

23.01.03

Gesetzesantrag
des Landes Sachsen-Anhalt

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 106 Abs. 4)****A. Problem und Ziel**

Die Kommunen sind vielfach nicht mehr in der Lage, die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben mit den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu erfüllen. Kostenträchtige Aufgaben sind ihnen von den Ländern, dem Bund und auf Grund von Regelungen der Europäischen Union übertragen. Während die meisten Länder in ihren Verfassungen eine Konnexitätsregelung für die von ihnen veranlassten Aufgaben verankert haben, ist sie im Grundgesetz (Art. 104 a ff.) nur mittelbar vorhanden. Die Erfahrung zeigt, dass diese Regelung nicht ausreicht, um der Bundesebene, die auch allein Einfluss auf die EU-Regelungen nehmen kann, die Folgen ihrer Entscheidung auch in finanzieller Hinsicht bewusst werden zu lassen. Der auf einer Veränderung der Umsatzsteuerbeteiligung beruhende Steuerungsmechanismus des Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 kann den häufigen Aufgabenzuweisungen nicht in zeitlich akzeptablem Rahmen gerecht werden. Die diesen Mechanismus ergänzende Regelung des Artikel 106 Abs. 4 Sätze 2 und 3 ist umzugestalten, um die in der Praxis vorhandene Lücke hinsichtlich einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Exekutivebene wirksam zu füllen.

B. Lösung

Die Umwandlung der bisherigen Bestimmung des Artikel 106 Abs. 4 in eine lückenfüllende Konnexitätsregelung für Aufgabenzuweisungen jeglicher Art unter ausdrücklicher Einbeziehung der Gemeinden (Gemeindeverbände).

C. Alternativen

Ein anderer Weg wäre eine tiefgreifende Umgestaltung des Grundgesetzes mit Abkehr vom Prinzip der an die Aufgabenverantwortung gekoppelten Finanzierungsverantwortung. Denkbar wäre die Festschreibung des an die Gesetzgebungszuständigkeit geknüpften Konnexitätsprinzips nach dem Vorbild der Landesverfassungen, z. B. in Sachsen-Anhalt oder Baden-Württemberg.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Neuregelung verursacht beim Bund zusätzliche Kosten, soweit er Aufgaben auf die Länder oder Kommunen überträgt. Zur Vermeidung der Kostenfolge soll ihm nur ein Verzicht auf die Aufgabenübertragung bleiben.

Die Kostenhöhe hängt vom Leistungsumfang und Vollzugsaufwand auf der Exekutiv-ebene ab. Die Haushalte der Länder bzw. Kommunen werden entlastet.

E. Sonstige Kosten

Keine

23.01.03

Gesetzesantrag
des Landes Sachsen-Anhalt

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 106 Abs. 4)**

Staatskanzlei Sachsen-Anhalt
Chef der Staatskanzlei
Staatsminister R. Robra

Magdeburg, den 21. Januar 2003

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Prof. Dr. Wolfgang Böhmer

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierung von Sachsen-Anhalt hat am 14. Januar 2003 beschlossen,
dem Bundesrat den

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 106 Abs. 4)**

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Artikel 76
Abs. 1 zu beschließen.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die
Tagesordnung der Bundesratssitzung am 14. Februar 2003 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen



**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 106 Abs. 4)**

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

**Artikel 1
Änderung des Grundgesetzes**

1. Artikel 106 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

Soweit nicht Finanzzuweisungen gemäß Satz 2 gewährt werden, sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt; Steuermindereinnahmen, die nach Absatz 3 Satz 5 in die Festsetzung der Umsatzsteueranteile zusätzlich einbezogen werden, bleiben hierbei unberücksichtigt. Werden den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Bundesgesetz oder Rechtsvorschriften der Europäischen Union neue Aufgaben, die zu einer Mehrbelastung führen, auferlegt oder Einnahmen entzogen, so muss gleichzeitig die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bis zur Neuregelung gemäß Satz 1 mit Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden. In dem Gesetz sind die Grundsätze für die Bemessung dieser Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung auf die Länder oder Gemeinden (Gemeindeverbände) zu bestimmen.

