



Ernst Burgbacher
Mitglied des Deutschen Bundestages
Parlamentarischer Geschäftsführer
der FDP-Bundestagsfraktion
Stellvertretender Vorsitzender der
Föderalismuskommission II



Dr. Volker Wissing
Mitglied des Deutschen Bundestages
Obmann der FDP im Finanzausschuss des
Deutschen Bundestages
Sprecher für Föderalismusreform II
der FDP-Bundestagsfraktion

An die
Vorsitzenden der Kommission zur
Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
133

- im Hause -

2. September 2008

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Oettinger,
sehr geehrter Herr Fraktionsvorsitzender Dr. Struck,

entsprechend der Bitte der Kommissionsvorsitzenden vom 7. Juli 2008 übersenden wir Ihnen beiliegend einen Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - **Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Finanzverfassung** - sowie für die einfachgesetzlichen Umsetzungen - **Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Reform der Finanzverfassung** - mit der Bitte, diese den Mitgliedern der Arbeitsgruppe 1 sowie den Mitgliedern der Föderalismuskommission II insgesamt zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

I. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Finanzverfassung (Finanzverfassungsreformgesetz – FinanzVerfReformG)

A. Problem

Wesentliche Teile der ersten Föderalismusreform sind zum 01. September 2006 in Kraft getreten. Im Wesentlichen wurde die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeiten des Bundes und der Länder geändert und die Verantwortlichkeiten neu geordnet. Der Komplex der Finanzverfassung wurde im Rahmen der ersten Föderalismusreform ausdrücklich ausgespart. Bundestag und Bundesrat haben am 15. Dezember 2006 mit der Einsetzung der zweiten Föderalismuskommission vereinbart, dass die nächste Reformstufe die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als zentrales Ziel verfolgt. Aufgrund der Interdependenz der verschiedenen föderalen Dimensionen der grundgesetzlichen Finanzordnung kann eine erfolgversprechende Reform nur in einem umfassenden Reformpaket gelingen. Unter Berücksichtigung der Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen hat die Föderalismusreform II eine tragfähige und generationengerechte Haushaltsführung in Bund und Ländern sicherzustellen, die Solidarität der Gebietskörperschaften zukunftsfest auszugestalten und die Eigenverantwortung zu fördern.

Aktuell belasten rund 1.600 Milliarden Euro Schulden die öffentlichen Haushalte von Bund, Länder und Gemeinden. Rechnet man die impliziten Schulden aus den Sozialversicherungssystemen hinzu, liegt die öffentliche Verschuldung um ein Vielfaches höher. Trotz beständig steigender Steuermehreinnahmen des Staates ist die Bundesregierung nicht in der Lage, einen konsequenten Konsolidierungskurs zu fahren. Der Bundeshaushalt weist weiter ein erhebliches strukturelles Defizit in Höhe von 22,6 Milliarden Euro auf. Der Haushalt offenbart, dass der Rückgang der Nettokreditaufnahme durch eine Verdoppelung der Privatisierungserlöse „erkauft“ wurde.

Der hohe Schuldenstand und ständig steigende Zinsverpflichtungen schränken die (haushalts-)politischen Gestaltungsspielräume der Parlamente von Bund und Ländern zunehmend ein. Knapp 43 Milliarden Euro sind im Bundeshaushalt allein für den Schuldendienst vorgesehen. Das ist der zweithöchste Ausgabenposten. Die aufgelaufenen Schulden hemmen das Wirtschaftswachstum jährlich um 0,5 Prozentpunk-

te. Deutschland verstößt seit mehreren Jahren gegen die 60%-Defizitobergrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Die Aufgaben- und Finanzverflechtung der Gebietskörperschaften ermöglicht keine klare Zuordnung und lässt die Verantwortlichkeiten schwimmen. Dass die Bundesländer derzeit autonom Schulden aufnehmen können, aber die Gesamtheit aus Bund und Ländern als bündischer Haftungsverbund im ultima-ratio-Fall haften, ist ein Paradoxon. Der fehlende Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und den damit verbundenen Kosten bewirkt eine Fiskalillusion. Da die Verantwortung für die Kosten nicht eindeutig zugeordnet ist, werden diese von allen Beteiligten unterschätzt. Die Entscheidungsträger der einzelnen Gebietskörperschaften bieten öffentliche Leistungen in der Tendenz in einem größeren Umfang an. Das hat zur Folge, dass die Nachfrage beim Bürger nach öffentlichen Leistungen zu stark ist. Zusammen führt dies zu unnötig hohen Staatsausgaben und einer hohen Steuerlast und/oder Staatsverschuldung.

Diese negative Entwicklung trifft die Bundesländer ungleich härter. Mangels ausreichender Finanzautonomie können sie ihre Einnahmen nur unwesentlich beeinflussen. Darüber hinaus konterkariert der Finanzausgleich paradoxerweise gerade die Aufstiegsbemühungen der finanzschwächeren Nehmerländer. Von einem Euro zusätzlicher Steuereinnahmen können bis zu 90 Cent wieder in den Finanzausgleich zurückfließen. Solche Grenzbelastungen durchkreuzen jedwede Bemühungen zur Pflege der eigenen Steuerquellen. So wirken sich günstigere Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen lediglich in geringem Umfang aus. Eingedenk der Tatsache, dass solche Anstrengungen Kosten verursachen oder öffentliche Investitionen voraussetzen, wird die Anreizwirkung auf den Kopf gestellt. Ein weiteres Kuriosum des anreizfeindlichen und leistungshemmenden Finanzausgleichs ist, dass sich die Wachstumsverluste eines Landes proportional zu dessen Einbindung in den Finanzausgleich verhalten. Das heißt, je mehr ein Land in den Länderfinanzausgleich zahlt oder empfängt, desto höher sind die Wachstumseinbußen.

Kurzum: Der Finanzausgleich macht nicht das, wofür er geschaffen wurde. Er hilft letzten Endes den Nehmerländern nicht, sondern er zementiert deren status quo.

Zutreffend stellte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Haushalt 2004 fest: „An der Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen

Regelungen [zur Finanzverfassung], ist gegenwärtig kaum noch zu zweifeln.“ Die derzeit geltenden Bestimmungen zur Finanzverfassung haben sich bei der Eindämmung des Schuldenwachstums als untauglich erwiesen. Der Artikel 115 des Grundgesetzes ist nicht in der Lage, eine immer weiter ausufernde Neuverschuldung dauerhaft zu begrenzen oder gar zu beenden. Laufen jährlich neue Schulden auf, kann kein Altschuldenabbau betrieben werden. Allein Bundesländer, die sich restriktive verfassungsrechtliche oder politische Vorgaben gesetzt haben, steuern erfolgreich dagegen. Dass die Bundesländer nach Artikel 109 Abs. 1 GG aktuell zwar autonom über ihre Verschuldung bestimmen kann, aber die Gesamtheit aus Bund und Ländern als bündischer Haftungsverbund auch nach dem Berlin-Urteil des Bundesverfassungsgerichts im ultima-ratio-Fall für diese Schulden einzustehen hat, ist ein systematischer Widerspruch, der korrigiert werden muss. Ohne ausreichende Finanzautonomie können die Bundesländer nicht in einen gesunden Wettbewerb um die besten und effizientesten Lösungen eintreten. Einen wesentlichen Anteil an dem Paralyse-System, bei dem derjenige verliert, der sich verbessert, besitzt ebenso der anreizfeindliche Finanzausgleich, der Leistung nicht belohnt.

B. Lösung

Notwendig ist eine Paketlösung, die die Finanzverfassung generationengerecht und zukunftsfest ausgestaltet. Die bloße Änderung einzelner Teilbereiche verkennt, dass die Finanzverfassung ein sensibles System mit gegenseitigen Wechselwirkungen ist. Jede Änderung in einem Teilbereich wirkt sich immer auch auf das gesamte Finanzverfassungssystem aus. So bedarf etwa eine effektive Begrenzung der Verschuldungsautonomie einer Kompensation durch die Gewährung von mehr Finanzautonomie. Erforderlich ist eine Gesamtlösung, die die Punkte Neuverschuldungsbegrenzung, Konsolidierungshilfen, Gewährung von mehr Finanzautonomie und die Reform des Finanzausgleichs in einen harmonischen Einklang bringt.

Allein das Neuverschuldungsverbot ist geeignet, der ausufernden Staatsverschuldung Einhalt zu gebieten. Es zwingt zu dem notwendigen finanzpolitischen Mentalitätswechsel. Die staatliche Kreditaufnahme als rechtfertigungsloses Normalfinanzierungsinstrument wird abgeschafft.

Das Neuverschuldungsverbot erklärt im Kern die Aufnahme neuer Kredite zur Finanzierung staatlicher Aufgaben für unzulässig. Dies hat zur Folge, dass nicht mehr ausgegeben werden kann als eingenommen wird. Der Schwierigkeit den Haushalt passgenau voranzuplanen wird weiter durch die Aktivierung von Kassenverstärkungskrediten begegnet. Dadurch ist es möglich, kurzfristigen Finanzbedarf zu decken. Dazu muss der Staat in der Lage sein, auf außergewöhnliche Situationen wie etwa Naturkatastrophen adäquat zu reagieren. In diesen Fällen kann das verfassungsrechtlich festgeschriebene Neuverschuldungsverbot mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit für die Dauer eines Haushaltsjahres ausgesetzt werden. Das Neuverschuldungsverbot wird in der Praxis dazu führen, dass vorsichtiger kalkuliert wird. Eine realitätsnahe Finanzpolitik muss – dem Haushalt der Europäischen Union entsprechend – einen so genannten Risikopuffer im Haushalt vorsehen. Wird dieser Puffer nach Ablauf eines Haushaltsjahres nicht benötigt, gewinnt der Staat wieder mehr haushalterischen Gestaltungsspielraum zurück.

