Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/203

12. 01. 95

Sachgebiet 603

Gesetzentwurf

des Bundesrates

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

A. Zielsetzung

Die in § 10 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der ab 1995 geltenden Fassung vorgesehene Ländersteuergarantie kann bei der Verteilung der Ausgleichsverpflichtungen unter den Zahlerländern zu systemwidrigen Ergebnissen führen. Probeberechnungen zeigen, daß geringfügige Finanzkraftverschiebungen im Umfang eines einstelligen Millionenbetrages die Finanzausgleichsergebnisse innerhalb der Zahlerländer bis hin zu einem dreistelligen Mio.-DM-Betrag verändern können. Ursächlich dafür ist, daß bereits ein kleiner Mehr- oder Minderbetrag die Rangfolge innerhalb der Zahlerländer verschieben kann. So ist es möglich, daß kleine originäre Mehreinnahmen eines Zahlerlandes systemwidrig zu Entlastungen dieses Landes im Länderfinanzausgleich führen und umgekehrt Mindereinnahmen höhere Zahlungsverpflichtungen nach sich ziehen können.

Außerdem sind unterschiedliche Interpretationen bei Anwendung der Regelung möglich. So ist beispielsweise nicht eindeutig, in welcher Reihenfolge im Fall der Garantieanwendung die Rangfolge bei mehreren betroffenen Ländern zu prüfen und ggf. zu korrigieren ist. Wegen der Folgewirkungen in späteren Korrekturschritten sind dadurch unterschiedliche finanzielle Ergebnisse möglich.

Mit diesem Gesetzentwurf sollen diese Probleme bereinigt werden.

B. Lösung

Durch Änderung der Garantieregelung in § 10 Abs. 3 werden die Ausgleichsverpflichtungen innerhalb der Zahlerländer systemkonform verteilt. Dies wird insbesondere dadurch erreicht, daß ei-

nerseits zur Ermittlung der Finanzierungsbeiträge durchweg das Verhältnis der nach Finanzausgleich bis zu der jeweiligen Stufe verbleibenden Überschüsse angewandt wird, andererseits zunächst die Auffüllungsansprüche berechtigter Zahlerländer ermittelt werden und – anders als in der bisherigen Regelung – erst danach die Verteilung der Ausgleichsverpflichtung innerhalb der Zahlerländer erfolgt. Die bisher in § 10 Abs. 3 vorgesehene Begrenzung auf die Rangfolge (nächststärkeres Land als Maßstab) wird in § 10 Abs. 5 (neu) vorgenommen.

Daneben wird die Regelung zur Begrenzung der Ausgleichsbeiträge für Zahlerländer nach § 10 Abs. 4 dahin gehend geändert, daß die Auffüllbeträge je zur Hälfte mit bzw. ohne Beteiligung eines auffüllungsberechtigten Landes finanziert werden. Maßstab für die Mitfinanzierung ist jeweils das Verhältnis der nach Finanzausgleich bis zu dieser Stufe verbleibenden Überschüsse. Ein eventueller Fehlbetrag ist wie bisher von allen Ländern im Verhältnis ihrer Finanzkraft auszugleichen.

Die schon bisher gewollte Sicherung der Finanzkraftreihenfolge der ausgleichspflichtigen Länder bleibt gewahrt [§ 10 Abs. 5 (neu)]. Mit der Neufassung sollen mögliche verfassungsrechtliche Risiken vermieden werden.

Die ausgleichsberechtigten Länder werden durch die Änderungen nicht berührt.

C. Alternativen

Wegfall der Garantieregelung in § 10 Abs. 3 und 4.

Dafür spricht, daß die Rechtsanwendung erheblich vereinfacht würde. Mit dem Ausgleichstarif in § 10 Abs. 1 und 2 wird generell den Interessen der Zahler- und der Empfängerländer bereits Rechnung getragen; verfassungsrechtlich ist eine auf die Ausgleichsberechnung folgende Garantie nicht zwingend erforderlich.

Bei Wegfall der Garantien nach § 10 Abs. 3 und 4 wären Belastungsveränderungen innerhalb der Zahlerländer in der Größenordnung von etwa 100 bis 200 Mio. DM zu erwarten; bei den ausgleichsberechtigten Ländern wäre – soweit absehbar – nur der Stadtstaat Bremen betroffen. Für Bremen wären Einbußen im Umfang von jährlich etwa 50 bis 60 Mio. DM denkbar.

Gegen den Wegfall der Garantieregelungen spricht, daß die Regelungen ein wesentlicher Bestandteil des im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms ausgehandelten Gesamtkompromisses waren. Sie sind in Anlehnung an das bis 1994 geltende Recht sowohl auf der Empfängerseite als auch auf der Zahlerseite als sinnvolle Schutzfunktion angelegt.

D. Kosten

Kosten entstehen keine.

Bei den Beiträgen der ausgleichspflichtigen Länder können sich innerhalb deren Beitragsanteile – systemkonforme – Verschiebungen gegenüber dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der ab 1995 geltenden Fassung ergeben.

