

19.12.89

Antrag

der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz

zum

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

- Antrag des Landes Hessen -

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

Der Bundesrat möge beschließen:

1. Zu Artikel 1

Artikel 1 wird wie folgt gefaßt:

" Artikel 1

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 94), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2358), wird wie folgt geändert:

Ausgeliefert am 19. DEZ. 1989

- 2 -

1. In § 10 Abs. 3 wird folgender Satz 3 angefügt:

"Sinken die Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe eines ausgleichspflichtigen Landes infolge der nach Satz 2 zu leistenden Beiträge je Einwohner unter die durchschnittlichen Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe der Länder, so ist der Fehlbetrag von den übrigen ausgleichspflichtigen Ländern und den ausgleichsberechtigten Ländern im Verhältnis ihrer Finanzkraft unter Berücksichtigung der Ausgleichsbeiträge und Ausgleichszuweisungen nach den Absätzen 1, 2 und 3 Satz 1 und 2 aufzubringen."

2. In § 17 wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Für die Rechnungs- und Ausgleichsjahre 1987 und 1988 stellt das Statistische Bundesamt die nach § 2 Abs. 5 und § 9 Abs. 1 für die jeweiligen Stichtage zu ermittelnde Einwohnerzahl (Wohnbevölkerung) nach folgenden Maßgaben fest:

1. Für das Jahr 1987 sind die aufgrund der Volkszählung vom 25. Mai 1987 festgestellten Unterschiede bei den Bevölkerungszahlen im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Volkszählung vom 27. Mai 1970 zu einem Drittel zu berücksichtigen.
2. Für das Jahr 1988 sind die aufgrund der Volkszählung vom 25. Mai 1987 festgestellten Unterschiede bei den Bevölkerungszahlen im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Volkszählung vom 27. Mai 1970 zu zwei Dritteln zu berücksichtigen."

Begründung:

zu Nr. 1

Die geltende Regelung in § 10 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes führt dazu, daß einzelne ausgleichspflichtige Länder in sehr unterschiedlichem Umfang belastet werden.

Dadurch, daß den ausgleichspflichtigen Ländern generell eine Annäherung auf die durchschnittlichen Steuereinnahmen aller Länder garantiert wird, kann ein nicht gedeckter Fehlbetrag entstehen mit der Folge, daß die Ausgleichszuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder nach geltendem Recht nicht gemäß § 10 Abs. 2 und Abs. 3 S. 2 des Finanzausgleichsgesetzes aufgebracht werden können.

Der Änderungsvorschlag stellt einen Ausgleich zwischen dem Beitrags- und Ausgleichsvolumen in der Weise sicher, daß alle Länder, die bisher an der Aufbringung des Fehlbetrags nicht beteiligt waren, wenigstens den Restfehlbetrag im Verhältnis ihrer verbleibenden Finanzkraft übernehmen.

zu Nr. 2

Die Ende November 1988 bekanntgegebenen Ergebnisse der Volkszählung 1987 werden bei der Verteilung der Umsatzsteueranteile auf die einzelnen Länder und beim Finanzausgleich unter den Ländern für die Rechnungs- bzw. Ausgleichsjahre ab 1989 angewandt. Ob die neuen Daten bereits für die Jahre 1987 und 1988 zugrunde gelegt werden können, wird rechtlich unterschiedlich bewertet.

Der vorliegende Änderungsantrag trägt der Tatsache Rechnung, daß weder eine volle Berücksichtigung der fortgeschriebenen Einwohnerzahlen auf der Basis der Volkszählung 1970 noch eine solche auf der Basis der Volkszählung 1987 den Interessen aller Länder gerecht werden kann.

Die aufgrund der neuen Volkszählung festgestellten, unerwartet hohen Bevölkerungsveränderungen führen zu Verschiebungen bei Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich, die weder im Zeitpunkt der Aufstellung der Länderhaushalte noch während der Durchführung der vorläufigen Finanzausgleiche für die Jahre 1987 und 1988 erkennbar oder vorhersehbar waren.

