

Beschlußempfehlung und Bericht **des Finanzausschusses (7. Ausschuß)**

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
— Drucksache 11/6339 —

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

A. Problem

1. Nach der Vorschrift des § 10 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG), die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs den ausgleichspflichtigen Ländern die durchschnittlichen Steuereinnahmen und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe aller Länder garantiert (Ländersteuergarantie), kann bei den Ausgleichszuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder nach Übernahme eines Teils eines möglichen Fehlbetrags durch Zahlerländer ein nicht gedeckter Restfehlbetrag entstehen.
2. Bei der Berechnung der Anteile der einzelnen Bundesländer an der Umsatzsteuer und bei der Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern ist u. a. die vom Statistischen Bundesamt festgestellte Einwohnerzahl der jeweiligen Länder am 30. Juni des betreffenden Jahres maßgebend. Nach den Ende 1988 veröffentlichten Ergebnissen der Volkszählung vom 25. Mai 1987 sind erhebliche Veränderungen in den Bevölkerungszahlen eingetreten, die für die Jahre 1987 und 1988 bisher nicht berücksichtigt worden sind.

B. Lösung

Der Ausschuß übernimmt den Gesetzentwurf, der vorsieht, daß

1. die Länder, die an der Aufbringung des Fehlbetrages nicht bereits nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG beteiligt sind, den nicht

gedeckten Fehlbetrag im Verhältnis ihrer verbleibenden Finanzkraft tragen,

2. die Ergebnisse der Volkszählung vom 25. Mai 1987 für die Jahre 1987 und 1988 stufenweise in die Berechnungen zu den Anteilen der einzelnen Länder an der Umsatzsteuer und zum Finanzausgleich zwischen den Ländern einbezogen werden.

Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuß, das für die Jahre 1988 und 1989 mit 65 : 35 festgesetzte Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern bei der Umsatzsteuer auch für das Jahr 1990 festzuschreiben.

Angenommen mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD und Ablehnung durch die Fraktion DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Die Fraktion der SPD hat beantragt, die Ländersteuergarantie des § 10 Abs. 3 FAG insgesamt aufzuheben.

D. Kosten

Die Realisierung des Gesetzentwurfs führt bei einigen Ländern zu Mehreinnahmen, bei anderen Ländern zu Mindereinnahmen. Für den Bund ergeben sich keine Änderungen.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache 11/6339 — mit der Maßgabe anzunehmen, daß in Artikel 1

1. eine neue Nummer 1 mit dem Wortlaut „In § 1 werden die Worte ‚1988 und 1989‘ ersetzt durch die Worte ‚1988, 1989 und 1990‘“ eingefügt wird,
2. die bisherige Nummer 1 zu Nummer 2 und die bisherige Nummer 2 zu Nummer 3 werden.

Bonn, den 14. März 1990

Der Finanzausschuß

Gattermann Dr. Grünewald Poß

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Grünewald und Poß

1. Allgemeines

Der Gesetzentwurf des Bundesrates wurde in der 194. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. Februar 1990 zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß und zur Mitberatung sowie zur Beratung gemäß § 96 der Geschäftsordnung an den Haushaltsausschuß überwiesen. Der Haushaltsausschuß hat die Vorlage am 7. März 1990 beraten. Der Finanzausschuß hat sich mit ihr am 14. Februar und am 14. März 1990 befaßt.

2. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf des Bundesrats beinhaltet zwei Komponenten: einerseits einen Vorschlag für eine gesetzliche Regelung zur Behandlung von Finanzierungslücken bei der Ländersteuergarantie (§ 10 Abs. 3 FAG), andererseits einen Vorschlag zur stufenweisen Berücksichtigung der Ergebnisse der Volkszählung vom 25. Mai 1987 bei den Berechnungen der Länderanteile an der Umsatzsteuer und bei der Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern.

Die Maßnahme im Rahmen der Ländersteuergarantie geht von der nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeit eines nicht gedeckten Fehlbetrags aus, der zur Folge hat, daß die Ausgleichszuweisungen an die ausgleichsberechtigten Länder nicht in vollem Umfang aufgebracht werden können. Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, daß die Länder, die an der Aufbringung des Fehlbetrags nicht bereits nach § 10 Abs. 3 Satz 2 FAG beteiligt sind, den Restfehlbetrag im Verhältnis ihrer verbleibenden Finanzkraft übernehmen.

Mit der zweiten Komponente der Gesetzesvorlage wird eine stufenweise Einbeziehung der Ergebnisse der Volkszählung vom 25. Mai 1987 in die Berechnungen zu den Anteilen der einzelnen Bundesländer an der Umsatzsteuer und zum Finanzausgleich unter den Ländern vorgeschlagen. Danach sollen die Unterschiede zwischen den Bevölkerungszahlen nach der Bevölkerungsfortschreibung auf der Basis der Volkszählung 1970 und der Volkszählung 1987 bei den genannten Berechnungen für das Jahr 1987 mit einem Drittel und für das Jahr 1988 mit zwei Dritteln berücksichtigt werden.

B. Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat den Gesetzentwurf begrüßt, nachdem sich die Länder in den seit ca. einem Jahr geführten Gesprächen über Kompromißlösungen zu offenen Fragen des Länderfinanzausgleichs nicht auf einvernehmliche Regelungen für die Behandlung von Finanzierungslücken bei der Ländersteuergarantie und bei der Berücksichtigung der Ergebnisse der Volkszählung 1987 hätten einigen können. Eine verbindliche Klärung der in der Gesetzesvorlage behan-

delten Fragen sei dringend, um einen ungestörten Vollzug der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern zu erreichen. Sowohl bei der Regelung der Ländersteuergarantie als auch bei der Volkszählungsproblematik folge der Gesetzentwurf einer vermittelnden Linie zwischen den teilweise stark divergierenden Länderinteressen. Die vorgeschlagenen Regelungen, die keinem Land unzumutbare Mehrbelastungen auferlegten, seien aus verfassungsrechtlicher und finanzausgleichssystematischer Sicht vertretbar.

4. Stellungnahme des Haushaltsausschusses

Der Haushaltsausschuß hat den Gesetzentwurf in seinem Mitberatungsvotum mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD und Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN zugestimmt. Er hat darüber hinaus bei der Beratung des Gesetzentwurfs gemäß § 96 GO einvernehmlich die Vereinbarkeit der Gesetzesvorlage mit der Haushaltslage des Bundes festgestellt.

5. Ausschußempfehlung

Bei der Beratung der Gesetzesvorlage im federführenden Finanzausschuß haben sich die Koalitionsfraktionen den Vorschlägen des Bundesrates und der von der Bundesregierung dazu abgegebenen Stellungnahme angeschlossen. Sie sehen die in dem Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehenen Regelungen als vertretbare Kompromißlösungen an, die die teilweise stark divergierenden Interessen der Länder bei den in der Vorlage angesprochenen Fragen zu einem angemessenen Ausgleich brächten. Aus diesem Grunde haben sie sowohl der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung der Ländersteuergarantie als auch der vom Bundesrat vorgesehenen stufenweisen Berücksichtigung der Ergebnisse der Volkszählung 1987 bei der Ermittlung der Länderanteile an der Umsatzsteuer und der Durchführung des Finanzausgleichs unter den Ländern zugestimmt.

Dagegen haben die Fraktion der SPD und die Fraktion DIE GRÜNEN den Regelungsvorschlag des Bundesrates zur Ländersteuergarantie (§ 10 Abs. 3 FAG) abgelehnt. Die Fraktion der SPD hat hierzu den Antrag eingebracht, die Ländersteuergarantie vollständig zu beseitigen. Sie hat diesen Antrag damit begründet, daß die Ländersteuergarantie ihre Funktion als Korrektivfaktor für Ausnahmesituationen verloren habe. Die derzeitige Lage sei dadurch gekennzeichnet, daß

— die für die Ländersteuergarantie maßgebende Grenze nach § 10 Abs. 3 FAG nicht mehr nur in Sonderfällen, sondern regelmäßig unterschritten werde,

- sich ein beträchtlicher Teil des Länderfinanzausgleichs nicht nach den regulären Berechnungsvorschriften, sondern nach der Korrektivklausel bestimme,
- die Finanzausgleichsbeträge nicht in vollem Umfang von den an sich zahlungspflichtigen Ländern aufgebracht würden, obwohl diese nach den regulären Berechnungen noch über eine überdurchschnittliche Finanzkraft verfügten.

Die Fraktion der SPD sieht hierin unbeabsichtigte Verzerrungen, die durch eine vollständige Aufhebung der Ländersteuergarantie beseitigt würden.