Die aktuelle Schuldenlast von rund 1.600 Milliarden Euro hemmt das Wirtschaftswachstum jährlich um 0,5 Prozentpunkte. Eine Hilfe zum Abbau bestehender Schulden dient langfristig allen. Gemäß dem Grundsatz „man hat kein Anspruch auf Geld, das nicht selber verdient wird“, wird die Hilfe nicht bedingungslos gewährt, da ansonsten die Schaffung eines weiteren anreizfeindlichen Umverteilungssystems droht. Im Rahmen der Entschuldung und der Konsolidierung wird ein duales Konzept, eine Kombination aus eigenverantwortlicher Entschuldung und solidarischer Konsolidierungshilfen, vorgeschlagen. Die Gewährung von Konsolidierungshilfen in Gestalt einer so genannten Zinsspitzenhilfe wird an die Einhaltung des Neuverschuldungsverbotes geknüpft. Zudem soll das Neuverschuldungsverbot seinen partiellen Beitrag zum Altschuldenabbau leisten. Wird der einzuplanende Risikopuffer nach Ablauf eines Haushaltsjahres nicht benötigt, wird mit diesem der individuelle Altschuldenabbau vorangetrieben werden.

Vor allem mit Einführung des Neuverschuldungsverbots, aber auch mit der Kopplung der Konsolidierungshilfen an die Einhaltung dieses Verbotes findet eine Korrektur des derzeitigen Paradoxons statt, wonach die Bundesländer autonom in die Verschuldung flüchten können, die Gesamtheit aus Bund und Ländern aber als bündischer Haftungsverband für all diese Schulden einzustehen hat.

Als Teil einer umfassenden Finanzautonomie ist im Bereich der Finanzverfassung die Gewährung von Steuerautonomie zu Gunsten der Länder notwendig. Wie bereits oben beschrieben erfordert jede so wichtige und richtige Begrenzung der Verschuldungsautonomie der Länder einer Kompensation durch Gewährung von mehr Steuer- aber auch Ausgabenautonomie. Aktuell können die Länder die Landessteuern weder inhaltlich noch im Steuersatz verändern, obgleich ausschließlich ihnen die Einnahmen daraus zustehen. Notwendig ist es, den Ländern dort, wo ihnen der Ertrag zusteht auch die Gesetzgebungskompetenz einzuräumen. Dabei ist eine Zuordnung entsprechend der grundgesetzlichen Steuereinnahmenverteilung nach Artikel 106 Grundgesetz vorzunehmen. Dies ein erster Schritt um Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung deutlicher als bisher zusammenzuführen. Neben der Übertragung von Steuerkompetenzen sind den Ländern im Sinne einer eigenverantwortlichen Steuerpolitik limitierte Zu- sowie Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zuzubilligen.

Der Finanzausgleich ist nicht nur zu komplex und intransparent, er setzt vor allem Fehlanreize und ist in seiner Gesamtwirkung wachstumsfeindlich. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Stellungnahmen und Gutachten immer wieder auf diese Mängel hingewiesen. So veranlasst der derzeitige Finanzausgleich sowohl Geber- als auch Nehmerländer, ihre eigene Steuerkraft zu schonen. Er verleitet ferner dazu, die landeseigene Wirtschaft mit Hilfe der Besteuerung zu fördern. Empirische Erhebungen haben gezeigt, dass sich die Wachstumsverluste eines Landes proportional zu dessen Einbindung in den Länderfinanzausgleich verhalten. D.h. je mehr ein Land zahlt oder empfängt, desto höher sind die Wachstumseinbußen. Im Ergebnis zementiert der Finanzausgleich paradoxerweise gerade die Armut der finanzschwachen Länder. Daher muss eine Reform des Finanzausgleichs zwingend integraler Bestandteil der Föderalismusreform II sein. Die ursprüngliche Funktion des Finanzausgleichs als Spitzenausgleich muss wieder stärker betont werden. In einer zwanzigjährigen Reformphase ist den finanzschwachen Ländern die Möglichkeit einer Niedrig-Steuer-Politik zur langfristigen Stärkung ihrer eigenen Wirtschaftskraft zu eröffnen, während die Geberländer am Ende dieser Reformphase durch die Halbierung des Ausgleichsvolumens entlastet werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die mit dem Finanzverfassungsreformgesetz verbundenen Neuregelungen bewirken eine deutliche Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Finanzverfassung (Finanzverfassungsreformgesetz – FinanzVerfReformG)

vom...

Der Bundesrat hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten.

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I, S. 2034), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 104b wird wie folgt geändert:

Absatz 1 wird wie folgt geändert:

„(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
2. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind.“

2. Artikel 105 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht.“

b) Absatz 2a wird wie folgt gefasst:

„(2a) Über die Steuern, deren Aufkommen allein den Ländern zukommt, haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung. Sie haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und

soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Die Länder haben die Befugnis zur Bestimmung von Zu- oder Abschlagsrechten auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sowie zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer. Die Zu- und Abschläge bleiben bei der Bemessung der Ergänzungsanteile nach Artikel 107 Absatz 2 und der Ausgleichsansprüche nach Artikel 107 Absatz 3 unberücksichtigt. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

3. Artikel 106 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird in die Ziffer 3 nach „Straßengüterverkehrsteuer“ „und Kraftfahrzeugsteuer“ eingefügt.

b) In Absatz 2 wird die Ziffer 3 gestrichen.

c) Absatz 3 Satz 4 Ziffer 2. wird wie folgt gefasst:

„2. Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überlastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“

4. Artikel 106b wird wie folgt eingefügt:

a) Die Artikelüberschrift lautet:

[Kompensation für Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer]

b) Artikel 106b wird wie folgt gefasst:

„Den Ländern steht wegen der Übertragung des Aufkommens der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund ab dem 01. Januar 2010 ein jährlicher Betrag aus dessen Steueraufkommen zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 ist bei der Bemessung der Ergänzungsanteile und der Finanzkraft nach Artikel 107 wie eine Landessteuer zu berücksichtigen.“

5. Artikel 107 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst

„Artikel 107 [Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich]

b) Absätze 1 bis 4 werden wie folgt gefasst

„(1) Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen. Das Gesetz kann auch Bestimmungen über die Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens anderer Steuerarten treffen.

(2) Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu; für einen Teil, höchstens jedoch für ein Viertel dieses Länderanteils, können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Ergänzungsanteile für die Länder vorgesehen werden, deren Einnahmen aus den Landessteuern und aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer und aus dem Betrag nach Artikel 106b je Einwohner unter dem Durchschnitt der Länder liegen; bei der Grunderwerbsteuer ist die Steuerkraft einzubeziehen.

(3) Durch Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen für die Ausgleichsansprüche der ausgleichsberechtigten Länder und für die Ausgleichsverbindlichkeiten der ausgleichspflichtigen Länder sowie die Maßstäbe für die Höhe der Ausgleichsleistungen sind in dem Gesetz zu bestimmen.

(4) In dem auf dem vorangegangenen Absatz beruhenden Gesetz kann auch bestimmt werden, dass der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Län-

dem Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen) gewährt.“

6. In Artikel 108 Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Einfuhrumsatzsteuer“ ein Komma und die Worte „die Kraftfahrzeugsteuer“ eingeführt.

7. Artikel 109 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft insbesondere dem Prinzip von ausgeglichenen Haushalten Rechnung zu tragen und erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrages zur Gründung der europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.“

b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

(3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.“

c) Absatz 4 wird gestrichen.

d) Absatz 5 wird unter Streichung des ersten Satzes als Absatz 4 eingefügt

8. Artikel 111 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Soweit nicht auf besonderem Gesetze beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen oder die Betriebsmittelrücklage die Ausgaben unter Absatz 1 decken, darf die Bundesregierung die zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung erforderlichen Mittel bis zur Höhe eines Achtels der End-

summe des abgelaufenen Haushaltsjahres im Wege des Kredits flüssig machen. Der Kredit ist spätestens im Haushaltsjahr zu tilgen.“

9. Artikel 115 wird wie folgt geändert:

a) Die Artikelüberschrift lautet:

„[Kreditbeschaffung und Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen]“

b) Der Artikel 115 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Aufnahme von Krediten ist nur in außerordentlichen und unvorhergesehenen Notsituationen zulässig und bedarf einer der Höhe bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Diesem Gesetz müssen zwei Drittel der Mitglieder des Bundestages zustimmen. Im Falle einer Kreditaufnahme hat der Bundestag gleichzeitig einen Tilgungsplan zu verabschieden, der die Rückführung der aufgenommenen Kredite in einem angemessenen Zeitraum verbindlich regelt. Eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist keine Notsituation in Sinne des Satzes 1.

(2) Abweichend zu Absatz 1 ist die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft bis zur Höhe von zehn Prozent der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsjahres zulässig. Für diese Kredite ist der Bund selbstverantwortlich.

(3) Kredite, die außerhalb der Ermächtigungen nach diesem Gesetz aufgenommen werden, sind nichtig.

(4) Die Einzelheiten der Absätze 1 bis 3 werden durch Bundesgesetz geregelt.