Die von der Volkszählung aufgrund jetziger Sachlage nachteilig betroffenen Länder konnten sich daher im Haushaltsvollzug nicht mehr auf die neuen Verhältnisse einstellen, die Haushaltsjahre 1987 und 1988 sind abgeschlossen. Einer verlässlichen und in ihren Wirkungen kalkulierbaren Finanz-, Ausgaben- und Haushaltsplanung sowie einer entsprechenden Finanz-, Ausgaben- und Haushaltswirtschaft kommt als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips ein verfassungsrechtlicher Rang zu (BVerfGE 72, S. 330, 422). So hat das Bundesverfassungsgericht in der vorerwähnten Entscheidung zum Finanzausgleichsgesetz vom 24. Juni 1986 den Verfassungsgrundsatz der Planungssicherheit dahingehend konkretisiert, daß es zwar eine Unvereinbarkeit der beanstandeten Regelungen des FAG für dessen gesamten Geltungszeitraum angenommen, eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Neuregelung auch für die Vergangenheit jedoch abgelehnt hat. Selbst die Anwendung der alten Regelungen für 1987 wurde - wenn auch unter Auferlegung eines Nachteilsausgleichs für 1987 - vom Gericht noch gebilligt.

Auch im kommunalen Finanzausgleich, also bei den Finanztransfers der einzelnen Länder an ihre Kommunen, werden die Ergebnisse der Volkszählung in allen Ländern nicht rückwirkend, sondern frühestens ab dem Jahr 1989 angewandt.

Die diesbezüglichen Regelungen sehen in den einzelnen Ländern vor:

Baden-Württemberg	ab 1989, mit Ausgleichsregelung für 1989/90
Bayern	ab 1989, keine Ausgleichsregelung
Hessen	ab 1989, keine Ausgleichsregelung
Niedersachsen	Umsetzung wegen eigener landesrechtlicher Vorschriften nicht erforderlich
Nordrhein-Westfalen	ab 1989; Einnahmeverluste werden beschränkt auf das Jahr 1989 zu durchschnittlich 50 % ausgeglichen
Rheinland-Pfalz	Umsetzung wegen eigener landesrechtlicher Vorschriften nicht erforderlich
Saarland	ab 1989
Schleswig-Holstein	ab 1989.

Dem Verfassungsrang der Planungssicherheit bei den öffentlichen Ausgaben steht andererseits aber auch das Interesse der von der neuen Volkszählung begünstigten Länder an einer möglichst genau nach den tatsächlichen Verhältnissen (Einwohnerzahlen) bemessenen Finanzausstattung gegenüber. Bei Abwägung des mit Verfassungsrang ausgestatteten Anspruchs der "belasteten" Länder auf Gewährleistung von Planungssicherheit mit dem Interesse der "begünstigten" Länder an einer den tatsächlichen Verhältnissen möglichst genau entsprechenden Finanzausstattung wird ein stufenweiser Übergang auf die neuen Volkszählungszahlen den unterschiedlichen Interessen am besten gerecht. Für das Rechnungs- bzw. Ausgleichsjahr 1987 sollen die Differenzen bei den Bevölkerungszahlen aufgrund der Volkszählung vom 25. Mai 1987 daher zu einem Drittel, für das Jahr 1988 zu zwei Dritteln in die Berechnungen einbezogen werden.

Die vorgesehene Stufenlösung bewegt sich noch im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Finanzausgleichsurteil vom 24. Juni 1986 ausdrücklich betont, daß sich eine stufenweise Einbeziehung ausgleichsrelevanter Elemente bei als ungeklärt geltender Rechtslage im Rahmen der begrenzten Abgrenzungs- und Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers halte (BVerfGE 72, 330, 411). Diese Befugnis schließt Bemühungen ein, im Wege eines Kompromisses aller beteiligten Länder eine Einigung zu erzielen (BVerfGE, a.a.O.).

2. Folgeänderungen

Als Folgeänderungen sind die Begründung und das Voblatt wie folgt zu fassen:

a) Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. § 10 Abs. 3 Satz 2 garantiert den ausgleichspflichtigen Ländern generell eine Anhebung auf die durchschnittlichen Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe aller Länder, wenn die verbleibende Steuerkraft eines Landes durch die Zahlung der Finanzausgleichsbeiträge unter die durchschnittliche Steuerkraft der Länder sinkt. Der nach § 10 Abs. 2 ermittelte Ausgleichsbetrag wird zu Lasten der übrigen ausgleichspflichtigen Länder soweit gesenkt, daß dem Land 100 v.H. der durchschnittlichen Landessteuerkraft verbleiben.
Hierdurch kann ein nicht gedeckter Fehlbetrag entstehen mit der Folge, daß die Ausgleichszuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder nach geltendem Recht nicht gemäß § 10 Abs. 2 und Abs. 3 S. 2 FAG aufgebracht werden können.
Mit dem Gesetzentwurf soll ein Ausgleich in der Weise geschaffen werden, daß die Länder, die bisher an der Aufbringung des Fehlbetrags nicht beteiligt waren, zumindest den Restfehlbetrag im Verhältnis ihrer verbleibenden Finanzkraft übernehmen.
2. Für die Berechnung der Anteile der einzelnen Länder an der Umsatzsteuer sowie zur Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern ist - u.a. - die Einwohnerzahl (Wohnbevölkerung) maßgebend, die das Statistische Bundesamt am 30. Juni eines Jahres festgestellt hat. Die Ende November 1988 bekannt gegebenen Ergebnisse der Volkszählung vom 25. Mai 1987 haben unerwartet hohe Bevölkerungsveränderungen gebracht. Unstreitig ist, daß die neuen Bevölkerungszahlen ab 1989 anzuwenden sind. Ob die neuen Daten bereits für die Jahre 1987 und 1988 zugrunde gelegt werden können, wird rechtlich unterschiedlich bewertet.

Die Bevölkerungsdifferenzen aufgrund der Volkszählung 1987 führen zu Verschiebungen bei den Anteilen der einzelnen Länder am Umsatzsteueraufkommen und im Länderfinanzausgleich 1987 und 1988, die weder im Zeitpunkt der Aufstellung der Länderhaushalte noch während der Durchführung des vorläufigen Vollzugs des Finanzausgleichs für diese Jahre erkennbar und vorhersehbar waren.

Die von der Volkszählung aufgrund jetziger Sachlage nachteilig betroffenen Länder konnten sich im Haushaltsvollzug nicht mehr auf die neuen Verhältnisse einstellen, die Haushaltsjahre 1987 und 1988 sind abgeschlossen.

Einer verlässlichen und in ihren Wirkungen kalkulierbaren Finanz-, Ausgaben- und Haushaltsplanung sowie einer entsprechenden Finanz-, Ausgaben- und Haushaltswirtschaft kommt als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips verfassungsrechtlicher Rang zu (BVerfGE 72, S. 330, 422). So hat das

Bundesverfassungsgericht in der vorerwähnten Entscheidung zum Finanzausgleichsgesetz vom 24. Juni 1986 den Verfassungsgrundsatz der Planungssicherheit dahingehend konkretisiert, daß es zwar eine Unvereinbarkeit der beanstandeten Regelungen des FAG für dessen gesamten Geltungszeitraum angenommen, eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Neuregelung auch für die Vergangenheit jedoch abgelehnt hat. Selbst die Anwendung der alten Regelungen für 1987 wurde - wenn auch unter Auferlegung eines Nachteilsausgleichs für 1987 - vom Gericht noch gebilligt.

Auch im kommunalen Finanzausgleich, also bei den Finanztransfers der einzelnen Länder an ihre Kommunen, werden die Ergebnisse der Volkszählung in allen Ländern nicht rückwirkend, sondern frühestens ab dem Jahr 1989 angewendet.

Die diesbezüglichen Regelungen sehen in den einzelnen Ländern vor:

Baden-Württemberg	ab 1989, mit Ausgleichsregelung für 1989, 90
Bayern	ab 1989, keine Ausgleichsregelung
Hessen	ab 1989, keine Ausgleichsregelung
Niedersachsen	Umsetzung wegen eigener landesrechtlicher Vorschriften nicht erforderlich.
Nordrhein-Westfalen	ab 1989; Einnahmeverluste werden beschränkt auf das Jahr 1989 zu durchschnittlich 50 % ausgeglichen
Rheinland-Pfalz	Umsetzung wegen eigener landesrechtlicher Vorschriften nicht erforderlich
Saarland	ab 1989
Schleswig-Holstein	ab 1989.

Dem Interesse an Planungssicherheit bei den öffentlichen Ausgaben der von der neuen Volkszählung nachteilig betroffenen Länder steht andererseits das Interesse an einer möglichst genau nach den tatsächlichen Verhältnissen (Einwohnerzahlen) bemessenen Finanzausstattung der von der Volkszählung positiv betroffenen Länder gegenüber. Bei Abwägung des mit Verfassungsrang ausgestatteten Anspruchs der "belasteten" Länder auf Gewährleistung von Planungssicherheit mit dem Interesse der "begünstigten" Länder an einer den tatsächlichen Verhältnissen möglichst genau entsprechenden Finanzausstattung wird ein stufenweiser Übergang auf die neuen Volkszählungszahlen den unterschiedlichen Interessen am besten gerecht.

