kommt in diesem Fall ein so großes Gewicht zu, daß seine Beachtung eine Ausnahme von dem Grundsatz gebietet, daß nur finanzschwache Länder Bundesergänzungszuweisungen bekommen sollen. Hamburg muß daher bei einer derartigen Regelung ebenfalls Bundesergänzungszuweisungen zur Abgeltung der Lasten der politischen Führung erhalten.

Die angemessene Höhe des Abgeltungsbetrages für Hamburg läßt sich rechnerisch aus den Beträgen ableiten, die den Ländern Saarland und Schleswig-Holstein eingeräumt werden sollen, weil Hamburg größer als das Saarland, aber kleiner als Schleswig-Holstein ist.