

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern

Punkt der 594. Sitzung des Bundesrates am 04. November 1988

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:

Allgemeines

- Fz
1. Der Bundesrat begrüßt die Bereitschaft des Bundes, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern für die Dauer von 10 Jahren Strukturhilfen in Höhe von jährlich mindestens 2,45 Mrd. DM gemäß Artikel 104 a GG zur Verfügung zu stellen.
 - Fz 2. Er widerspricht allerdings der Auffassung der Bundesregierung, daß die Initiative des Bundesrates vom 29. April 1988 zur anteiligen Übernahme der Sozialhilfeausgaben von Ländern und Gemeinden durch den Bund - Drucksache 124/88 (Beschluß) - auf schwerwiegende verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedenken stößt.

Ausgeliefert am 25. OKT. 1988

Fz 3. Zu Artikel 1 vor § 1

In Artikel 1 werden in der Gesetzesbezeichnung die Worte "an die Länder Freistaat Bayern, Berlin, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein" gestrichen.

Begründung:

Die Überschrift nennt nur programmatisch das Ziel des Gesetzes i.S. des Art. 104a Abs. 4 GG und die abgekürzte Bezeichnung.

R 4. Zu Artikel 1 § 1

Bei Annahme
von Ziff. 4
entfällt
Ziff. 5

Der Entwurf nimmt nach seiner Begründung (vgl. Abschnitt II, zu Artikel 1 § 1) für sich in Anspruch, daß bei der Abgrenzung des Kreises der Empfängerländer darauf abgestellt werde, ob die Wirtschaftskraft eines Landes einen Rückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufweist. Nach Auffassung des Bundesrates bestehen aber erhebliche Zweifel, ob die für die Bestimmung der Wirtschaftskraft gewählten Kriterien des Bruttoinlandprodukts und der Arbeitslosenquote noch hinreichend zuverlässige Indikatoren für eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft darstellen, wenn sie zum rechnerischen Ergebnis führen, daß neun von elf Ländern mit ihrer Wirtschaftskraft unter dem Bundesdurchschnitt liegen.

Fz 5. Zu Artikel 1 § 1

fällt
Annahme
Ziff. 4

Artikel 1 § 1 wird wie folgt gefaßt:

"§ 1

Zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft gewährt der Bund für die Dauer von 10 Jahren ab dem Jahre 1989 Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen von Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) in Höhe von jährlich insgesamt 2,45 Mrd. DM den Ländern, deren Wirtschaftskraft einen Rückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufweist. Ein Land gilt als wirtschaftsschwach, wenn entweder das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder die Arbeitslosenquote über dem Bundesdurchschnitt. Für die Jahre 1989 - 1991 einschließlich werden die Durchschnittswerte der Jahre 1985 - 1987 zugrunde gelegt."

Begründung:

Die Empfangsvoraussetzungen für die Finanzhilfen sind in den Gesetzestext aufzunehmen, um die Rechts- und Planungssicherheit für die Länder im Verlauf der zehnjährigen Geltungsdauer des Gesetzes zu erhöhen. Auf die Nennung von im Zeitpunkt des Inkrafttretens empfangsberechtigter Länder kann daher verzichtet werden.

Fz 6. Zu Artikel 1 § 2

Die Bundesregierung wird aufgefordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren darauf hinzuwirken, daß den besonderen Problemen der Stadtstaaten bei der Verteilung der Strukturfondsmittel in angemessenem Umfang Rechnung getragen wird.

Fz 7. Zu Artikel 1 § 2

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine gezielte Förderung der Länder mit besonders ungünstiger Wirtschaftsentwicklung erfolgen kann (z. B. durch die Verteilung eines Vorwegbetrages entsprechend der Bevölkerungszahl der Kreise mit einer Arbeitslosenquote von mehr als 12 v. H.).