(5) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer den Anforderungen von Absatz 1 entsprechenden Ermächtigung durch Bundesgesetz. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

10. Artikel 143d wird wie folgt eingefügt:

a) Die Artikelüberschrift lautet:

„[Konsolidierungshilfen]“

b) Artikel 143d wird wie folgt gefasst:

„Ländern mit übermäßiger Haushaltsbelastung werden in dem Zeitraum vom 01.01.2011 bis längstens zum 31.12.2031 Konsolidierungshilfen gewährt. Die Gewährung der Konsolidierungshilfen ist an die Einhaltung der landesverfassungsrechtlichen Vorschriften zur Kreditbeschaffung, die einen Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten und eine Kreditaufnahme nur in Artikel 115 Abs. 1 entsprechenden Ausnahmefällen vorzusehen haben, zu koppeln. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

11. Artikel 143e wird wie folgt eingefügt

a) Die Artikelüberschrift lautet:

„[Reform des Finanzausgleichs]“

b) Der Artikel 143e wird wie folgt gefasst:

„(1) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, werden in dem Zeitraum vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2031 die den Finanzausgleich betreffenden Vorschriften des Grundgesetzes in dem vom Bundesgesetz beschriebenen Umfang ausgesetzt.

(2) Nach Ablauf des 31.12.2031 ist der Finanzausgleich auf einen Spitzenausgleich zurückzuführen.“

Begründung

A. Allgemeiner Teil

[...]

B. Besonderer Teil

Zu Nr. 1:

Mit der Streichung der Alternative „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ wird verdeutlicht, dass der keynesianische Ansatz in der grundgesetzlichen Finanzverfassung aufgehoben wird.

Zu Nr. 2a):

Die Möglichkeit des Bundes eine Gesetzgebungskompetenz über die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 zu begründen wird gestrichen. Der Bund hat bereits umfassend von seinen Steuergesetzgebungsbefugnissen Gebrauch gemacht. Zum anderen soll der Bund nicht die Gelegenheit haben, über die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 verzerrend in die neue Verteilung der Steuerkompetenzen einzugreifen.

Zu Nr. 2b):

Die Länder erhalten auch als Ausgleich für die strengeren Regeln der Kreditbeschaffung von Bund und Ländern die Gesetzgebungskompetenz für die Landessteuern. Darüber hinaus wird ein erster Schritt zur Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und finanzieller Verantwortung vollzogen. Zur weiteren Kompensation für die Beschränkung der Verschuldungsautonomie, aber auch um die Finanzausstattung adäquat an die regionalen Bedürfnisse anzupassen, erhalten die Länder die Befugnisse Zu- und Abschlagsrechte auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben. Dabei handelt es sich nach der Zulassung von Hebesatzrechten bei der Grunderwerbsteuer um eine erneute Stärkung der föderalen Finanzkompetenzen.

Die geplante Limitierung der Zu- und Abschlagsrechte wird einfachgesetzlich durch Bundesgesetz umgesetzt.

Zu Nrn. 3a) und b):

Die Novellierungen in den Absätzen 1 und 2 des Artikels 106 vollziehen die Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund.

Zu Nr. 3c):

Aus Klarstellungsgründen ist in Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nummer 2 aufzunehmen, dass die Verteilung der Einnahmen entsprechend dem Gedanken des Artikels 72 Absatz 2 die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, nicht aber eine Einheitlichkeit im strengen Wortsinne sicherzustellen hat. Dies steht im Zusammenhang mit Artikel 107 und Artikel 143 neu, wonach der Finanzausgleich auf seine ursprüngliche Funktion als Spitzenausgleich zurückzuführen ist.

Zu Nr. 4:

Der Artikel 106b neu sichert den Kompensationsanspruch der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund grundgesetzlich ab. Die Einzelheiten werden durch Bundesgesetz geregelt. Der Satz 3 stellt klar, dass das bisherige Verteilungssystem des Artikels 107 durch den Steuertausch nicht berührt werden soll.

Zu Nr. 5:

Durch die Artikelüberschrift wird klargestellt, dass Artikel 107 die verschiedenen Stufen des vertikalen und des horizontalen Finanzausgleichs regelt. Dementsprechend werden auch die Absätze aus Gründen des einfacheren Verständnisses entflochten. Absatz 1 regelt die Verteilung der Steuererträge auf die einzelnen Länder. Absatz 2 behandelt den Sonderfall, dass bestimmte Ergänzungsanteile für finanzschwache Länder reserviert werden (erste horizontale Umverteilung). Der Absatz 3 normiert den so genannten Bund-Länder-Finanzausgleich (zweite horizontale Umverteilung). In diesem Absatz wird die Verteilungsneutralität, die bereits im Satz 3 des

Artikels 106b neu zum Ausdruck kommt, eingestellt. Der vierte Absatz enthält die Ermächtigung zur Gewährung der so genannten Bundesergänzungszuweisungen (vertikale Umverteilung).

Zu Nr. 6:

Mit der Auflistung der Kraftfahrzeugsteuer im Artikel 108 wird die Verwaltungskompetenz auf den Bund übertragen. Artikel 108 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 87 Absatz 1 bestimmen eine Ausnahme zu der grundgesetzliche Regel, dass die Gesetze grundsätzlich durch die Länder verwaltet werden (vgl. Artikel 30 und 83 bis 85).

Zu Nr. 7a):

Die bestehenden Regelungen in Artikel 109 Abs. 2 und Artikel 115 des Grundgesetzes sowie die entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen sind fehlgeschlagen. Die Absätze 2 bis 4 sind eng verknüpft mit den Lehren von J. M. Keynes. Der keynesianische Ansatz in der Finanzverfassung und -politik hat zu dem heutigen Schuldenstand von über 1.500 Milliarden Euro wesentlich beigetragen. Seit der großen Finanzreform von 1969 ist der Schuldenstand signifikant angestiegen. Die Politik des deficit spending, der kreditfinanzierten Nachfrageausweitung, ist in seiner Geltung zumindest in Teilen von der Finanzwissenschaft widerlegt worden. Die Vorstellung in Zeiten einer globalen Marktwirtschaft sei eine an der Nachfrage ansetzende Beeinflussung der Konjunktur allein durch staatliche Haushaltspolitik möglich und geboten ist zweifelhaft. Erschwerend kommt hinzu, dass die Politik in konjunkturellen Hochphasen zu keiner Zeit Schuldenabbau betrieben hat, so dass selbst nützliche öffentliche Investitionen ohne nachhaltige finanzielle Entlastungswirkung blieben. Dabei hätte auch die konjunkturzyklische Denkweise nach Artikel 109 zu einem Schuldenabbau in Zeiten von Konjunkturochphasen führen müssen. So wurde zwar eine so genannte Konjunkturausgleichsrücklage im § 5 Absatz 2 des Stabilitätsgesetzes vorgesehen, aber bezeichnenderweise nicht ein einziges Mal aktiviert.

Mit der Orientierung der Haushaltswirtschaft an dem Prinzip ausgeglichener Haushalte wird der frühere, wenig erfolgreiche keynesianische Gedanke des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ersetzt. Zum Zwecke dauerhaft solider Staatsfinanzen ist vor allem eine (Rück-)Besinnung auf die Deckung des staatlichen Finanzbedarfs ge-

boten. Die Zielvorgabe, ausgeglichene Haushalte sicherzustellen, setzt eine Grenze für eine sich stetig fortsetzende Lastenverschiebung zu Ungunsten der künftigen Generationen.

Gleichwohl verstetigen sich die Zielvorgaben der Haushaltswirtschaft nicht zu einem Dogma, von dem nicht auch abgewichen werden kann. Das wird deutlich durch die Regelbeispielstechnik.

Artikel 109 verzichtet unter Berücksichtigung der Autonomie der Länder auf grundgesetzliche Vorgaben zur Kreditbeschaffung. Daher gilt der Artikel 115 ausschließlich für die Bundesebene. Von den Ländern wird aber mit Blick auf die Konsolidierungshilfen erwartet, dass sie Artikel 115 entsprechende Neuverschuldungsbegrenzungen in ihren Landesverfassungen verankern.

Zu Nr. 7b)

Der Artikel 109 Absatz 3 wird an die veränderten Zielvorgaben, niedergelegt im Absatz 2, angepasst.

Zu Nr. 7c):

Der Absatz 4 ist auf Grund der in Absatz 2 vorgenommenen Abkehr von keynesianischen Gedanken in der Finanzverfassung aufzuheben. Ohnehin ist die grundgesetzliche Vorstellung des aktuellen Absatzes 4, in schlechten Zeiten müssten Kredite zur Ankurbelung der Wirtschaften aufgenommen, in guten Zeiten Rücklagen gebildet werden, weitgehend eindimensional gehandhabt worden. Es sind immer nur neue Kredite aufgenommen worden, selbst in konjunkturellen Hochphasen. Gerade die in Absatz 4 Nr. 2 genannte Konjunkturausgleichsrücklage, einfachgesetzlich in § 5 Absatz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft umgesetzt, ist selbst zuletzt in Zeiten signifikant steigender Steuermehreinnahmen nie bedient worden.

Zu Nr. 7d):

Der Absatz 4 wird unter Streichung des ersten Satzes ansonsten unverändert übernommen.

Zu Nr. 8:

Die Änderung reduziert das Kreditvolumen im Bereich der vorläufigen Haushaltsführung des Bundes auf maximal ein Achtel der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsjahres, um etwaige Umgehungsversuche des Neuverschuldungsverbotes von vornherein auszuschließen. Darüber hinaus ist die derzeitige Plafondierung auf ein Viertel als zu großzügig moniert worden. Artikel 111 Absatz 2 ist eine temporäre Aussetzung der Vorgaben von Artikel 115. Um einen systematischen Gleichlauf herzustellen, aber um vor allem auch nachhaltige Konsolidierung zu garantieren, ist es nach Satz 2 von Artikel 111 Absatz 2 erforderlich, dass die im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung aufgenommenen Kredite noch im angelaufenen Haushaltsjahr zu tilgen sind.

