

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

A. Zielsetzung

Im Fünften Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 17. März 1978 (BGBl. I S. 409) wurde die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen dem Bund und den Ländern zeitlich für die Jahre 1977 und 1978 festgelegt. Das Aufteilungsverhältnis zwischen Bund und Ländern betrug für das Jahr 1977 69 vom Hundert zu 31 vom Hundert und für das Jahr 1978 67,5 vom Hundert zu 32,5 vom Hundert. Daneben gewährte der Bund den leistungsschwachen Ländern Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein Ergänzungszuweisungen in Höhe von 1,5 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens. Für die Zeit ab 1. Januar 1979 ist eine gesetzliche Neuregelung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sowie für die Gewährung der Ergänzungszuweisungen erforderlich.

B. Lösung

Die Gespräche der Regierungschefs von Bund und Ländern haben wegen unterschiedlicher Auffassungen von Bund und Ländern zur Auslegung und Anwendung des Artikels 106 GG zu keiner Einigung über die Umsatzsteuerverteilung ab 1. Januar 1979 geführt.

Damit aber der seit dem 1. Januar 1979 gesetzlich nicht geregelte Zustand beendet wird, legt die Bundesregierung unter Aufrechterhaltung ihres Rechtsstandpunktes einen Gesetzentwurf vor, der das Beteiligungsverhältnis von Bund und Län-

dern an der Umsatzsteuer von 1978 (67,5 vom Hundert zu 32,5 vom Hundert), befristet für die Jahre 1979 und 1980, übernimmt und die Ergänzungszuweisungen an die leistungsschwachen Länder in Höhe von 1,5 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens für die Jahre 1979 und 1980 weiter vorsieht. Die Bundesregierung ist zu diesem Vorgehen gezwungen, weil zu einer nach den Maßstäben des Artikels 106 GG an sich gebotenen Erhöhung des Umsatzsteueranteils des Bundes nach dem Verlauf des Gesprächs des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 6. Juli 1979 die Zustimmung des Bundesrates nicht zu erwarten ist.

Die Regierungschefs des Bundes und der Länder haben sich in der Besprechung am 6. Juli 1979 darauf geeinigt, eine Gruppe von unabhängigen Sachverständigen zur Vorklärung der finanzverfassungsrechtlichen Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile einzusetzen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (45) — 526 11 — Fi 31/79

Bonn, den 13. November 1979

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 478. Sitzung am 19. Oktober 1979 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Beschluß des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

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

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

Artikel 1

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. März 1978 (BGBl. I S. 409), wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt gefaßt:

„§ 1

Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer

Vom Aufkommen der Umsatzsteuer stehen für die Jahre 1979 und 1980 dem Bund 67,5 vom Hundert und den Ländern 32,5 vom Hundert zu.“

2. § 11 a Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Der Bund gewährt den in Absatz 2 genannten ausgleichsberechtigten Ländern in den Jah-

ren 1979 und 1980 jährlich Zuweisungen in Höhe von insgesamt 1,5 vom Hundert des Umsatztsteueraufkommens zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen).“

3. § 17 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Die Aufteilung der Umsatzsteuer nach den Vorschriften dieses Gesetzes gilt für alle Beträge, die nach dem 31. Dezember 1978 vereinnahmt oder erstattet werden.“

Artikel 2

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

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1979 in Kraft.

Begründung**I. Allgemeines**

Das Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer war für die Jahre 1977 und 1978 durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 17. März 1978 (BGBl. I S. 409) festgesetzt worden. Danach waren der Bund und die Länder am Aufkommen aus der Umsatzsteuer für das Jahr 1977 im Verhältnis 69 zu 31 und für das Jahr 1978 im Verhältnis 67,5 zu 32,5 beteiligt. Daneben zahlte der Bund gemäß § 11 a des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern für die Jahre 1977 und 1978 den leistungsschwachen Ländern Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein jährlich Ergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens.

Im Hinblick auf die zeitliche Befristung der letzten gesetzlichen Regelung ist das Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer für die Zeit ab 1. Januar 1979 neu festzusetzen.

1. Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer

Über die Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer haben die Regierungschefs des Bundes und der Länder Gespräche geführt. Dabei hat sich gezeigt, daß Bund und Länder von unterschiedlichen Rechtsauffassungen über die Auslegung des Artikels 106 GG ausgehen.

