

18.12.89

Antrag

des Landes Schleswig-Holstein

zum

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

- Antrag des Landes Hessen -

TOP 18 der 608. Sitzung des Bundesrates am 21. Dezember 1989

Der Bundesrat möge beschließen:

I. Zu Artikel 1

Artikel 1 erhält folgende Fassung:

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.01.1988 (BGBl I S.94), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.12.1988 (BGBl I S.2358), wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Abs. 5 wird folgender Satz angefügt:

" Es legt dabei jeweils die zuletzt festgestellten Ergebnisse der Statistik über die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zugrunde."

2. In § 9 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

"Es legt dabei jeweils die zuletzt festgestellten Ergebnisse der Statistik über die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zugrunde."

Ausgeliefert am 19. DEZ. 1989 - 2 -

II. Zu Artikel 3

Artikel 3 erhält folgende Fassung:

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1987 in Kraft.

III. Zur Begründung

Die Begründung erhält folgende Fassung:

A. Allgemeiner Teil

Im Finanzausgleichsgesetz ist eine klarstellende Regelung sowohl für die Jahre 1987 und 1988 als auch generell für die Zukunft vorzusehen, die im Hinblick auf die zugrunde zu legende "richtige" Einwohnerzahl dem im Finanzausgleich und allgemein im Zahlungsverkehr unter den Ländern gültigen Gesichtspunkt der Planungssicherheit hinreichend Rechnung trägt und eine geordnete Haushaltsführung möglich macht.

Volkszählungen sind aufgrund internationaler Vereinbarungen im Abstand von etwa 10 Jahren vorgesehen. Die vorletzte Volkszählung fand in der Bundesrepublik Deutschland am 27. Mai 1970 statt. Die letzte Volkszählung hat sich aus unterschiedlichen Gründen (u.a. wegen mehrerer Verfassungsbeschwerden gegen das Volkszählungsgesetz 1983) bis zum Jahre 1987 verzögert, so daß sich in der Zählung am 25. Mai 1987 Bevölkerungsveränderungen von fast 2 Zählperioden niederschlugen.

Das jetzt vorliegende Volkszählungsergebnis 1987 läßt erkennen, daß die Bevölkerungszahlen in einigen Ländern erheblich von der auf der Volkszählung 1970 basierenden Bevölkerungsfortschreibung abweichen. Die zukünftigen Auswirkungen auf die

Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern und den Länderfinanzausgleich werden für einzelne Länder nur schwer verkraftbar sein. Darüber hinaus hätten diese Länder noch Rückzahlungen für die abgeschlossenen Perioden der Haushalts- und Ausgabenwirtschaft und des Haushaltsvollzuges 1987 und 1988 zu leisten, wenn auch in dieser Ausnahmesituation die bisherige Verwaltungspraxis der Festlegung der Einwohnerzahlen für die Finanzausgleichsberechnungen beibehalten würde.

Diese Verwaltungspraxis ist aber weder mit dem Wortlaut noch dem Sinn der Gesetzesvorschrift vereinbar. Nach der bisherigen Staatspraxis wären die §§ 2 Abs. 5 und 9 Abs. 1 inhaltlich Regelungen, indem für die Berechnungen der Umsatzsteuer und des Länderfinanzausgleichs jeweils die Einwohnerzahl am 30.6. des Rechnungsjahres/Ausgleichsjahres zugrunde gelegt wurden. Im Normalfall der Verwendung von Fortschreibungswerten zwischen zwei Volkszählungen hat diese Vorgehensweise grundsätzlich keine anderen finanziellen Auswirkungen als ein am Wortlaut orientiertes Verfahren. Nach dem Wortlaut sind die §§ 2 Abs. 5 und 9 Abs. 1 aber Verfahrensregelungen mit dem Ergebnis, daß die vom Statistischen Bundesamt am 30.6. für den Anfang des Jahres festgestellte Einwohnerzahl für die Berechnungen zugrunde gelegt wird. Die Einwohnerwerte nach beiden Verfahren weichen im Normalfall nur geringfügig voneinander ab. Sie sind als Stichtagsfeststellungen in gleichem Maße zufallsabhängig und grundsätzlich nicht mit dem "wahren" bzw. "richtigen" jahresdurchschnittlichen Wert identisch.