Die ausgleichsberechtigten Länder sind durch die Neufassung der Regelungen nicht betroffen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (431) – 526 11 – Fi 107/95

Bonn, den 12. Januar 1995

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 678. Sitzung am 16. Dezember 1994 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 das Bundesministerium der Finanzen.

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

Dr. Helmut 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

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

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Fassung des Artikels 33 des Gesetzes vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 977), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. August 1994 (BGBl. I S. 2066), wird wie folgt geändert:

1. § 10 Abs. 3 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 1 werden die Worte

   „im Verhältnis der Ausgleichsbeiträge nach Absatz 2"

   ersetzt durch die Worte

   „im Verhältnis und höchstens im Umfang ihrer ausgleichspflichtigen Beträge unter Berücksichtigung des Ausgleichs nach Absatz 2".

   b) In Satz 2 werden die Worte

   „von den anderen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis der Ausgleichsbeiträge nach Absatz 2 zu übernehmen."

   ersetzt durch das Wort

   „auszugleichen."

   c) Die Sätze 3 und 4 werden durch folgenden Satz ersetzt:

   „Die nach Satz 2 erforderlichen Ausgleichsbeiträge sind von allen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis und höchstens im Umfang ihrer ausgleichspflichtigen Beträge unter Berücksichtigung des Ausgleichs nach Absatz 2 und Absatz 3 Satz 1 und 2 zu übernehmen."

2. § 10 Abs. 4 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 1 werden die Worte

   „von den anderen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis ihrer Ausgleichsbeiträge nach Absatz 2 zu übernehmen."

   ersetzt durch das Wort

   „auszugleichen."

   b) Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

   „Der nach Satz 1 erforderliche Ausgleich ist vorbehaltlich Satz 3 je zur Hälfte zu übernehmen

   a) von den übrigen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis und höchstens im Umfang ihrer ausgleichspflichtigen Beträge unter Berücksichtigung des Ausgleichs nach den Absätzen 2 und 3

   b) von allen ausgleichspflichtigen Ländern im Verhältnis und höchstens im Umfang ihrer ausgleichspflichtigen Beträge unter Berücksichtigung des Ausgleichs nach den Absätzen 2 und 3 und des Hebungsbetrags nach Absatz 4 Satz 1."

3. Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Wenn nach Anwendung der Absätze 2 bis 4 die davor bestehende Finanzkraftreihenfolge der ausgleichspflichtigen Länder nicht gewahrt ist, ist die nach den Absätzen 2 bis 4 ermittelte Ausgleichsverpflichtung des jeweils begünstigten Landes zu erhöhen. Maßstab dafür ist die nach Anwendung der Absätze 2 bis 4 erreichte Finanzkraftrelation des Landes, das vor Anwendung der Absätze 2 bis 4 gegenüber dem jeweils begünstigten Land den nächsthöheren Rang innehatte. Im Falle der Anwendung der Sätze 1 und 2 werden die Ausgleichsbeiträge der übrigen ausgleichspflichtigen Länder im Verhältnis ihrer ausgleichspflichtigen Beträge unter Berücksichtigung des Ausgleichs nach den Absätzen 2 bis 4 herabgesetzt."

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1995 in Kraft.

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

Der Bundesrat bittet den Deutschen Bundestag, die Beratung des besonders eilbedürftigen Gesetzentwurfs zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zügig aufzunehmen und abzuschließen. Die Länder haben ein besonderes Interesse daran, daß die Rechtsverordnung nach § 14 Abs. 3 FAG und die im Laufe des Jahres 1995 erforderlichen Zwischenabrechnungen bereits unter Anwendung des Finanzausgleichsgesetzes in der vom Bundesrat vorgelegten Fassung erlassen und durchgeführt werden können.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die in § 10 Abs. 3 der ab 1995 geltenden Fassung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vorgesehene sog. Ländersteuergarantie kann bei der Verteilung der Ausgleichsverpflichtungen unter den Zahlerländern zu systemwidrigen Ergebnissen führen. Schon geringfügige Verschiebungen bei der (originären) Finanzkraft lösen unter Umständen hohe Finanzausgleichsverschiebungen aus. Wie Probeberechnungen zeigen, kann beispielsweise eine Finanzkraftveränderung bei einem Zahlerland von weniger als 10 Mio. DM zu einer Verschiebung der Ausgleichsverpflichtungen innerhalb der Zahlerländer von 100 Mio. DM oder mehr führen. Ursächlich dafür ist, daß bereits ein geringfügiger Mehr- oder Minderbetrag die entscheidende Rangfolge vor Ausgleich ändern kann. So ist es möglich, daß kleine Mehreinnahmen eines Zahlerlandes systemwidrig zu hohen Entlastungen dieses Landes nach Anwendung der Garantieregelung führen und umgekehrt Mindereinnahmen die Ausgleichspflicht erhöhen.

Außerdem sind unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten gegeben. So ist beispielsweise nicht eindeutig, in welcher Reihenfolge im Fall der Garantie die Rangfolge bei mehreren betroffenen Ländern zu prüfen und ggf. zu korrigieren ist. Wegen der Folgewirkungen auf spätere Kontrollschritte sind dadurch abweichende finanzielle Ergebnisse möglich.