Zu Nr. 9:

Artikel 115 statuiert das prinzipielle Neuverschuldungsverbot und begrenzt die Verschulungsmöglichkeiten auf die dort beschriebenen Fälle. Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot sowie die nur ausnahmsweise zugelassenen Möglichkeiten der Kreditaufnahme garantieren langfristig ausgeglichene Haushalte und damit eine generationengerechte Haushaltspolitik. Mit der primären Ausrichtung der Haushaltswirtschaft an dem Prinzip ausgeglichener Haushalte (Artikel 109 Absatz 2) bei gleichzeitiger Verankerung eines prinzipiellen Neuverschuldungsverbotes (Artikel 115 Absatz 1) wird die Kreditaufnahme als rechtfertigungsloses Normalfinanzierungsinstrument abgeschafft und so ein Wandel in der Finanzpolitik eingeleitet. Artikel 115 Absatz 1 konkretisiert das Gebot des Artikels 109 Absatz 2, wonach der Staat nicht mehr ausgeben darf als er einnimmt.

Das Neuverschuldungsverbot steht für die nachhaltige Konsolidierung der staatlichen Haushalte aus eigener Kraft. Das Verbot ist zudem auch eine Absage an die allein auf Keynes beruhende Schuldenpolitik der vergangenen Jahrzehnte.

Das Verschuldungsverbot kann auch nicht als Entmündigung der Politik verstanden werden, da ein solches Verständnis im Umkehrschluss bedeuten würde, dass sich Politik nur mit Schulden machen ließe. Im Gegensatz zu den anderen Modellen bedarf das Neuverschuldungsverbot keiner komplizierten Rechenmechanismen. Es ist klar und unmissverständlich. Es entledigt sich der gescheiterten investitionsabhängigen Kreditaufnahme („Goldene Regel“) des derzeitigen Artikels 115 und zieht durch die Absage an konjunkturzyklisch determinierte Modelle die richtigen Lehren aus Jahrzehnten misslungener antizyklische Steuerung durch die Finanzpolitik. Alle anderen Modelle mit konjunkturellen Verschuldungskomponenten verkennen, dass bereits nach geltender Rechtslage in Konjunkturohzeiten eine Rückführung der Schulden, wenn nicht gar die Bildung von Rücklage angezeigt gewesen wäre.

Das Neuverschuldungsverbot des Artikels 115 ist aber gleichwohl kein unverrückbares, blindes Dogma. Der Staat muss etwa auf außergewöhnliche Situationen wie Naturkatastrophen u.ä. adäquat reagieren können. Der Artikel 115 Absatz 1 konkretisiert für den Bund die Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot und sieht für Rückführungspflicht hinsichtlich der aufgenommenen Schulden einen zeitlichen Rahmen vor. In außergewöhnlichen und unvorhergesehenen Notsituationen kann von dem Verbot mit einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit abgewichen werden. Der Satz 4 stellt klar, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts keine Notsituationen darstellen kann. Gerade unter der derzeitigen Rechtslage, ist die Verfassungsmäßigkeit einer auf der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beruhenden Kreditaufnahme Auslöser für immer wiederkehrende politische, aber auch rechtliche Streitigkeiten (vgl. nur die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Haushalt 2004) gewesen. Zugleich muss ein verbindlicher Tilgungsplan verabschiedet werden. Der Begriff des angemessenen Zeitraums ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, welcher der Legislative einen weiten Beurteilungsspielraum zubilligt. Grundsätzlich sollte aber davon auszugehen sein, dass die aufgenommenen Schulden ist einem Zeitraum von maximal sieben Jahren zu tilgen sind. Allerdings muss dieser Begriff des angemessenen Zeitraums stets mit Blick auf den Grund für die ausnahmsweise aktivierte Kreditaufnahmemöglichkeit betrachtet werden. Insofern besteht zwischen dem Merkmal des angemessenen Zeitraums und dem Grund für die Kreditaufnahme eine Wechselwirkung. Die hohen materiellen und formellen Hürden verdeutlichen, dass künftig die Kreditaufnahme auf Ausnahmefälle zu beschränken ist.

Der zwingend vorgesehene Tilgungsplan garantiert, dass nicht wieder die Kredite stehen gelassen werden und so die künftigen Generationen weiter belastet werden.

Der Absatz 2 stellt klar, was bereits in § 18 III der Bundeshaushaltsordnung geregelt ist. Im Sinne einer garantieren, nachhaltigen Konsolidierungswirkung der Artikel 109 und 115 werden die Kassenverstärkungskredite aber in ihrem Volumen auf den im Gesetz beschriebenen Umfang begrenzt. Für diese Schulden wird die bündische Haftung der Bund-Länder-Gemeinschaft abgeschafft. Durch die Kombination der Limitierung der Kassenverstärkungskredite in ihrer Höhe und durch die Abschaffung der bündischen Ausfallgarantie wird ausgeschlossen, dass diese Kredite zum Instrument einer neuen Schuldenpolitik werden – wie zuweilen auf der kommunalen Ebene. Indem für diese Kredite das zivilrechtliche Haftungsregime gilt, erlangt der Zins durch den Kapitalmarkt hier wieder seine natürliche Steuerungs- und Rationalisierungsfunktion.

Absatz 3 stellt klar, dass Kredite die außerhalb der grundgesetzlichen Ermächtigungen aufgenommen werden, nichtig sind. Das Nichtigkeitspostulat ist die rechtliche Absicherung, dass die strikten Vorgaben der Artikel 109 und 115 nicht durch den Einfallsreichtum der Beteiligten ausgehebelt werden. Ein uferloses Unterlaufen der aufgestellten Prinzipien ist damit nicht möglich. Die Absätze 4 und 5 sind entsprechend der Novellierungen angepasst worden.

Zu Nr. 10:

Der neu eingefügte Artikel 143d erteilt die grundgesetzliche Ermächtigung zur Regelung von so genannten Konsolidierungshilfen. Aufgrund der Vielzahl der vorhandenen Haushaltskennzahlen, die in der Finanzwissenschaft zur Bewertung von Haushaltslagen herangezogen werden, spricht der Artikel 143d wertungssoffen von „übermäßiger Haushaltsbelastung“. Mit der Festlegung eines bestimmbaren Zeitraums wird verdeutlicht, dass die Konsolidierungshilfen nicht zu einem dauerhaften Nebenfinanzausgleich aufsteigen sollen. Zudem steht der Zeitraum des Artikels 143d im Zusammenhang mit der im Artikel 143e neu vorgesehenen Reformphase des Finanzausgleichs. Satz 2 des Artikel 143d neu sieht die Koppelung der Gewährung von Konsolidierungshilfen an die Einhaltung von Neuverschuldungsbegrenzungsregelungen vor, die aber inhaltlich der Restriktionswirkung des Artikels 115 entsprechen müssen. Bei einer fehlenden Koppelung an eine Nullverschuldung oder bei ei-

ner Koppelung an eine wenig strengere Neuverschuldungsbegrenzungsregelung als dem prinzipiellen Neuverschuldungsverbot im Sinne des Artikels 115 wäre es ansonsten denkbar, dass ein Land die Wirkung der erhaltenen Konsolidierungshilfen durch gleichzeitige Kreditaufnahme zunichte macht. Die nähere Ausgestaltung ist durch einfaches Gesetz vorzunehmen.

Zu Nr. 11:

Der neu eingefügte Artikel 143e eröffnet die Möglichkeit in eine Reform des Finanzausgleichs einzutreten. Der Absatz 1 stellt klar, dass die bestehenden Regeln zum Finanzausgleich nicht aufgehoben, sondern lediglich temporär ausgesetzt werden sollen. Am Ende der Reformphase erhalten die bestehenden Vorschriften zum Finanzausgleich wieder ihre Geltung zurück. Allerdings erteilt Absatz 2 den Gesetzgebungsauftrag den Finanzausgleich auf seine ursprüngliche Funktion als Spitzenausgleich zurückzuführen. Diese Rückführung ist auch notwendig weil gerade vom Bund-Länder-Finanzausgleich negative Wachstumseffekte ausgehen. Empirische Erhebungen haben gezeigt, dass der Bund-Länder-Finanzausgleich das Wirtschaftswachstum durchschnittlich um jährlich 1,0 Prozentpunkte hemmt. Absatz 2 verdeutlicht aber durch seine allgemeine Formulierung („Finanzausgleich“), dass diese horizontalen und vertikalen Zuweisungen in ihrem Umfang zu reduzieren sind. Infolge der gesteigerten Finanzautonomie hat jedes Land nunmehr die Alternativen, seine Einnahmenseite exakt auf seine regionalen Bedürfnisse zuzuschneiden. Der Artikel 143e geht von einer zwanzigjährigen Reformphase aus.

II. Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Reform der Finanzverfassung (FinanzVerfReformG-BegleitG)

A. Problem

Der Entwurf des Begleitgesetzes ist die Folge aus dem Gesetz zur Reform der Finanzverfassung. Er enthält die notwendigen einfachgesetzlichen Umsetzungen.

B. Lösung

Verabschiedung dieses Gesetzes.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die mit den Begleitgesetzen verbundenen Neuregelungen bewirken eine deutliche Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Reform der Finanzverfassung (FinanzVerfReformG-BegleitG)

vom...