Der Bund hat in den Gesprächen herausgestellt, daß sich die Finanzausstattung der beiden bundesstaat-

lichen Ebenen in den letzten Jahren ungleichgewichtig entwickelt hat und dies anhand der Deckungsquoten der bundesstaatlichen Ebenen verdeutlicht.

Die Übersicht zeigt, daß nach unausgewogenen Deckungsquoten 1970/71, die durch die Unsicherheit über die Höhe der finanziellen Verschiebungen zwischen den bundesstaatlichen Ebenen als Folge der Finanzreform 1970 bedingt waren, sich die Finanzierungsverhältnisse zwischen Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) in den Jahren 1972 bis 1974 relativ ausgeglichen entwickelten. Entscheidend dafür war, daß sich der Bund zu der Zeit, als die Ausgabendynamik vorwiegend in Aufgabenbereichen mit Länderzuständigkeit lag, zu einer stufenweisen Anhebung des Länderanteils an der Umsatzsteuer von 30 v. H. in den Jahren 1970/71 auf 37 v. H. im Jahre 1974 bereitfand.

Nachdem sich in den Jahren nach 1974 die Ausgabendynamik zum Bund verschob und der Bund seinerseits Forderungen auf Erhöhung seines Umsatzsteueranteils an die Länder zu stellen hatte, waren die Länder hingegen nicht bereit, den verfassungsrechtlich begründeten Ansprüchen des Bundes Rechnung zu tragen. Wegen der Zustimmungsbedürftigkeit der jeweiligen Gesetze zur Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung im Bundesrat und der Verknüpfung der Steuerverteilungsfrage mit der Zustimmung zu Steuerentlastungsgesetzen durch die Länder war der Bund praktisch gezwungen, sich der unnachgiebigen Haltung der Länder zu beugen. Im Ergebnis ist dadurch die Deckungsquote des Bundes bereits seit 1975 wesentlich niedriger als die der Länder einschließlich ihrer Gemeinden. So hatte

Jahr	Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den Ausgaben (Deckungsquote) in v. H.		Gesetzlich festgesetzte Umsatzsteueranteile in v. H.	
	Bund	Länder (einschließlich Gemeinden)	Bund	Länder
1970	100,5	92,5	70	30
1971	98,9	89,4	70	30
1972	95,7	94,5	65	35
1973	97,7	95,7	65	35
1974	92,1	91,4	63	37
1975*)	77,9	86,7	68,25	31,75
1976	82,6	91,5	69	31
1977	86,8	95,8	69	31
1978	86,0	94,2	67,5	32,5

*) Die auf Grund der Steuer- und Kindergeldreform 1975 eingetretenen Belastungsverschiebungen zwischen Bund und Ländern wurden durch die Erhöhung des Bundesanteils an der Umsatzsteuer nicht in dem nach der vereinbarten Revisionsklausel erforderlichen Ausmaß ausgeglichen.

der Bund im Jahre 1978 bei einem Anteil am öffentlichen Gesamthaushalt von rd. 40 v. H. mehr als 60 v. H. der Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften insgesamt zu tragen. Der Bund mußte damit 1978 rd. 14 v. H. seiner Ausgaben mit Krediten finanzieren, während die Länder (einschließlich Gemeinden) mit einer Kreditfinanzierungsquote von rd. 6 v. H. auskamen. Die Nettokreditaufnahme des Bundes betrug 1978 26,1 Mrd. DM bei einem Ausgabevolumen von 189,3 Mrd. DM; demgegenüber erreichte die Nettokreditaufnahme der Länder (einschließlich Gemeinden) 1978 eine Höhe von 15,4 Mrd. DM bei einem Ausgabevolumen von 258,4 Mrd. DM.

Nach Artikel 106 Abs. 3 GG haben der Bund und die Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Gemäß dieser Verfassungsvorschrift sind für die Ermittlung eines neuen Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer die gesamten Einnahmen und Ausgaben der bundesstaatlichen Ebenen einander gegenüberzustellen. Nach Auffassung des Bundes sind dabei die Ausgaben und Einnahmen in den Haushalts- und Finanzplänen grundsätzlich so zu übernehmen, wie sie von den haushaltswirtschaftlich autonomen Gebietskörperschaften beschlossen worden sind. Danach ergäbe sich für den Bund ein Anspruch auf Erhöhung seines Umsatzsteueranteils.

Nach Ländermeinung ist hingegen nur auf die Veränderungen in den Finanzierungsverhältnissen der bundesstaatlichen Ebenen seit der letzten Festlegung des Beteiligungsverhältnisses abzustellen. Außerdem nehmen die Länder für die von ihnen erstellte Deckungsquotenberechnung in erheblichem Ausmaß Hinzu- und Abrechnungen von den Ansätzen der Haushalts- und Finanzpläne vor.