Demgegenüber haben die Koalitionsfraktionen die Schutzfunktion der Ländersteuergarantie für die Zahlerländer betont. Sie haben die Auffassung vertreten, daß bereits jetzt die auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986 erwähnte Grenze des Nivellierungsverbots im Länderfinanzausgleich erreicht sei, so daß eine Streichung der Ländersteuergarantie verfassungsrechtlich in hohem Maße bedenklich sei. Eine Aufhebung der Ländersteuergarantie werde zu einer Überforderung der ausgleichspflichtigen Länder führen, während andererseits das Interesse der ausgleichsberechtigten Länder an einer Verbesserung ihrer Haushaltswirtschaft beeinträchtigt werden könnte. Zu berücksichtigen sei außerdem, daß die Gemeindesteuererinnahmen neben den Ländereinnahmen zwar bei der Bemessung der Ausgleichsbeiträge zur Hälfte einbezogen würden, die Ausgleichsbeiträge aber ausschließlich aus den Länderhaushalten zu finanzieren seien. Im übrigen sei darauf hinzuweisen, daß im Bundesrat bei der Beratung des Gesetzentwurfs keine entsprechenden Gegenanträge gestellt worden seien. Da es sich hier vor allem um eine Angelegenheit des Bundesrates handle, empfehle sich insoweit Zurückhaltung des Deutschen Bundestages. In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung dargelegt, daß den Stadtstaaten durch die Neuregelung der Ländersteuergarantie nach den derzeitigen Finanzkraftverhältnissen keine speziellen Nachteile in bezug auf die Einwohnerwertung entstehen können.

Der Antrag der Fraktion der SPD auf Streichung der Ländersteuergarantie ist von den Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der beiden Oppositionsfraktionen abgelehnt worden.

Bei der Abstimmung über den von den Koalitionsfraktionen übernommenen Vorschlag des Bundesrates zur stufenweisen Einbeziehung der Volkszählungsergebnisse aus dem Jahre 1987 in die Abrechnungen der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern für die Jahre 1987 und 1988 hat sich die Fraktion der SPD der Stimme enthalten, während die Fraktion DIE GRÜNEN diesen Regelungsvorschlag abgelehnt hat. Die Fraktion der SPD sieht darin eine politische Lösung, die vornehmlich eine Angelegenheit der Länder sei. Die Länder selbst aber

hätten sich während des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesrat nicht auf eine konsensfähige Lösung des Volkszählungsproblems verständigen können. Ohne daß die Beratungen im Finanzausschuß des Bundesrates ihren ordnungsgemäßen Abschluß gefunden hätten, habe die Bundesratsmehrheit auf Betreiben des antragstellenden Landes Hessen durch Einbringen des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag vollendete Tatsachen geschaffen, bevor alle Kompromißmöglichkeiten der Länder untereinander ausgeschöpft gewesen seien. Damit hätte die Bundesratsmehrheit die Entscheidung des Konflikts dem Deutschen Bundestag überlassen, dem damit erneut auch die verfassungsrechtliche Verantwortung für die Verfassungskonformität eines Gesetzentwurfs des Bundesrates über den Finanzausgleich zugewiesen werde. Die stufenweise Berücksichtigung der Volkszählungsergebnisse 1987 sei nach Auffassung der Fraktion der SPD keine verfassungskonforme Lösung, für die sie die Verantwortung mitzuübernehmen bereit sei. Ihrer Auffassung nach dürfe man nicht sehen- den Augen immer wieder einzelne Länder benachteiligen und andere bevorzugen.

Dagegen haben die Koalitionsfraktionen die vorgeschlagene Lösung der Volkszählungsproblematik als einen akzeptablen Kompromiß zwischen der Planungssicherheit der betroffenen Länder und der realen Finanzkrafteffassung bezeichnet, der dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der praktischen Konkordanz bei Zielkonflikten zwischen unterschiedlichen Verfassungsprinzipien entspreche. Im Gegensatz zur Auffassung der Fraktion der SPD sind sie der Ansicht, daß das Beratungsverfahren im Bundesrat durchaus ordnungsgemäß durchgeführt worden sei. Die sog. B-Länder hätten sich im Bundesrat um eine allseits annehmbare Lösung bemüht. Dabei habe jedoch eine besondere Schwierigkeit darin bestanden, daß die A-Länder beim Länderfinanzausgleich ausnahmslos keine Geberländer seien. Unzutreffend sei die Behauptung, daß die B-Länder bei der vorgeschlagenen Regelung der Volkszählungsproblematik einseitig bevorzugt würden. Dies gehe schon daraus hervor, daß das A-Land Schleswig-Holstein durch die vorgesehene Stufenlösung begünstigt, das B-Land Rheinland-Pfalz dadurch dagegen schlechtergestellt werde.

Einstimmig angenommen wurde der Vorschlag der Koalitionsfraktionen, das Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer, das zuletzt für die Jahre 1988 und 1989 mit 65 : 35 festgesetzt worden war, auch für das Jahr 1990 festzuschreiben. Vorgegangen war eine entsprechende Vereinbarung zwischen Bund und Ländern.

In der Gesamtabstimmung über den Gesetzentwurf in der vom Ausschuß ergänzten Fassung wurde die Vorlage mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD gegen die Fraktion DIE GRÜNEN angenommen.

Bonn, den 14. März 1990

Dr. Grünewald **Poß**
Berichterstatte