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

Inhaltsübersicht:

- **Artikel 1** **Änderung der Bundeshaushaltsordnung**

- **Artikel 2** **Änderung des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder**

- **Artikel 3** **Gesetzes über die Gewährung von Konsolidierungshilfen an Länder mit übermäßiger Zinsbelastung**

- **Artikel 4** **Gesetzes zur Reform des Finanzausgleichs**

- **Artikel 5** **Änderung des Einkommensteuergesetzes**

- **Artikel 6** **Änderung des Körperschaftsteuergesetzes**

- **Artikel 7** **Änderung der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung**

- **Artikel 8** **Änderung des Zerlegungsgesetzes**

- **Artikel 9** **Änderung des Maßstäbengesetzes**

- **Artikel 10** **Aufhebung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft**

- **Artikel 11** **Inkrafttreten**

- **Artikel 1**

Änderung der Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I, S. 1911) wird wie folgt geändert:

1. § 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist insbesondere dem Prinzip ausgeglichener Haushalte Rechnung zu tragen.“

2. § 14 Absatz 1, Satz 1, Ziffer 1 wird wie folgt ergänzt:

a) Das abschließende Semikolon des Buchstaben c) wie durch ein Komma ersetzt.

b) Nach dem Buchstaben c) wird ein Buchstabe d) eingefügt:

„d. in einer Übersicht über sämtliche Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen;“

3. § 18 wird wie folgt gefasst:

„(1) Einnahmen aus Krediten sind grundsätzlich unzulässig.

(2) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das für die Finanzen zuständige Ministerium Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben, sofern die Voraussetzungen von Artikel 109 Absatz 2 und von Artikel 115 Absatz 1 des Grundgesetzes erfüllt sind,

2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) unter den Voraussetzungen des Artikels 115 Absatz 2 des Grundgesetzes beziehungsweise unter den Voraussetzungen der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Vorschriften. Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(3) Die Ermächtigungen nach Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

4. § 25 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein Überschuss ist insbesondere zur Tilgung von Schulden zu verwenden. Wird der Überschuss zur Schuldentilgung verwendet, ist er in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan einzustellen.

b) In Absatz 3 wird der Satz 2 gestrichen.

5. § 42 wird aufgehoben.

- **Artikel 2**

Änderung des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG –)

1. § 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei der Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des Prinzips ausgeglichener Haushalte Rechnung zu tragen.“

2. § 12a wird wie folgt eingefügt:

a) Die Paragraphenüberschrift lautet:

„Prinzip ausgeglichener Haushalte“

b) Der § 12a wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Haushalt ist entsprechend Artikel 109 Abs. 2, 115 des Grundgesetzes bzw. entsprechend den landesverfassungsrechtlichen Vorschriften zur Kreditbeschaffung auszugleichen. Ein ausgeglichener Haushalt liegt vor, wenn die Einnahmen (ohne Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt und aus finanziellen Transaktionen) die Ausgaben (ohne Tilgungsausgaben am Kreditmarkt und ohne Ausgaben für finanzielle Transaktionen) decken.

(2) Zu den Einnahmen aus finanziellen Transaktionen zählen Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus Darlehensrückflüssen und aus der Aufnahmen von Schulden bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen. Zu den Ausgaben für finanzielle Transaktionen zählen Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für die Vergabe von Darlehen und für die Tilgung von Schulden bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen.“

3. § 13 wird wie folgt geändert:

„(1) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das für die Finanzen zuständige Ministerium Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben, sofern die Voraussetzungen von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 und 3 des Grundgesetzes erfüllt sind,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) unter den Voraussetzungen des Artikels 115 Absatz 2 des Grundgesetzes beziehungsweise unter den Voraussetzungen der entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Vorschriften. Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(2) Die Ermächtigungen nach Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

(3) Durch Gesetz kann bestimmt werden, dass im Haushaltsplan die Ausgaben zu bezeichnen sind, die durch Einnahmen aus Krediten gedeckt werden sollen.“

4. § 14a wird wie folgt eingefügt:

a) Die Paragraphenüberschrift lautet:

„Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen“

b) Der § 14a wird wie folgt gefasst:

„(1) Über Bundesmittel, die für bestimmte Zwecke an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben werden, insbesondere Finanzhilfen, legt die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans alle zwei Jahre eine zahlenmäßige Übersicht vor, die insbesondere gegliedert ist in Finanzhilfen, die

1. der Erhaltung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen,
2. der Anpassung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen an neue Bedingungen und
3. der Förderung des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums von Betrieben oder Wirtschaftszweigen, insbesondere durch Entwicklung neuer

Produktionsmethoden und -richtungen dienen.

(2) In entsprechender Gliederung des Absatzes 1 wird eine Übersicht der Steuervergünstigungen zusammen mit den geschätzten Mindereinnahmen beigefügt.

(3) Zu den in Absatz 1 und 2 genannten Übersichten gibt die Bundesregierung an, auf welchen Rechtsgründen oder sonstigen Verpflichtungen die jeweiligen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen beruhen und wann nach der gegebenen Rechtslage mit einer Beendigung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu rechnen ist. Sie macht zugleich Vorschläge hinsichtlich der gesetzlichen oder sonstigen Voraussetzungen für eine frühere Beendigung oder einen stufenweisen Abbau der Verpflichtungen. Hierzu wird ein Zeitplan entsprechend der in Absatz 1 beschriebenen Gliederung aufgestellt.“

5. § 50 wird wie folgt geändert:

„(1) Bund und Länder legen ihrer Haushaltswirtschaft je für sich eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen.

(2) Die Finanzpläne von Bund und Länder sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.

(3) Das erste Planungsjahr der Finanzplanung ist das laufende Haushaltsjahr.

(4) Der Finanzplan des Bundes ist vom Bundesministerium der Finanzen aufzustellen und zu begründen. Er wird von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt. Die Regelung der Zuständigkeiten für die Aufstellung der Finanzplanungen der Länder bleibt den Ländern überlassen.

(5) Die Finanzpläne der Länder sind den gesetzgebenden Körperschaften spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen. Die gesetzgebenden Körperschaften können die Vorlage von Alternativrechnungen verlangen.

- **Artikel 3**

Entwurf des Gesetzes über die Gewährung von Konsolidierungshilfen an Länder mit übermäßiger Zinsbelastung (Konsolidierungshilfengesetz - KoHiG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen:

§ 1 Konsolidierungshilfen

Die Konsolidierungshilfen werden Ländern mit übermäßiger Haushaltsbelastung mit dem Ziel gewährt, dass die begünstigten Länder ihr strukturelles Haushaltsdefizit abbauen und dauerhaft ihren Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen.

§ 2 Ermittlung der anspruchsberechtigten Länder

(1) Ein Anspruch auf Gewährung von Konsolidierungshilfen besteht, wenn in einem Land eine übermäßige Zinsbelastung festgestellt wird und wenn dieses Land im vorangegangenen Haushaltsjahr die Vorgaben der Neuverschuldungsbegrenzungsregeln, die im Grundsatz einen Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten und eine Kreditaufnahme nur in Artikel 115 Abs. 1 des Grundgesetzes entprechenden Ausnahmefällen vorsehen, eingehalten hat. Jährlich hat der Bundesminister der Finanzen zum 31. Januar festzustellen, ob die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Gewährung von Konsolidierungshilfen vorliegen.

(2) Maßstab zur Feststellung der übermäßigen Zinsbelastung sind die Zinsausgaben je Einwohner eines Landes im Beurteilungszeitpunkt. Eine übermäßige Zinsbelastung liegt vor, wenn die Zinsausgaben je Einwohner in Flächenstaaten über 150% des Länderdurchschnitts und in Stadtstaaten über 200% des Länderdurchschnitts betragen.

§ 3 Umfang der Konsolidierungshilfen

Die Höhe der Konsolidierungshilfe wird so bemessen, dass die Zinsausgaben je Einwohner auf den jeweils geltenden Schwellenwert von 150% bzw. 200% abgesenkt werden. Der Stabilitätsrat stellt jährlich zum 31. Januar den Umfang der Konsolidierungshilfen für die anspruchsberechtigten Länder fest.

§ 4 Zahlungsmodalitäten

(1) Die Konsolidierungshilfen werden jährlich in vierten Raten geleistet. Die Raten sind zu jeweils einem Viertel am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November fällig.

(2) Sollte der Bundesfinanzminister nicht zum 31. Januar über den Anspruchsumfang befunden haben, werden die Raten des anspruchsberechtigten Landes anhand der Höhe des vorangegangenen Jahres entrichtet. Nach der Feststellung des Anspruchsumfanges werden auftretende Differenzen verrechnet.

§ 5 Übergangs- und Schlussvorschriften

Bei der erstmaligen Entscheidung über den Anspruch auf Gewährung von Konsolidierungshilfen ist allein die übermäßige Zinsbelastung am 01.01.2007 maßgeblich.

§ 6 In- und Außerkrafttreten

(1) [Parallel mit den grundgesetzlichen Regel]

(2) Das Gesetz tritt spätestens am 31.12.2031 außer Kraft.

- **Artikel 4**

Entwurf des Gesetzes zur Reform des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsreformgesetz – FinanzAusglReformG –)

§ 1 Geltungsbereich und Wesen des Finanzausgleichs

(1) Dieses Gesetz legt die Änderungen für den Bund-Länder-Finanzausgleich und für die Bundesergänzungszuweisungen fest. Die Vereinbarungen aus dem Solidarpakt II bleiben unberührt.

(2) Der Finanzausgleich ist seinem Wesen nach in diesem Bereich ein Spitzenausgleich.

§ 2 Ausgleichs- und Pauschaltransfers.

(1) Der Bundesminister der Finanzen stellt den Umfang der Zuweisung für jedes Land aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich und aus den Bundesergänzungszuweisungen für das Jahr 2011 fest. Feststellungszeitpunkt ist der 30.09.2010. Die Zuweisungen werden entsprechend dem nachfolgenden Verfahren durch Pauschaltransfers und Ausgleichstransfers ersetzt.

(2) Im Startzeitpunkt erhalten die ausgleichsberechtigten Länder den nach Absatz 1 festgestellten Zuweisungsumfang zu hundert Prozent in Form von Pauschaltransfers. Jedes nachfolgendes Jahr wird der Umfang der Pauschaltransfers um fünf Prozentpunkte gesenkt.