Die vorgesehene Stufenlösung bewegt sich noch im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Finanzausgleichsurteil vom 24. Juni 1986 ausdrücklich betont, daß sich eine stufenweise Einbeziehung ausgleichsrelevanter Elemente bei als ungeklärt geltender Rechtslage im Rahmen der begrenzten Abgrenzungs- und Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers halte (BVerfGE 72, 330, 411). Diese Befugnis schließt Bemühungen ein, im Wege eines Kompromisses aller beteiligten Länder eine Einigung zu erzielen (BVerfGE, a.a.O.).

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

zu Nr. 1

§ 10 Abs. 3 Satz 3 neu regelt, wie ein verbleibender Fehlbetrag auf die bisher nicht an der Finanzierung der Hebung beteiligten Länder aufzuteilen ist.

Zu Nr. 2

§ 17 Abs. 4 sieht vor, daß das Statistische Bundesamt die nach § 2 Abs. 5 und § 9 Abs. 1 für die jeweiligen Stichtage zu ermittelnde Einwohnerzahl (Wohnbevölkerung) nach folgenden Maßgaben feststellt:

Für das Rechnungs- bzw. Ausgleichsjahr 1987 sollen die Differenzen bei den Bevölkerungszahlen aufgrund der Volkszählung vom 25. Mai 1987 zu einem Drittel, für das Jahr 1988 zu zwei Dritteln in die Berechnungen einbezogen werden.

b) VorblattEntwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den
Finanzausgleich zwischen Bund und LändernA. Zielsetzung

1. Die geltende Regelung des § 10 Abs. 3 FAG führt zu einer sehr unterschiedlichen Belastung der einzelnen ausgleichspflichtigen Länder. Durch die diesen Ländern gewährte Garantie auf die durchschnittlichen Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe aller Länder als Untergrenze kann ein nicht gedeckter Fehlbetrag entstehen. Mit dem Gesetzentwurf soll ein Ausgleich zwischen dem Beitrags- und Ausgleichsvolumen in der Weise sichergestellt werden, daß alle Länder, die bisher an der Aufbringung des Fehlbetrags nicht beteiligt waren, wenigstens den Restfehlbetrag im Verhältnis ihrer verbleibenden Finanzkraft übernehmen.
2. Durch den Gesetzesantrag soll sichergestellt werden, daß die Ergebnisse der Volkszählung vom 25. Mai 1987 bei der Umsatzsteuerverteilung und dem Finanzausgleich unter den Ländern in den Jahren 1987 und 1988 stufenweise in die Berechnungen einbezogen werden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß weder eine volle Berücksichtigung der fortgeschriebenen Einwohnerzahlen auf der Basis der Volkszählung 1970 noch eine solche auf der Basis der Volkszählung 1987 den Anliegen aller Länder gerecht werden kann. Einerseits ist dem Verfassungsrang der Planungssicherheit bei den öffentlichen Ausgaben, andererseits dem Interesse an einer möglichst genau nach den tatsächlichen Einwohnerzahlen bemessenen Finanzausstattung Rechnung zu tragen.

B. Lösung

zu 1.

Durch eine Ergänzung des § 10 Abs. 3 FAG wird geregelt, daß ein eventuell entstehender Fehlbetrag von den übrigen ausgleichspflichtigen und den ausgleichsberechtigten Ländern im Verhältnis ihrer verbleibenden Finanzkraft aufzubringen ist.

zu 2.

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wird dahingehend geändert, daß für die Rechnungs- und Ausgleichsjahre 1987 und 1988 ein stufenweiser Übergang auf die neuen Volkszählungszahlen vorgeschrieben wird. Demgemäß sollen die Differenzen bei den Bevölkerungszahlen aufgrund der neuen Volkszählung im Jahre 1987 zu einem Drittel, im Jahre 1988 zu zwei Dritteln in die Berechnung einbezogen werden.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Kosten werden durch den Gesetzentwurf nicht verursacht. Die Änderung der Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder und des Finanzausgleichs unter den Ländern führt bei den Haushalten einiger Länder zu Mehr-, bei anderen Ländern zu Mindereinnahmen.