

Gesetzentwurf

des Bundesrates

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

A. Zielsetzung

1. Die geltende Regelung des § 10 Abs. 3 Finanzausgleichgesetz (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 Gesetzentwurf 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 ausgleichs-

pflichtigen und den ausgleichsberechtigten Ländern im Verhältnis ihrer verbleibenden Finanzkraft aufzubringen ist.

Zu 2.

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wird dahin gehend 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.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (431) — 526 11 — Fi 75/90

Bonn, den 1. Februar 1990

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 608. Sitzung am 21. Dezember 1989 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines 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 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:

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.“

Artikel 2

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

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

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 Satz 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 bekanntgegebenen 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 dahin gehend 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.

Zu Artikel 2

An der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer nimmt auch das Land Berlin teil.

Zu Artikel 3

Das Gesetz soll sofort nach der Verkündung in Kraft treten.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung begrüßt es, daß der Bundesrat mit seinem Gesetzentwurf nunmehr eine gesetzliche Regelung für die Behandlung von Finanzierungslücken bei der sog. Ländersteuergarantie (§ 10 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz — FAG —) und für die Berücksichtigung der Ergebnisse der Volkszählung 1987 bei den endgültigen Abrechnungen der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern in den Ausgleichsjahren 1987 und 1988 vorgeschlagen hat, nachdem sich die Länder in den seit etwa einem Jahr geführten Gesprächen über Kompromißlösungen nicht auf eine einvernehmliche außergerichtliche Regelung dieser Fragen verständigen konnten.

Die verbindliche Klärung der im Gesetzentwurf behandelten Fragen ist dringend, um einen ungestörten Vollzug der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern zu erreichen.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates folgt sowohl bei der Volkszählungsproblematik als auch bei der Regelung der Ländersteuergarantie einer vermittelnden Linie zwischen den teilweise stark divergierenden Länderinteressen. Die Bundesregierung hält die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung aus verfassungsrechtlicher wie auch aus finanzausgleichssystematischer Sicht für vertretbar. Keinem Land werden dabei nach den derzeitigen Finanzkraftverhältnissen unzumutbare Mehrbelastungen auferlegt. Grundgedanke der vorgeschlagenen Neuregelung ist vielmehr eine gleichgewichtige finanzielle Beteiligung aller durch die Fragenbereiche berührten Bundesländer.

Im einzelnen ist zu dem Gesetzentwurf folgendes zu bemerken:

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 10 Abs. 3 Satz 3 FAG — neu —)

Die Bundesregierung hält die vorgeschlagene Regelung zur Verteilung eines nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG nicht zu deckenden Fehlbetrags für vertretbar.

Danach werden alle Länder, mit Ausnahme der bereits nach § 10 Abs. 3 Satz 2 zahlungsverpflichteten, im Verhältnis ihrer finanzausgleichsrelevanten Einnahmen im Sinne von § 7 Abs. 1 und 2 FAG unter Berücksichtigung der Ausgleichsleistungen

gleichbelastet. Daß die bereits nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG zur Übernahme von Fehlbeträgen verpflichteten Zahlerländer von der Übernahme weiterer Lasten aus der Verteilung der Finanzierungslücke befreit bleiben, erscheint wegen der grundsätzlich vorrangigen Belastung dieser Zahlerländer selbst dann nicht unangemessen, wenn diese vorrangige Belastung im Einzelfall nur geringe finanzielle Bedeutung haben mag.

Zwar wären auch andere Regelungen denkbar, bei denen ein nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG aus der Ländersteuergarantie folgender Fehlbetrag von vornherein auf alle Länder umgelegt würde. Bei solchen Lösungen wären allerdings die sich aus der Ländersteuergarantie ergebenden Fehlbeträge im allgemeinen weniger von den Zahlerländern als von der Gesamtheit aller Länder zu übernehmen.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 17 Abs. 4 FAG — neu —)

Für die Behandlung der Ergebnisse der Volkszählung von 1987 bei den endgültigen Abrechnungen der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern in den Ausgleichsjahren 1987 und 1988 wird im Gesetzentwurf des Bundesrates ein stufenweiser Übergang von den alten zu den neuen Einwohnerzahlen vorgeschlagen. Die aufgrund der Volkszählung von 1987 festgestellten Unterschiede bei den Bevölkerungszahlen im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Volkszählung 1970 sollen für das Jahr 1987 zu einem Drittel, für das Jahr 1988 zu zwei Dritteln berücksichtigt werden.

Diese Lösung stellt nach Auffassung der Bundesregierung einen ausgewogenen Kompromiß zwischen den widerstreitenden Interessen der Länder dar, die durch die Volkszählungsergebnisse Nachteile bzw. Vorteile haben. Die Regelung berücksichtigt sowohl den in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 (BVerfGE 72, 330 [422 f]) betonten allgemeinen Gedanken der Haushalts- und Planungssicherheit der Länder als auch das Gebot, der Umsatzsteuerverteilung und dem Finanzausgleich unter den Ländern möglichst wirklichkeitsnahe Einwohnerzahlen zugrunde zu legen.