(3) Nach Ablauf des ersten Jahres erhalten die Länder Ausgleichstransfers in Höhe von zweieinhalb Prozentpunkte, die sich bis zum 31.12.2031 jährlich um den gleichen Prozentsatz erhöhen. Das Zuweisungsvolumen der Ausgleichstransfers wird in entsprechender Anwendung der §§ 4 bis 10 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 22.12.2006 bestimmt.

(4) Der Bundesminister der Finanzen legt jeweils zum ... das Zuweisungsvolumen nach Absatz 2 und 3 fest.

§ 3 Bonustransfers

(1) Die ausgleichsberechtigten Länder können zusätzlich zu den Ausgleichstransfers nach § 2 Abs. 3 jährliche Bonustransfers von maximal eineinhalb Prozentpunkten vom gesamten Zuweisungsvolumen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 erhal-

ten. Maßstab für die Verteilung der Bonustransfers ist die positive Veränderung des ländereigenen Bruttoinlandsproduktes zum jeweiligen Vorjahr. Es wird jährlich ein Ranking der ausgleichsberechtigten Länder erstellt. Das Land mit der größten positiven Veränderung im Sinne des Satzes 2 erhält Bonustransfers von eineinhalb Prozentpunkten, die anderen Länder werden davon ausgehend proportional eingestuft. Länder mit einer negativen Veränderung oder einer Stagnation erhalten keine Bonustransfers.

(2) § 2 Abs. 4 ist entsprechend anzuwenden.

§ 4 Zahlungsmodalitäten

(1) Die Konsolidierungshilfen werden jährlich in vierten Raten geleistet. Die Raten sind zu jeweils einem Viertel am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November fällig.

(2) Sollte der Bundesminister der Finanzen nicht zum ... über den Anspruchsumfang befunden haben, werden die Raten des anspruchsberechtigten Landes anhand der Höhe des vorangegangenen Jahres entrichtet. Nach der Feststellung des Anspruchsumfanges werden auftretende Differenzen verrechnet.

§ 6 Übergangs- und Schlussvorschriften

Nach Abschluss der Reformphase sind Bund und Länder verpflichtet, den grundgesetzlichen Finanzausgleich auf einen Spitzenausgleich zurückzuführen.

§ 7 In- und Außerkrafttreten

(1) [Parallel mit den grundgesetzlichen Regel]

(2) Das Gesetz tritt spätestens am 31.12.2031 außer Kraft.

- **Artikel 5**

Änderung des Einkommensteuergesetzes (EStG)

1. Nach dem § 36 wird folgender § 36a eingefügt:

a) Die Paragraphenüberschrift lautet:

„Zu- und Abschlagsrechte der Länder“

b) Der § 36a wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Länder sind berechtigt, für die ihnen zustehende Einkommensteuer Zu- und Abschläge festzusetzen. Der für ein Kalenderjahr geltende Zu- oder Abschlag ist bis zum 30. Juni des Vorjahres von dem Land festzusetzen und zu veröffentlichen. Der Zu- oder Abschlag muss in derselben Höhe für alle Steuerbürger und Körperschaften gelten.

(2) Die Einkommensteuer der Länder wird vom Finanzamt durch Anwendung der Zu- oder Abschläge auf den Messbetrag errechnet und durch Steuerbescheid festgesetzt. Hat die Gemeinde keinen Zu- oder Abschläge festgesetzt, gilt 100 vom Hundert als Steuersatz.

(3) Beträgt die Summe der Einkünfte eines Steuerbürgers mehr als 50 000 Euro und sind in diesen Einnahmen solche aus einer oder mehreren Betriebstätten (§ 12 der Abgabenordnung) in anderen Ländern als dem Land des Wohnsitzes enthalten, so wird der Messbetrag hinsichtlich der Zu- und Abschläge aufgeteilt. Jedes der beteiligten Länder erhält einen so großen Anteil an diesem aus den Zu- oder Abschlägen resultierenden Messbetrag, wie es dem Anteil der positiven Einkünfte aus der Betriebstätte in ihrem Gebiet am Gesamtbetrag der Einkünfte entspricht. Können Teile der Einkünfte keiner Betriebstätte zugeordnet werden, sind sie dem Land des Wohnsitzes zuzuordnen.“

2. Die §§ 36a bis 36e werden unverändert als §§ 36b bis 36f eingefügt.

4. § 41 Absatz 1 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei jeder Lohnzahlung für das Kalenderjahr, für das das Lohnkonto gilt, sind im Lohnkonto die Art und Höhe des gezahlten Arbeitslohns einschließlich der steuerfreien Bezüge sowie die einbehaltene oder übernommene Lohnsteuer sowie die Zu- und Abschläge zur Lohnsteuer einzutragen; an die Stelle der Lohnzahlung tritt in den Fällen des § 39b Abs. 5 Satz 1 die Lohnabrechnung.“

5. § 41a Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) Die Ziffer 1. wird wie folgt gefasst:

„1. dem Finanzamt, in dessen Bezirk sich die Betriebsstätte (§ 41 Abs. 2) befindet (Betriebsstättenfinanzamt), eine Steuererklärung einzureichen, in der er die Summen der im Lohnsteuer-Anmeldungszeitraum einzubehaltenden und zu übernehmenden Lohnsteuer sowie die Summen der Zu- und Abschläge zur Lohnsteuer angibt (Lohnsteuer-Anmeldung).“

b) Die Ziffer 2. wird wie folgt gefasst:

„2. die im Lohnsteuer-Anmeldungszeitraum einbehaltene und übernommene Lohnsteuer sowie die insgesamt einbehaltenen und übernommenen Zuschläge zur Lohnsteuer an das Betriebsstättenfinanzamt abzuführen. Dabei ist der Zuschlag der Gebietskörperschaft maßgebend, das die Lohnsteuerkarte ausgestellt hat.“

6. § 41b Absatz 1 Satz 2 Ziffer 1. wird wie folgt gefasst:

„1. Name, Vorname, Geburtsdatum und Anschrift des Arbeitsgebers, die auf der Lohnsteuerkarte oder der entsprechenden Bescheinigung eingetragenen Besteuerungsmerkmale, den amtlichen Schlüssel der Gemeinde, die die Lohnsteuerkarte ausgestellt hat, die Bezeichnung und die Nummer des Finanzamts, an das die Lohnsteuer und die Zuschläge zur Lohnsteuer abgeführt worden sind sowie die Steuernummer des Arbeitsgebers,“

7. § 41b Absatz 1 Satz 2 Ziffer 4. wird wie folgt:

„4. die einbehaltene Lohnsteuer, die einbehaltenen Zuschläge zur Lohnsteuer, den Solidaritätszuschlag und die Kirchensteuer sowie zusätzlich den Großbuchstaben B, wenn der Arbeitnehmer für einen abgelaufenen Lohnzahlungszeitraum oder Lohnabrechnungszeitraum des Kalenderjahres unter Berücksichtigung der Vorsorgepauschale nach § 10c Abs. 3 zu besteuern war,“

- **Artikel 6**

Änderung des Körperschaftsteuergesetzes (KStG)

1. Im § 7 werden folgende Absätze 5 und 6 eingefügt:

„(5) Auf die Durchführung der Besteuerung einschließlich der Anrechnung, Entrichtung und Vergütung der Körperschaftsteuer sowie auf die Festsetzung und Erhebung von Steuern, die nach der veranlagten Körperschaftsteuer bemessen werden, sind die Vorschriften des Einkommensteuergesetzes entsprechend anzuwenden, soweit dieses Gesetz nicht anderes bestimmt. Die sich im Zuge der Festsetzung ergebenden einzelnen Körperschaftsteuerbeträge sind jeweils zu Gunsten der Körperschaft auf volle Euro-Beträge zu runden.

(6) Bei einem vom Kalenderjahr abweichende Wirtschaftsjahr gilt § 36a Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes mit der Maßgabe, dass die Vorauszahlungen auf die Körperschaftsteuer bereits während des Wirtschaftsjahres zu entrichten sind, das im Veranlagungszeitraum endet.“

2. Im § 23 Absatz 1 werden folgende Sätze 2 und 3 eingefügt:

„Die Länder sind berechtigt, für die ihnen zustehende Einkommensteuer Zu- und Abschläge festzusetzen. Soweit nichts anderes bestimmt ist, sind die Vorschriften des Einkommensteuergesetzes entsprechend anzuwenden.“

- **Artikel 7**

Änderung der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung (LStDV)

§ 4 Absatz 2 Ziffer 3 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„3. der Arbeitslohn, getrennt nach Barlohn und Sachbezügen, und die davon einbehaltene Lohnsteuer sowie die einbehaltenen Zuschläge zur Lohnsteuer,“

- **Artikel 8**

Änderung des Zerlegungsgesetzes (ZerlG)

1. § 1 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Der Anspruch auf die Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer sowie die Zuschläge zur Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer für ein Kalenderjahr stehen unmittelbar dem Land zu, in dem der Steuerpflichtige mit Ablauf des 10. Oktober dieses Jahres seinen Wohnsitz oder den Ort der Leitung hat.“

2. Nach § 2 wird folgender § 2a eingefügt:

a) Die Paragraphenüberschrift lautet:

„Zerlegung der Zuschläge auf die Körperschaftsteuer“

b) Der § 2a wird wie folgt gefasst:

„Für die Zerlegung der Zuschläge auf die Körperschaftsteuer gelten die Vorschriften des § 7a entsprechend; verbunden mit der Maßgabe, dass die Wertung des § 7 Abs. 5 und 6 des Körperschaftsteuergesetzes in Verbindung mit § 36b Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes zu beachten ist.“

3. Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt:

a) Die Paragraphenüberschrift lautet:

„Zerlegung der Zuschläge auf die Lohnsteuer“

b) Der § 7a wird wie folgt gefasst:

„(1) Der von einem Land vereinnahmte Zuschlag zur Lohnsteuer wird insoweit zerlegt, als er von den Bezügen der in den anderen Ländern ansässigen unbeschränkt steuerpflichtigen Arbeitnehmer im Feststellungszeitraum insgesamt einbehalten worden ist. Feststellungszeitraum ist jeweils das Kalenderjahr.“

(2) Bei der Feststellung der Zerlegungsanteile sind die Verhältnisse zugrunde zu legen, die sich aus den Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte oder den Da-

ten der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung ergeben. Dabei gilt ein Arbeitnehmer, der für den Feststellungszeitraum zur Einkommensteuer zu veranlagung ist, als in dem Land ansässig, in dem das für die Einkommensteuerveranlagung örtlich zuständige Finanzamt belegen ist (Wohnsitzland); in den übrigen Fällen gilt als Wohnsitzland das Land, in dem die Lohnsteuerkarte des Arbeitnehmers ausgestellt worden ist. Der nach den Eintragungen der Arbeitgeber auf der Lohnsteuerkarte einbehaltene Zuschlag eines Landes zur Lohnsteuer gilt als von dem Land vereinnahmt, zu dem das Finanzamt gehört, an das dieser Zuschlag nach der letzten Eintragung abgeführt worden ist (Einnahmeland).