Im Rahmen der laufenden Abrechnungen des Finanzausgleiches ist der jeweils zugrunde gelegte Einwohnerwert von keinem Land als wesentliche oder problematische Komponente bewußt wahrgenommen worden. Die vom Bundesfinanzminister direkt vom Statistischen Bundesamt abgerufenen Einwohnerzahlen wurden von den Ländern als gegeben hingenommen. Erst mit den Zahlen der Volkszählung 1987 und den daraus resultierenden unverhältnismäßigen und insbesondere ruckwirkenden Auswirkungen bei Fortführung der bisherigen Verwaltungspraxis ist allen Beteiligten das Problem der Anwendung eines bestimmten Stichtags-Einwohnerwertes überhaupt bewußt geworden. Das bisherige Verwaltungsverfahren begründet allein aus diesem Grund keinen normändernden Gewohnheitsrechtssatz.

Das bisherige Verwaltungsverfahren würde weiterhin für die Jahre 1987 und 1988 zu einem Ergebnis führen, das dem Zweck des Finanzausgleichsgesetzes nicht mehr entspricht. Bei der Umsatzsteuerverteilung und dem Finanzausgleich unter den Ländern geht es um die Zuteilung bzw. Abgabe von Finanzmitteln, welche unmittelbar für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben bestimmt sind und verbraucht werden. Die einwohnerabhängigen Umsatzsteueranteile der Länder und die Finanzausgleichszuweisungen stellen einen entscheidenden Anteil der gesamten Finanzmittel eines Landes dar. D.h. die bei der Aufstellung der Länderhaushalte erwartete Höhe der Umsatzsteuer- und Finanzausgleichseinnahmen beeinflusst grundlegend die Planungen über den Grad der Aufgabenerfüllung. Weder im Zeitpunkt der Aufstellung der Länderhaushalte noch während des Vollzuges der Haushalte und der Durchführung der vorläufigen Finanzausgleiche für die Jahre 1987

und 1988 waren aber die starken Verschiebungen der Einwohnerzahlen zwischen den Ländern durch die Volkszählung - und damit eine mögliche Veränderung des abstrakten Bedarf im Länderfinanz- ausgleich zwischen den Ländern - vorhersehbar.

Die beiden Haushaltsjahre 1987 und 1988 sind abgeschlossen. Würde die für den Normalfall unproblematische bisherige Verwaltungspraxis in der gegenwärtigen Ausnahmesituation fortgeführt, so wurde durch rückwirkende Anwendung der neuen Einwohnerzahlen für längst abgeschlossene Perioden der Haushalts- und Ausgabenwirtschaft und des Haushaltsvollzuges das abgestimmte System zwischen Steuerverteilung unter den Ländern, Länderfinanzausgleich und Länderhaushalten auseinandergerissen werden. Für einzelne Länder wurde nicht nur die Haushaltsplanung und der Haushaltsvollzug der Vorjahre, sondern auch die Planung der zukünftigen Haushaltsjahre zunichte gemacht, als Folge der unverhältnismäßig hohen, nicht zu leistenden Rückzahlungen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Ziff. 1 (§ 2 Abs. 5) und Ziff. 2 (§9 Abs. 1)

Durch den ergänzten Satz 2 wird klarstellend festgelegt, daß das Statistische Bundesamt am 30. Juni eines Jahres für die Berechnungen der Umsatzsteuerverteilung und den Finanzausgleich unter den Ländern immer eine Einwohnerzahl festzustellen hat, die auf den zuletzt festgestellten Ergebnissen der Statistik über die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes basiert. Damit wird noch einmal der verfahrensregelnde Charakter dieser Norm klargestellt und dem Gesichtspunkt der Pla-

nungssicherheit ausdrückliche Rechnung getragen.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das rückwirkende Inkrafttreten.

Das Vorblatt ist entsprechend zu ändern.

Begründung:

Der Gesetzesantrag des Landes Hessen stellt eine Übergangslösung für die Jahre 1987 und 1988 dar. Bei zukünftigen Ausnahmesituationen wie z.B. Volkszählungen können wieder Unklarheiten darüber auftreten, welche Einwohnerzahl den Berechnungen der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern zugrunde zu legen ist.

Der Änderungsantrag sieht demgegenüber eine grundlegende, auch für die Zukunft und im Hinblick auf Gesetzeswortlaut, Sinnzusammenhang und Entwicklungsgeschichte klarstellende Ergänzung jeweils des § 2 Abs. 5 und des § 9 Abs. 1 FAG vor.