Zur Vermeidung von – auch verfassungsrechtlichen – Konflikten ist eine Anpassung der Regelung erforderlich. Durch Änderung der Garantieregelung in § 10 Abs. 3 werden die Ausgleichsverpflichtungen innerhalb der Zahlerländer systemkonform verteilt. Dies wird insbesondere dadurch erreicht, daß einerseits zur Ermittlung der Finanzierungsbeiträge durchweg das Verhältnis der nach Finanzausgleich bis zu der jeweiligen Stufe verbleibenden Überschüsse angewandt wird, andererseits zunächst die Auffüllungsansprüche berechtigter Zahlerländer ermittelt werden und – anders als in der bisherigen Regelung – erst danach die Verteilung der Ausgleichsverpflichtung innerhalb der Zahlerländer erfolgt. Die bisher in § 10 Abs. 3 vorgesehene Begrenzung auf die Rangfolge (nächststärkeres Land als Maßstab) wird in § 10 Abs. 5 (neu) vorgenommen.

Daneben wird die Regelung zur Begrenzung der Ausgleichsbeiträge für Zahlerländer nach § 10 Abs. 4 dahin gehend geändert, daß die Auffüllbeträge je zur Hälfte mit bzw. ohne Beteiligung eines auffüllungsberechtigten Landes finanziert werden. Maßstab für die Mitfinanzierung ist jeweils das Verhältnis der nach Finanzausgleich bis zu dieser Stufe verbleibenden Überschüsse. Ein eventueller Fehlbetrag ist wie bisher von allen Ländern im Verhältnis ihrer Finanzkraft auszugleichen.

Die Änderungen wirken sich nur auf den Kreis der ausgleichspflichtigen Länder aus; die finanziellen Positionen der ausgleichsberechtigten Länder bleiben unberührt.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Mit der neuen Formulierung wird die Finanzierung der Auffüllungsansprüche ausgleichsberechtigter Länder systemkonform innerhalb der ausgleichspflichtigen Länder nach verbleibenden Überschüssen (statt nach Beitragsverpflichtungen) geregelt. Die Interessen der ausgleichsberechtigten Länder werden nicht berührt.

Zu Buchstabe b

Die Änderung bewirkt, daß zunächst nur die maximal mögliche Höhe der Auffüllungsbeträge zugunsten der berechtigten Länder festgestellt wird, ohne diese auf die Zahlungspflichtigen zu verteilen.

Zu Buchstabe c

Maßstab für die Aufbringung der Auffüllbeträge durch die Zahlerländer sind deren nach LFA-Systematik verbleibende Überschüsse (Überschüsse der Finanzkraftmeßzahlen über die Ausgleichsmeßzahlen). Die bisher in den Sätzen 3 und 4 vorgesehene Regelung zur Rangfolge erfolgt in § 10 Abs. 5 (neu).

Zu Nummer 2

Buchstabe a

Durch die Umformulierung wird zunächst nur das Volumen eines evtl. Auffüllungsanspruchs festgelegt; die Verteilung auf die Zahlungspflichtigen ist in dem nachfolgend neugefaßten Satz 2 in Verbindung mit Satz 3 geregelt. Die Position der ausgleichsberechtigten Länder verändert sich gegenüber der bisherigen Regelung nicht.

Zu Buchstabe b

Mit der Neufassung des Satzes 2 wird die Zahlungspflicht für evtl. Auffüllungsansprüche je zur Hälfte auf alle ausgleichspflichtigen Länder und auf diese Ländergruppe mit Ausnahme von auffüllungsberechtigten Ländern verteilt. Verteilungsmaßstab und Obergrenze sind jeweils die nach LFA-Systematik verbleibenden Überschüsse. Falls mit dieser Fehlbe-

tragsübernahme insgesamt die Abschöpfungsgrenzen aller ausgleichspflichtigen Länder überschritten werden, kommt wie bisher die Ländergesamtheit nach Finanzkraftrelation für den Fehlbetrag auf.

Zu Nummer 3

Der neue Absatz 5 stellt in systemgerechter Weise sicher, daß die Finanzkraftreihenfolge der ausgleichspflichtigen Länder gewahrt bleibt. Eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge ist vor allem auch deshalb gesichert, weil die entsprechende Regelung nunmehr den Schluß aller Ausgleichsschritte darstellt.

Zu Artikel 2

Das Inkrafttreten ist zum 1. Januar 1995, zeitgleich mit der erstmaligen Anwendung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern unter Einbeziehung der neuen Länder, vorgesehen.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung stimmt der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung der Garantieregelung in § 10 Abs. 3 und 4 des Finanzausgleichsgesetzes zu. Die Änderung trägt vor allem dem Gedanken Rechnung, verfassungsrechtlich problematische Verschiebungen der Finanzkraftreihenfolge ausgleichspflichtiger Länder zu vermeiden, die sich nach geltendem Recht bei bestimmten Steuereinnahmerelationen ergeben können. Da es sich um eine Frage handelt, die im wesentlichen die Finanzbeziehungen der Länder untereinander betrifft, folgt die Bundesregierung dem Vorschlag der Länder.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333