(3) Für die Ermittlung der Zerlegungsanteile im Feststellungszeitraum sind die Lohnsteuerkarten und die für die Zerlegung maßgebenden Daten aus den elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen für den Feststellungszeitraum oder die bei Durchführung der maschinellen Veranlagung zur Einkommensteuer auf den Feststellungszeitraum erstellten maschinell verwertbaren Datenträger, auf denen die für die Zerlegung maßgebenden Daten gespeichert sind, mit Stand 28. Februar des dritten Folgejahres, das dem Feststellungszeitraum folgt, an das Statistische Landesamt des Wohnsitzlandes zu leiten. Das Statistische Landesamt des Wohnsitzlandes hat anhand der Lohnsteuerkarten, der Daten aus den elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen und der maschinellen Datenträger, die ihm zugeleitet worden sind, die Zuschläge eines zur Lohnsteuer, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt worden sind, zu ermitteln, die hiervon auf die Einnahmeländer entfallenden Beträge festzustellen und diese bis zum 30. Juni des dritten Kalenderjahres, das dem Feststellungszeitraum folgt, dem Bundesministerium der Finanzen und den obersten Finanzbehörden der Einnahmeländer mitzuteilen.

(4) Die Zerlegung des Zuschlages eines Landes zur Lohnsteuer wird über eine Clearingstelle beim Bundesministerium der Finanzen abgewickelt. Aus den von den Statistischen Landesämtern der Wohnsitzländer mitgeteilten Beträgen ermittelt das Bundesministerium der Finanzen bis zum 15. August des dritten Kalenderjahres, das dem Feststellungszeitraum folgt, die Zerlegungsbeträge der Länder für den Feststellungszeitraum. Die für den Feststellungszeitraum ermittelten Zerlegungsbeträge werden im dritten Jahr, das dem Feststellungszeitraum folgt, mit je einem Viertel des Betrages nach Satz 2 jeweils nach Ablauf

des Kalenderjahres abgerechnet. Die Abrechnung erfolgt im Rahmen des Clearingsverfahrens für die Zerlegung der Lohnsteuer nach § 7 Abs. 7.

(5) Die Vorschriften der 185 bis 189 der Abgabenordnung sind auf das Verfahren bei der Zerlegung der Zuschläge der Länder zur Lohnsteuer nicht anzuwenden.“

4. In § 12 werden folgende Absätze 2a und 3a eingefügt:

„(2a) Für die Zerlegung des Zuschlages eines Landes zur Körperschaftsteuer gilt Abs. 3a entsprechend.

(3a) Die Zerlegung des Zuschlages eines Landes zur Lohnsteuer nach § 7a ist erstmals im Kalenderjahr 20xy [t+3] nach den Verhältnissen im Kalenderjahr 20xx [t = Jahr des Inkrafttretens des Artikels 105 Abs. 2a des Grundgesetzes durchzuführen.“

- **Artikel 9**

Änderung des Maßstäbengesetzes (MaßstG)

1. § 5 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

„Aus dem Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer sollen in Höhe von bis zu einem Viertel Ergänzungsanteile den Ländern gewährt werden, deren Einnahmen je Einwohner aus den Landessteuern sowie aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer den Durchschnitt aller Länder unterschreiten; bei der Grunderwerbssteuer ist anstelle der Einnahmen die Steuerkraft anzusetzen. Zur Bestimmung der Einnahmen je Einwohner aus den Landessteuern sowie aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer sind die Einnahmen um die Einnahmen durch Zu- und Abschläge zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zu bereinigen. Zur Bestimmung der Steuerkraft der Grunderwerbssteuer sind die Einnahmen um die durch länderunterschiedliche Steuersätze entstehenden Einnahmeunterschiede zu bereinigen.“

2. In § 7 Absatz 1 wird folgender Satz 4 eingefügt:

„Zur Bestimmung der Finanzkraft sind die Einnahmen um die Einnahmen durch Zu- und Abschläge zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zu bereinigen.“

- **Artikel 10**

**Aufhebung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der
Wirtschaft**

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08. Juni 1967, zuletzt geändert durch Artikel 135 des Gesetzes vom 31.10.2006 (BGBl. I, S. 2407) wird aufgehoben.

- **Artikel 11**

Inkrafttreten

Die Vorschriften treten zugleich mit den sie begründenden Grundgesetzänderungen in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

[...]

B. Einzelbegründung

- **Artikel 1 – Änderung der Bundeshaushaltsordnung**

Die Änderungen der Bundeshaushaltsordnung resultieren aus der Änderung der grundgesetzlichen Vorgaben.

Zu Nr. 1:

§ 2 Absatz 3 BHO wird entsprechend Artikel 109 Absatz 3 GG angepasst.

Zu Nr. 2:

Die Ergänzung in § 14 BHO vertieft die haushaltsrechtlichen Prinzipien von Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzuges. Der zusätzliche Informationsgehalt bietet besseren Überblick über die im Gesetzestext genannten Finanzströme.

Zu Nr. 3:

§ 18 BHO konkretisiert den Artikel 115 GG. Im ersten Absatz wird das prinzipielle Neuverschuldungsverbot noch klarer herausgestellt. Absatz 2 ist entsprechend der grundgesetzlichen Vorgaben in Artikel 115 Absatz 1 und 2 angepasst worden. Mit der Verweisung vor allem auf Artikel 115 Abs. 1 GG wird die Zweidrittelmehrheit, die Voraussetzung einer Notlage sowie die Verabschiedung eines Tilgungsplans zugleich zur einfachgesetzlichen Pflicht nach der BHO. § 18 Absatz 2 Nr. 2 regelt die Kassenverstärkungskredite. Inhaltliche Änderungen entstehen durch den Verweis auf Artikel 115 Absatz 2 GG, da dieser eine Plafondierung dieser Kredite bis zur Höhe von zehn Prozent der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsjahres vorsieht.

Darüber hinaus verschärft der § 18 Absatz 3 BHO für die Kredite nach Absatz 2 Nr. 1 den Geltungszeitraum. Die Kreditermächtigung gilt auch in Fällen des Absatzes 2 Nr. 1 längstens nur noch bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres. Damit wird beabsichtigt, dass die Kreditaufnahme allein am aktuellen Bedarf orientiert.

Zu Nr. 4:

§ 25 Absatz 2 BHO signalisiert, dass künftig der Altschuldenabbau zur prioritären Pflicht des Haushaltsgesetzgebers aufsteigt. Insbesondere auf Grund des Neuverschuldungsverbotes wird es künftig vermehrt zu Haushaltsüberschüssen kommen. Das Verbot zwingt dazu, dass zukünftig solider und bedächtiger haushalterisch geplant wird, so dass ein so genannter Haushaltspuffer einzuführen ist. Wird dieser nicht benötigt, soll er nach § 25 Absatz 2 BHO vor allem zum Altschuldenabbau verwendet werden.

Zu Nr. 5:

Mit der Aufhebung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ist auch der § 42 BHO aufzuheben. Zudem soll im Rahmen einer umfassenden Finanzautonomie eine so genannte Ausgabenautonomie eingeführt werden, die Maßnahmen im Sinne des § 42 BHO erlaubt.

• Artikel 2 Änderung des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder

Zu Nr. 1:

§ 2 Satz 3 HGrG ist entsprechend der grundgesetzlichen Vorgaben in Artikel 109 Absatz 2 und 115 GG angepasst worden.

Zu Nr. 2:

§ 12a HGrG bestimmt, dass auch die Länder eine dem Neuverschuldungsverbot des Artikels 115 GG entsprechende Kreditbeschaffungsvorschrift in ihre Landesverfas-

sungen aufzunehmen haben. Den Ländern steht aber auf Grund der offenen Vorschrift des Artikels 109 GG und des § 12a HGrG das Recht zu, eigene Regelungen zu entwerfen. Diese müssen sich aber inhaltlich am § 12a Absatz 1 HGrG messen lassen. Absatz 2 schafft die notwendige Rechtsklarheit, was künftig als Einnahme oder Ausgabe zu betrachten ist.

Zu Nr. 3:

Die Änderung des § 13 HGrG entspricht der Änderung des § 18 BHO mit der Maßgabe, dass der § 13 HGrG auch Geltung für die Landesebene beansprucht.

Zu Nr. 4:

Die bisher in § 12 StabG verankerte sinnvolle Pflicht zur Vorlage des Subventionsberichts soll erhalten bleiben.