R 8. Zu Artikel 1 § 2

Der Sockelbetrag für Rheinland-Pfalz soll wegen des überdurchschnittlichen Anteils dieses Landes an Stationierungstreitkräften und wegen des sich daraus ergebenden Umfangs an Aufwendungen und Verpflichtungen für diese Streitkräfte und die dafür bereitzuhaltende Infrastruktur pauschal um 40 Millionen DM erhöht werden. Durch solche Aufwendungen und Verpflichtungen wird zwar möglicherweise die Finanzkraft des betroffenen Landes geschwächt. Einen Indikator für unterschiedliche Wirtschaftskraft stellen diese Aufwendungen und Verpflichtungen jedoch nicht dar. Daher bestehen auch insoweit verfassungsrechtliche Bedenken.

Zu Artikel 1 § 2 Absatz 2

Artikel 1 § 2 Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

- Fz 9. "(2) Zum 1. Januar 1992 werden Bund und Länder prüfen,
ob zum Erreichen der Ziele dieses Gesetzes das
Gesamtvolumen der jährlichen Finanzhilfen erhöht werden muß.
- Fz 10. Jeweils zum 1. Januar 1992 und zum 1. Januar 1995
sind der Kreis der empfangsberechtigten Länder unter
Anwendung der in § 1 genannten Kriterien
und die Verteilung nach Absatz 1 der tat-
sächlichen Entwicklung anzupassen."

Begründung:

Die verhältnismäßig lange Geltungsdauer des Gesetzes verlangt eine Überprüfung, ob das Gesetzesziel erreicht werden kann.

Dazu ist die Höhe der jährlichen gesamten Finanzhilfen zu überprüfen und unter Umständen zu erhöhen, nachdem erste Erfahrungen mit den Finanzhilfen vorliegen. Außerdem ist der Kreis der empfangsberechtigten Länder entsprechend den Indikatoren des § 1 zu überprüfen. Die Verteilung unter den empfangsberechtigten Ländern ist anzupassen.

Fz 11. Zu Artikel 1 § 3 Nr. 1 Buchst. a

In Artikel 1 § 3 Nr. 1 Buchst. a werden die Worte
"für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsame"
gestrichen.

Begründung:

Im einleitenden Satz von § 3 wird bereits klargestellt, daß nur solche Investitionen gefördert werden, die zur Verbesserung der Wirtschaftskraft geeignet sind. Die nochmalige Erwähnung unter Ziff. 1 Buchstabe a führt im Zusammenhang mit dem Wort "bedeutsame" zu einer mißverständlichen Interpretation. Es wird dadurch der Eindruck erweckt, daß Umweltschutzmaßnahmen, um in die Förderung einbezogen zu werden, von größerer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung sein müssen als sonstige Infrastrukturmaßnahmen.

Fz 12. Zu Artikel 1 § 3 Nr. 4 Buchst. a

Artikel 1 § 3 Nr. 4 Buchst. a wird wie folgt gefaßt:

"a) Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung".

Begründung :

Die Dorferneuerung im Sinne der bestehenden Länderprogramme stellt einen Schwerpunkt der Strukturpolitik der Länder dar. Es ist daher notwendig, die Förderung dieser Maßnahmen im Rahmen des Strukturhilfegesetzes zu verbessern.

13. Zu Artikel 1 § 4 Absatz 2

In Artikel 1 § 4 Absatz 2 werden nach den Worten
"nach Artikel 91 b des Grundgesetzes"
die Worte "durch den Bund" eingefügt.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.
Von der Förderung sollen nach § 4 Abs. 2
alle Investitionen ausgeschlossen werden,
die vom Bund als Anteilfinanzierung bereits
gefördert werden. Förderfähig sind dagegen
Investitionen, die zu 100 % das jeweilige
Land finanziert.

z 14. Zu Artikel 1 § 6 Absatz 1

In Artikel 1 § 6 Abs. 1 Satz 2 werden nach dem Wort
"Investitionsarten" die Worte "und Einzelinvestitionen" eingefügt.