2. Nach Satz 3 wird folgender Satz 4 angefügt:

Abweichend von Artikel 104 a umfassen die Zuweisungen auch angemessene Verwaltungskosten.

**Artikel 2
In-Kraft-Treten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Finanzlage der Kommunen verschlechtert sich zurzeit in mehr als besorgniserregender Weise. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer als der bedeutsamsten kommunalen Steuer sind im vergangenen Jahr bundesweit um über 9 % gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen, in Sachsen-Anhalt um mehr als 11 % und in Brandenburg um fast 21 %. Die Ausgaben insbesondere für die Sozialhilfe wachsen hingegen ständig weiter. Konsolidierungspotentiale sind in den kommunalen Haushalten bereits weitgehend ausgeschöpft. Das Jahr 2001 schloss nach ersten Verlautbarungen mit einem Gesamtfinanzierungssaldo von minus 2,9 Milliarden Euro ab. Für 2002 erwartete der Deutsche Städtetag bislang ein Gesamtdefizit von - 4,4 Milliarden Euro. Inzwischen geht er von einem Minus in Höhe von bis zu 8 Milliarden Euro aus. Für die Haushalte der Länder sind ähnliche Ergebnisse zu erwarten.

Diese Entwicklung dürfte auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen sein. Eine Kommission unter der Federführung des Bundesfinanzministers soll die Lage analysieren und Vorschläge für eine Neugestaltung der kommunalen Finanzausstattung unterbreiten. Eine derartig komplexe Aufgabe nimmt jedoch erfahrungsgemäß sehr lange Zeit in Anspruch. Zudem ist absehbar, dass eine stringenterer Ausgestaltung der Konnexitätsregelung im Grundgesetz nicht zu den Empfehlungen der Kommission zählen wird, da der Bundesfinanzminister diese Thematik nicht behandeln will. Wegen der beschriebenen Finanzsituation muss es aber nicht nur den Ländern, sondern auch dem Bund verwehrt sein, Entscheidungen auf Kosten der Länder und Kommunen zu treffen. Die Zuweisung kostenwirksamer Aufgaben durch eine Ebene auf eine andere darf nur erfolgen, wenn die zuweisende Ebene auch für die Kosten der übertragenen Aufgabe aufkommt.

Bei vielen Kommunen entwickelt sich die Haushaltslage in einem solchen Maße defizitär, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Beispielhaft seien hier die Städte Darmstadt, Potsdam und Dessau genannt, bei denen sich die Gewerbesteuereinnahmen 2001 rund 76, 42 und 40 % zurückgingen.

Dieser Entwurf will möglichst kurzfristig auf dem Weg über eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder wenigstens teilweise Entlastung für kommunale Haushalte bewirken. Er schafft für die Zukunft durch Einfügung einer den Konnexitätsbestimmungen der Länderverfassungen entlehnten Regelung die Voraussetzung für eine erträgliche Finanzsituation. Soweit die Last der Übernahme neuer Aufgaben auf die Kommunen übertragen wird, sichern die strikten Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen in Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen die Weitergabe der Finanzausweisungen und tragen somit zur Entlastung der kommunalen Haushalte bei. Die Länder selbst sind zum großen Teil nicht mehr in der Lage, aus den ihnen nach der Konzeption des Grundgesetzes zustehenden Steuereinnahmen die Finanzierungslast für die Ausführung der Bundesgesetze gemäß Artikel 104 a zu gewährleisten.

Das in Artikel 106 Abs. 2 Satz 1 verankerte Ausgleichsinstrumentarium der Anpassung der Umsatzsteueranteile wirkt in der Praxis nicht hinreichend und vor allem nicht zeitnah. Dass es zu derartigen Konstellationen kommen kann, hat der Verfassungsgesetzgeber bereits frühzeitig erkannt. Dies beweist die Regelung in Artikel 106 Abs. 4 Satz 2, wonach ergänzend zur Verteilung der Steueranteile auch Bundesfinanzausweisungen an die Exekutivebene gewährt werden können. Die Ausgleichsverpflichtung für den Bund bei der Zuweisung von Mehrbelastungen ist zwingend. Die erwähnte Vorschrift ist nur in dem Sinne als Kann-Regelung ausgestaltet, dass dem Bund die Wahlfreiheit zusteht, ob er den Ausgleich über eine Umverteilung der Steuererträge bewirkt oder über Finanzausweisungen. Allerdings stellt die derzeitige Ausgestaltung nur auf kurzzeitige Mehrbelastungen ab.