Bei der letzten Regelung der Umsatzsteuerverteilung für die Jahre 1977 und 1978 waren die Finanzierungsverhältnisse zwischen Bund und Ländern (einschließlich Gemeinden) bereits ähnlich unausgewogen wie gegenwärtig. Würde der Ländermeinung gefolgt, so würde die zu Lasten des Bundes bereits seit Jahren bestehende Unausgewogenheit in den Finanzierungsverhältnissen der bundesstaatlichen Ebenen immer weiter fortgeschrieben werden. Eine solche Entwicklung ist von der Finanzverfassungsreform 1970 nicht gewollt. Das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den föderativen Ebenen hat ein staatspolitisch bedenkliches Ausmaß erreicht, weil die Länder über die Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen den Handlungs- und Gestaltungsspielraum des Bundes in unzumutbarer Weise mehr und mehr einengen. Die finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes muß — auch im Hinblick auf seine wachsenden internationalen Verpflichtungen — gesichert werden.

Wegen der unterschiedlichen Auffassungen zur Auslegung und Anwendung des Artikels 106 GG ist in den Gesprächen der Regierungschefs von Bund und Ländern eine Einigung über die Umsatzsteuerverteilung ab 1. Januar 1979 nicht zustande gekommen. Es entspricht den bundesstaatlichen Erfordernissen, weiter darauf hinzuwirken, Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern über

die Rechtsfragen zur Umsatzsteuerverteilung zu klären. Es ist deshalb ein dringendes staatspolitisches Anliegen, Maßstäbe für die Verteilung der Umsatzsteuer zu gewinnen, die der Verfassung gerecht werden. Die Bundesregierung hat seit der letzten Festsetzung des Beteiligungsverhältnisses für die Jahre 1977 und 1978 darauf gedrängt, gemeinsam mit den Ländern eine unabhängige Sachverständigenkommission zur Klärung der Rechtsfragen zu berufen.

Die Länder haben den Vorschlag des Bundes zunächst jedoch abgelehnt. Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich in ihrer Besprechung am 6. Juli 1979 nunmehr grundsätzlich darauf geeinigt, zur Vorklärung der finanzverfassungsrechtlichen Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile eine Gruppe von unabhängigen Sachverständigen aus den Bereichen des Verfassungsrechts und der Finanzwissenschaften einzusetzen.

Da nach der Verfassung das Beteiligungsverhältnis durch Bundesgesetz zu regeln ist, muß der seit dem 1. Januar 1979 gesetzlich nicht geregelte Zustand über das Beteiligungsverhältnis alsbald beseitigt werden. Die Ergebnisse der unabhängigen Sachverständigenkommission können aus diesem Grund nicht abgewartet werden. Der Gesetzentwurf übernimmt deshalb, befristet auf die Jahre 1979 und 1980, unverändert das 1978 geltende Beteiligungsverhältnis, wobei Bund und Länder ihre unterschiedlichen Rechtsauffassungen zur Auslegung und Anwendung des Artikels 106 GG wahren. Die Bundesregierung ist zu diesem Vorgehen gezwungen, weil zu einer nach den Maßstäben des Artikels 106 GG an sich gebotenen Erhöhung des Umsatzsteueranteils des Bundes nach dem Verlauf des Gesprächs des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 6. Juli 1979 die Zustimmung des Bundesrates nicht zu erwarten ist.

Somit sieht der Gesetzentwurf eine Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern in folgendem Verhältnis vor:

	Bund	Länder
	— Anteile vom Hundert —	
1979 und 1980	67,5	32,5

Die Bundesregierung geht davon aus, daß in dem Zeitraum bis zur nächsten Verhandlung über die Neuverteilung der Umsatzsteuer für die Jahre ab 1981 die gutachtliche Klärung der zwischen Bund und Ländern streitigen verfassungsrechtlichen Fragen möglich ist.

2. Ergänzungszuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder

Der Gesetzentwurf sieht außerdem vor, daß die in den Jahren 1974 bis 1978 gewährte zusätzliche Verstärkung der Finanzkraft der leistungsschwachen Länder in den Jahren 1979 und 1980 fortgesetzt wird.

Die leistungsschwachen Länder erhalten zu diesem Zweck — wie in den Jahren 1974 bis 1978 — vom Bund Ergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Höhe von jährlich insgesamt 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens.