Begründung:

Klarstellung; besondere Bedingungen, die eine flexible Handha-
bung erfordern, können nicht nur bei einzelnen Investitionsar-
ten sondern auch bei Einzelinvestitionen vorliegen. Die Ermäch-
tigung der Länder, bestimmte Fördermaßnahmen mit weniger als
90% Bundesmitteln zu fördern, muß sich somit auch auf Einzelin-
vestitionen erstrecken.

Fz 15. Zu Artikel 1 § 7 Absatz 1

In Artikel 1 § 7 Abs. 1 wird Satz 3 gestrichen.

Begründung:

Die Berichtspflicht der Länder über die zweckentsprechende Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel ist ausreichen. Darüber hinausgehende Angaben entsprechend Art. 6 Abs. 3 der Grundvereinbarung nach Art. 104 a Abs. 4 GG sind für Finanzhilfen zum Ausgleich der Wirtschaftskraft nicht erforderlich. Die diesbezügliche Protokollnotiz der Grundvereinbarung stellt klar, daß vielmehr Maßnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts betroffen sind.

Zu Artikel 2

Artikel 2 erhält folgende Fassung:

"Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Jan. 1988 (BGBl. I. S. 94) wird wie folgt geändert:

Fz 16. 1. § 1 erhält folgende Fassung:

"Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer

Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen für die Jahre 1986, 1987, 1988 und 1989 dem Bund 65 vom Hundert und den Ländern 35 vom Hundert zu."

Begründung:

Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern ist nur bis einschließlich 1987 gesetzlich geregelt. Für die Jahre 1988 und 1989 ist eine gesetzliche Festsetzung der Beteiligungsverhältnisse zu treffen. Eine Neufestsetzung der Anteile gem. Art. 106 Abs. 4, S. 1 Grundgesetz ist nicht geboten.

- c) In Absatz 5 Satz 2 werden nach den Worten "des jeweils vorausgehenden Quartals" die Worte ",in den Jahren 1989 bis 1991 zuzüglich eines Betrages von 18.750.000 DM," eingefügt."

Begründung

Der Gesetzentwurf sieht für Bremen eine Haushaltshilfe von je 50 Mio DM in den Jahren 1989 bis 1991 vor. Diese Beträge sind unzureichend. Eine Aufstockung der Haushaltshilfen für Bremen auf jährlich 75 Mio DM ist nicht nur objektiv geboten, sie ergibt sich auch aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot, insbesondere im Verhältnis zu dem ebenfalls mit Haushaltshilfen bedachten Saarland. Denn die einschlägigen finanzwirtschaftlichen Kennziffern sind für Bremen durchweg schlechter als für das Saarland. Ein Vergleich der beiden Länder Saarland und Bremen unter Einbeziehung der Gemeindeebene zeigt folgendes Bild der Haushaltssituation in den Jahren 1985 und 1986:

Ausgeliefert an

3. NOV. 19

allgemeinen Finanzbedarfs der Länder gerichtet sein.

Bereits die Entstehungsgeschichte des Gesetzentwurfs und die Art und Weise seines Zustandekommens legen die Annahme nahe, daß nicht Strukturprobleme gelöst, sondern die erst im Januar ds.J. getroffenen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes "nachgebessert" werden sollen.

Die Ausgestaltung des Gesetzentwurfs bestätigt diese Annahme:

1. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Einsatz der Finanzhilfen läßt ein Konzept zur Lösung von Strukturproblemen nicht erkennen.