Die Neuregelung will zwingend bei jedweder Auferlegung neuer oder Ausweitung bestehender Aufgaben einen Kostenausgleich vorschreiben. Da zunehmend auch Regelungen der EU Ausführungskosten verursachen, ist dieser Fall zusätzlich neben der Aufgabekreation durch Bundesgesetze zu berücksichtigen. Der Bund ist der Partner der EU auf nationaler Ebene und daher gehalten, die Interessen auch der übrigen nationalstaatlichen Ebenen zu wahren und ggf. ersatzweise für die EU einzustehen. Andernfalls entstünde eine nicht auffüllbare Lücke im System der Aufgabenschaffung und Tragung der Kosten. Auch aus der Sicht des Bundes wäre eine durchgängige Einführung von Konnexitätsregelungen auf allen Ebenen zu begrüßen. Seinerseits muss er bestrebt sein, dieses Prinzip in den für das Handeln der EU maßgeblichen Vorschriften zu verankern, denn es hat für ihn auch Warnfunktion hinsichtlich der durch hohe Verschuldung geprägten Finanzlage

der Kommunen, welche ihm innerhalb der Euro-Stabilitätskriterien unmittelbar zugerechnet wird.

B. Besonderer Teil

1. Zu Artikel 106 Abs. 4

Gemäß Artikel 104 a Abs. 1 tragen die Länder als die für die Gesetzesausführung regelmäßig zuständige Ebene die durch die Auferlegung neuer oder die Ausweitung vorhandener Aufgaben entstehenden Ausgaben. Die Regelungen zur Verteilung der Steueranteile in der Finanzverfassung des Grundgesetzes verschaffen den Ländern die hierfür erforderlichen Einnahmen. Gemäß Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 sind die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber, dass der Ausgleich über die Verschiebung der Umsatzsteuerbeteiligung nur mit größerer zeitlicher Verzögerung umzusetzen ist oder völlig unterbleibt.

Im Übrigen eignet sich dieses Ausgleichsinstrumentarium für Aufgabenzuweisungen vorübergehender Art und die daraus erwachsenden Belastungen nicht. Dies hat den Verfassungsgesetzgeber bereits 1955 veranlasst, eine andere am Konnexitätsgedanken ausgerichtete Regelung zu schaffen. Für Aufgabenzuweisungen vorübergehender Art können seitdem Finanzaufweisungen des Bundes die Mehrbelastungen ausgleichen. Diese Regelung eröffnet dem Bund ein Wahlrecht, ob er sich des Ausgleichsinstrumentariums des Absatzes 1 über die Veränderung der Umsatzsteuerbeteiligung bedient oder aber über die Gewährung von Finanzaufweisungen. Um eine echte Kann-Bestimmung, die eine Möglichkeit eröffnet, ob ein Ausgleich geschaffen wird oder nicht, handelt es sich bei dieser Vorschrift nicht.

Die Verpflichtung zur Gewährung von Finanzaufweisungen bei Aufgabenübertragungen will der Gesetzentwurf in Anlehnung an die in der Mehrzahl der Landesverfassungen enthaltenen Konnexitätsregelungen weiter ausbauen. Wichtigster Schritt ist die Umwandlung der Bestimmung in eine in allen Fällen zwingende Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich über die Gewährung von Finanzaufweisungen, ggf. bis zur Anpassung der Umsatzsteueranteile. Auch für eine Interimszeit muss stets eine Finanzierungslösung gefunden werden. Der Änderungsvorschlag eröffnet gleichzeitig auch ein größeres Handlungsspekt-

rum. Während bisher die endgültige Regelung immer in der Neuverteilung der Umsatzsteueranteile lag, steht nun die Option offen, die Abgeltung über Zuweisungen als Dauerlösung festzuschreiben. Dies bietet sich insbesondere bei finanziell weniger bedeutsamen Aufgabenübertragungen an.