Durch die Bemessung der Ergänzungszuweisungen nach dem Umsatzsteueraufkommen verändert sich ihre Höhe von Jahr zu Jahr entsprechend der Entwicklung der Umsatzsteuer. Nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 21./23. Mai 1979 können die leistungsschwachen Länder aus dieser Regelung mit Ergänzungszuweisungen von zusammen 1 239 Millionen DM im Jahre 1979 und 1 389 Millionen DM im Jahre 1980 rechnen. Die Ergänzungszuweisungen verteilen sich wie folgt auf die einzelnen leistungsschwachen Länder:

	1979	1980
	Millionen DM	
Bayern	270,1	302,8
Niedersachsen	457,2	512,5
Rheinland-Pfalz	255,2	286,1
Saarland	71,9	80,6
Schleswig-Holstein	184,6	207,0
insgesamt	1 239,0	1 389,0

II. Zu den Einzelvorschriften

Zu § 1

§ 1 bestimmt den Anteilsatz, der Bund und Ländern am Aufkommen der Umsatzsteuer zusteht. Die Regelung ist auf die Jahre 1979 und 1980 befristet.

Zu § 11 a

§ 11 a regelt die Ergänzungszuweisungen des Bundes an die leistungsschwachen Länder. Das Gesamtvolumen der Ergänzungszuweisungen für die Jahre 1979 und 1980, ihre Aufteilung auf die einzelnen Länder, der Auszahlungsmodus und die Art der Veranschlagung im Bundeshaushalt folgen der Regelung der Jahre 1974 bis 1978.

Absatz 1 legt für die Jahre 1979 und 1980 das Gesamtvolumen der Ergänzungszuweisungen auf jährlich 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens fest.

Zu § 17

Die Vorschrift ist der neuen Rechtslage angepaßt.

III. Finanzielle Auswirkungen

Für die Jahre 1979 und 1980 bleibt das Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer gegenüber 1978 unverändert, so daß sich unmittelbar keine finanziellen Auswirkungen ergeben. Die Einnahmeausfälle des Bundes auf Grund der ihm vorenthaltenen Erhöhung seines Umsatzsteueranteils sind nicht bezifferbar.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat stellt fest, daß die Aufrechterhaltung des im Jahre 1978 geltenden Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer in den beiden Folgejahren eine vermittelnde Lösung zwischen den weitergehenden Vorstellungen der Länder und dem Standpunkt der Bundesregierung darstellt. Diese Lösung ist nach Auffassung des Bundesrates für beide Beteiligten ein vertretbarer Kompromiß.

Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung in ihrer Begründung zu dem Gesetzentwurf durch eine einseitige Darstellung ihres Standpunktes der Vor-

klärung der finanzverfassungsrechtlichen Fragen durch unabhängige Sachverständige gemäß dem Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 6. Juli 1979 vorgeht. Er bedauert ferner, daß die Bundesregierung gegenüber den Ländern — wie auch im Finanzplan des Bundes 1979 bis 1983 — den Vorwurf erhebt, sie seien nicht bereit gewesen, den verfassungsrechtlich begründeten Ansprüchen des Bundes Rechnung zu tragen. Der Bundesrat weist diesen Vorwurf mit Nachdruck als unangemessen und unbegründet zurück.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung hat in der Begründung zu dem Gesetzentwurf deutlich gemacht, daß die Übernahme des 1978 geltenden Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer, befristet für die Jahre 1979 und 1980, nicht den Maßstäben des Artikels 106 GG über die Verteilung der Umsatzsteuer entspricht. Die Bundesregierung sieht deshalb das im Gesetzentwurf vorgesehene Beteiligungsverhältnis für den Bund weder als „vermittelnde Lösung“ noch als „vertretbaren Kompromiß“ an.

Mit der — auch zur Rechtswahrung notwendigen — Darlegung ihres Rechtsstandpunktes zur Auslegung

und Anwendung des Artikels 106 GG sowie dem Hinblick auf die Gründe für die davon abweichende Lösung in dem Regierungsentwurf erfüllt die Bundesregierung die ihr gegenüber dem Parlament obliegende Informationspflicht. Sie sieht darin keinen Vorgriff auf die Ergebnisse der von den Regierungschefs von Bund und Ländern eingesetzten Gruppe von unabhängigen Sachverständigen zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile, zumal in der Begründung auf die abweichende Auffassung der Länder hingewiesen wird.