- a) Der weit gefasste Maßnahmenkatalog (z.B. Förderung der Aus- und Weiterbildung) bietet keine Gewähr dafür, daß die Mittel tatsächlich für besonders bedeutsame Investitionen und damit zum nachhaltigen Abbau der bestehenden Strukturunterschiede eingesetzt werden;

		Bremen	Saarland	alle Länder und Gemeinden
Kreditfinanzie- rungsquote 1)	1985	17,1	13,3	5,1
	1986	17,7	12,1	4,9
Deckungs- quote 1)	1985	81,6	85,4	95,5
	1986	84,0	87,4	94,5
Zinslast- quote 1)	1985	14,6	11,9	7,9
	1986	15,5	12,8	7,8
Zins-Steuer- quote 2)	1985	25,9	19,2	12,2
	1986	25,6	20,5	12,0

Anmerkung: 1) in v.H. der Gesamtausgaben

2) in v.H. der Steuern (einschl. LFA/BEZ)

Die Verteilung der Mittel zur Behebung der Haushaltsnotlage sollte entsprechend dem Zweck dieses Instrumentes nach dem Ausmaß der Haushaltsnotlage der betroffenen Länder erfolgen. Um die vom FAG mit 75 Mio DM bewirkte Verbesserung der Zins-Steuer-Quote des Saarlandes auf 21,1 v.H. auch in Bremen zu erzielen, müßte Bremen einen Vorabbetrag wegen Haushaltsnotlage von 236 Mio DM erhalten. Wenn das Saarland und Bremen auf das Niveau des Landes mit der nächstbesseren Zins-Steuer-Quote angehoben würden, so müßte in Relation zu Schleswig-Holstein das Saarland 167 Mio DM und Bremen 334 Mio DM als Vorabbeträge wegen Haushaltsnotlage eingeräumt bekommen.

Anhand dieser Zahlenwerte wird deutlich, daß der Bremer Anspruch auf betragliche Gleichbehandlung mit dem Saarland verfassungsrechtlich zwingend gerechtfertigt ist. Angesichts der bestehenden Daten und Fakten würde eine Haushaltshilfe von 75 Mio DM p.a. für Bremen die Untergrenze des Angemessenen darstellen.

18. Zu Artikel 2

Das vorgesehene Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern (BR Drs. 468/88) ermöglicht dem Saarland, über einen Zeitraum von zehn Jahren Maßnahmen zur Verwirklichung eines Modernen Wirtschaftsstandorts Saar durchzuführen oder in Angriff zu nehmen.

Im Achten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 18.12.1987

(BGBl. I, S. 2764 ff.) wurde für das Saarland von der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.06.1986 (BVerfGE 72, S. 330, 405) aufgezeigten Ausnahme Gebrauch gemacht, mit einem Sonderbetrag der besonders ungünstigen Haushaltssituation des Landes Rechnung zu tragen. Aus eigener Kraft vermag das Saarland nicht Anschluß an eine normale Haushaltsentwicklung auf dem Niveau anderer leistungsschwacher Länder zu finden (BT Drs 11/789, vom 15.09.1987, S. 9).

Beide Gesetzesregelungen bedeuten für das Saarland wesentliche und unverzichtbare Beiträge zur Verbesserung seiner Wirtschafts- und Finanzkraft. Gleichwohl vermögen sie nicht eine Trendwende der Belastungsspirale aus Zins- und Schuldendynamik sowie Unterdeckung im Landeshaushalt herbeizuführen. Auf absehbare Zeit verharret die an sich verfassungswidrig überhöhte Kreditaufnahme des Saarlandes trotz empfindlicher Einspar-Anstrengungen auf ungebrochen hohem Niveau.

Bundesregierung und Bundesgesetzgeber bleiben demnach aufgefordert, der "existenzbedrohenden Haushaltsnotlage" (BR Drs 225/87 vom 10.07.1987, S. 12, - Beschluß -) des Saarlandes im Rahmen der Bundesergänzungszuweisungen nachhaltig und verstärkt Rechnung zu tragen, bis das mit den Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG angestrebte Ziel des Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft erreicht ist sowie der mit dem Haushaltsnotlagen-Vorabbetrag bezweckte Abbau der an sich verfassungswidrigen Kreditaufnahme des Saarlandes eine Rückführung der Dotation oder eine Beendigung dieser Notlagenindikation rechtfertigen.