Der Gesetzgeber als Verursacher muss sich schon im Zeitpunkt der Aufgabenübertragung i. S. einer Gesetzesfolgenabschätzung der daraus erwachsenden Finanzbelastungen bewusst sein. Er muss sich darüber im Klaren sein, ob er jetzt und für die spätere Zeit im Falle der Anpassung der Umsatzsteuerbeteiligung die notwendigen Finanzmittel zur Umsetzung der gesetzlichen Regelung aufzubringen vermag. Nur unter der Maßgabe der sofortigen Regelungsnotwendigkeit wird der notwendige Druck auf den Gesetzgeber erreicht. Dies ist auch Kernpunkt der jüngsten Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zum kommunalen Finanzausgleich, z. B. Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 13. Juli 1999 – LVG 20/97 -. Danach ist der Ausgleich zeitgleich mit der Aufgabenübertragung vorzunehmen. Allerdings werden sich vorläufige Regelungen mit dem Vorbehalt der späteren Überprüfung, insbesondere bei völlig neuartigen Aufgaben, deren Kostenfolgen nicht im Vorhinein zu ermitteln sind, nicht vermeiden lassen.

Ausdrücklich sind neben den Ländern auch die Gemeinden (Gemeindeverbände) zu erwähnen. Zwar sind die Kommunen nach dem Grundgesetz Teil der Länder und Aufgaben werden ihnen regelmäßig nicht unmittelbar durch den Bund, sondern durch die für die Exekutive zuständigen Länder übertragen; doch gibt es daneben auch Fälle, in denen der Bund gemäß Annexkompetenz unmittelbar auf die kommunale Ebene durchgreift. Um Zweifel zu vermeiden, stellt der Regelungsvorschlag klar, dass auch dann eine Kostendeckungsregelung bundesseitig vorzusehen ist.

In zeitlicher Hinsicht sind die Zuweisungen mindestens solange aufrechtzuerhalten, bis es ggf. zu einer Neuregelung der Umsatzsteuerverteilung gemäß Artikel 106 Abs. 4 Satz 1 kommt. Die vorgeschlagene Änderung setzt sich damit bewusst von der bisherigen Fassung ab, die nur für vorübergehende Mehrbelastungen, also für einen kürzeren Zeitraum, eine Abgeltung über Bundesfinanzzuweisungen eröffnet. Sie umfasst auch Belastungen dauerhafter Art. Dies wird sogar der Regelfall sein. Sie geht aber sogar noch einen Schritt weiter und erlaubt die Gewährung von Zuweisungen als Dauerlösung. Es liegt in der Hand des Bundes, eine Zwischenlösung zu beenden und eine Gesetzesinitiative zur Neuverteilung der Umsatzsteueranteile die Finanzzuweisungen einzuleiten, wenn er zur Vermeidung von gesetzgeberischem Aufwand auf Zuweisungsregelungen verzichten möchte.

Artikel 104 a Absatz 5 bestimmt, dass Bund und Länder die bei ihnen entstehenden Verwaltungsausgaben jeweils gesondert tragen. Diese Regelung geht von dem Normalfall aus, dass eine aufgabengerechte Verteilung des Umsatzsteueraufkommens i. S. von Artikel 106 bereits stattgefunden hat. Dies steht in der hier angesprochenen Fallkonstellation aber gerade noch aus. Daher ist die Frage der Durchführungskosten zu regeln. Neben den Leistungskosten spielen die Verwaltungsausgaben in vielen Fällen eine ganz erhebliche Rolle. Um dem Gedanken Rechnung zu tragen, dass der Ausführende nicht unwesentlich Einfluss hat auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung und damit auf die entstehenden Verwaltungskosten, sieht der Änderungsvorschlag auf die angemessenen Kosten begrenzte Zuweisungen vor.

2. Zu Artikel 2 – In-Kraft-Treten

Wegen der bereits eingetretenen Notlage in zahlreichen kommunalen Haushalten muss die Vorschrift so schnell wie möglich in Kraft treten.