Zu Nr. 5:

In den § 50 HGrG werden die sinnvollen Elemente aus § 9 StabG integriert, der mit der Aufhebung des StabG (vgl. Artikel 10) entfällt.

• Zu Artikel 3 – Entwurf des Gesetzes über die Gewährung von Konsolidierungshilfen an Länder mit übermäßiger Zinsbelastung

Das Gesetz über die Gewährung von Konsolidierungshilfen an Länder mit übermäßiger Zinsbelastung senkt über einen bestimmten Zeitraum die überdurchschnittliche Zinsbelastung einzelner Länder auf das Durchschnittsniveau herab. § 1 definiert als Fernziel dieser Konsolidierungshilfen, dass die begünstigten Länder ihre strukturellen Haushaltsdefizite abbauen und dauerhaft das prinzipielle Neuverschuldungsverbot einhalten. Allein bei Manifestierung des Neuverschuldungsverbots erscheinen die Konsolidierungshilfen sinnvoll. Bei einer Schweizer Schuldenbremse, d.h. bei Modellen mit einer konjunkturellen Komponente, würde die Unterstützungswirkung der Konsolidierungshilfen für die begünstigten Länder ins Leere laufen, da die neuen Kredite wieder neue Zinslasten auslösen würden.

Im Ergebnis liefe eine solche Kombination auf die Installierung eines Nebenfinanzausgleiches hinaus, dessen zusätzliche Lasten der Bund und die finanzstärkeren Länder zu tragen hätten – ohne im Gegenzug konsolidierte Haushalte in den begünstigten Ländern zu erhalten.

§ 2 Absatz 1 regelt die Voraussetzungen für die Gewährung der Konsolidierungshilfen entsprechend der Vorgaben des Artikels 143d Grundgesetz. Absatz 2 definiert den Maßstab zur Bestimmung der übermäßigen Zinsbelastung. § 2 konkretisiert den im Artikel 143d Grundgesetz noch wertungsoffen formulierten Begriff der „übermäßigen Haushaltsbelastung“. Die Kennzahl der Zinsbelastung je Einwohner bereitet anders als deren Orientierung am Bruttoinlandsprodukt eines Landes keine Erhebungsschwierigkeiten (vgl. Feld/Schellenbach/Baskaran, (Extreme) Haushaltsnotlage in Bremen (2007), S. 9 f.). § 2 Absatz 2 Satz 2 legt die Schwellenwerte fest, wann von einer übermäßigen Zinsbelastung gesprochen werden kann.

§ 3 stellt klar, dass die Zinslast der bedürftigen Länder auf das Durchschnittsniveau mittels der Konsolidierungshilfen abgesenkt wird. § 4 regelt die Zahlungsmodalitäten an die begünstigten Länder. § 5 legt den maßgeblichen Zeitpunkt für die erstmalige Gewährungsentscheidung in die Vergangenheit, um steuerndes Handeln in Hinblick auf die Voraussetzungen dieses Gesetzes auszuschließen. § 6 regelt den Geltungszeitraum des Gesetzes. Absatz 2 verdeutlicht, dass die Konsolidierungshilfen lediglich von temporärer Natur sind.

• **Zu Artikel 4 – Entwurf des Gesetzes zur Reform des Finanzausgleichs**

Das Gesetz regelt die Reform des Finanzausgleichs. Ziel dieses Gesetzes ist den Finanzausgleich auf einen Spitzenausgleich zurückzuführen. Dies entspricht auch dem ursprünglichen Charakter des Finanzausgleichs (vgl. auch Artikel 143e Grundgesetz neu). Dieser hat sich in Anlehnung an den kommunalen Finanzausgleich entwickelt, der ursprünglich ebenso als Spitzenausgleich konzipiert war. Die Reform bewirkt, dass die Wirtschaftskraft als maßgebendes Verteilungskriterium einen gesunden föderalen Wettbewerb zwischen den Ländern fördert. Mit der Rückführung des Finanzausgleichs auf einen Spitzenausgleich und der damit verbundenen Ent-

fernung der anreizfeindlichen und leistungshemmenden Elemente werden langfristig sowohl die Nehmer- als auch die Geberländer entlastet.

Nach § 2 wird das gesamte Ausgleichssystem für zunächst zwanzig Jahre in ein System aus pauschalen Zahlungen einerseits und Transfers mit einem durchgängigen Ausgleichstarif andererseits aufgespaltet. Zu Beginn der Reform wird nach dem Modul 1 der status quo eingefroren. Unmittelbar nach der Reform würde der Ausgleich zu 100% über Pauschaltransfers und zu 0% über den tarifgebundenen Länderfinanzausgleich laufen. Während sich die Pauschaltransfers um jährlich 5 % vom Ausgangsbetrag (§ 2 Absatz 2) verringern, gleicht der reformierte Finanzausgleich die Finanzkraftunterschiede von Jahr zu Jahr um 2,5 Prozentpunkte aus (§ 2 Absatz 3). In Kombination mit der Einführung der Steuerautonomie samt Abschlagsrechten im Artikel 105 Absatz 2a Grundgesetz werden die ausgleichsberechtigten Länder in die Lage versetzt eine Niedrig-Steuer-Politik zu betreiben, um so Investoren anzulocken. Irland nahm pauschale Zahlungen der EU zum Anlass für Steuersenkungen. Die Steuereinnahmen der neuen Länder liegen bei etwa einem Drittel des Bundesdurchschnitts. Die Pauschaltransfers würden es bspw. Thüringen ermöglichen, bei einer Halbierung der eigenen Steuereinnahmen (Voraussetzung: mehr Steuerautonomie) zu Beginn der Reform immer noch 85% der Einnahmen zu erhalten (70% über Pauschaltransfers, 15% eigene Steuereinnahmen). Finanzstarke Länder könnten keine Niedrig-Steuer-Politik betreiben. Hessen z.B. mit seinen Steuereinnahmen je Einwohner in Höhe von 135% müsste pauschal 35% an die Pauschaltransfers leisten. Bei einer Steuerhalbierung ($135 \cdot 0,5 = 67,5\%$) stünden Hessen nur noch 67,5% zur Verfügung. Die „festen“ 35% an die Pauschaltransfers müssten dennoch weiter geleistet werden ($67,5\% - 35\% = 32,5\%$). Übrig blieben de facto nur noch 32,5%. Nach 20 Jahren sind die Pauschaltransfers auf 0% gesunken, das Ausgleichsvolumen des LFA beträgt nur noch 50%. Dies entlastet dann die finanzstärkeren Länder. Im Laufe der Reformzeit steigen die Selbstbehaltquoten der erfolgreich wirtschaftenden Bundesländer.

Der § 3 setzt direkt bei dem durchgängigen Ausgleichstransfer im § 2 Absatz 3 an. Der § 3 sieht die Zubilligung eines zusätzlichen Bonustransfers vor. Damit können die finanzschwachen Länder ihre Finanzsituation aufbessern und Jahr für Jahr die Abschmelzquote nach dem § 2 Absatz 3 weiter abmildern.

Maßgebliches Kriterium für den Verteilungsschlüssel des Bonustransfers ist die positive Veränderung des ländereigenen Bruttoinlandsproduktes zum jeweiligen Vorjahr. Die neuen Bundesländer beispielsweise haben aufgrund des Solidarpaktes II, aufgrund der ihnen eingeräumten Steuerautonomie, die Möglichkeit mit einer gezielten Niedrig-Steuer-Politik gezielt ihr Wirtschaftswachstum zu steigern. Die Aussicht auf einen Bonustransfer zwingt die finanzschwachen Länder zu nachhaltigen Wirtschaften. Solide und erfolgreiche Wirtschaftspolitik wird künftig belohnt. Der Bonustransfer darf aber die Grenze von 1,5 Prozentpunkten nicht überschreiten, so dass ein Land während der Reformierungsphase jährlich insgesamt maximal 4 Prozentpunkte „hinzuverdienen“ kann.

In diesen zwanzig Jahren werden die Länder zu soliden Haushalten „erzogen“. Die Solidarität zwischen den Ländern besteht weiterhin. Lediglich das Umverteilungsvolumen ist auf 50% gesenkt worden. Finanzstarke Länder werden dadurch entlastet. Finanzschwache Länder werden zu Beginn der Reform durch die Möglichkeit einer Niedrig-Steuer-Politik in die Lage versetzt, ihren wirtschaftlichen Entwicklungsrückstand auszugleichen.

- **Artikel 5 – Änderung des Einkommensteuergesetzes**

Zu Nr. 1:

Der § 36a EStG setzt die in Artikel 105 Absatz 2a manifestierte Steuerautonomie um. Absatz 1 erteilt den Ländern die Ermächtigung zur Festsetzung von Zu- oder Abschlägen auf die Einkommensteuer. Absatz 2 regelt das Verfahren für das Finanzamt, insbesondere wenn ein Land von seinem Recht keinen Gebrauch macht. Absatz 3 regelt die Verteilung der Einnahmen der Zu- oder (fiktiv) der Abschläge bei länderübergreifenden Sachverhalte. Dieser Absatz 3 erlangt vor allem seine Bedeutung im Rahmen der Körperschaftsteuer (vgl. Artikel 7 der Begleitgesetze).

Zu Nr. 2:

Die Paragraphenverschiebung war auf Grund der Einfügung eines neuen § 36a EStG notwendig.

Zu Nr. 3 bis 6:

Die Zu- oder (fiktiv) Abschläge der Länder zur Einkommensteuer sollen bei Arbeitnehmer bereits im Lohnsteuerabzugverfahren durch den Arbeitgeber einbehalten und an das Finanzamt abgeführt werden. Die hierfür notwendigen Umstellungen sind vorgenommen werden.

- **Artikel 6 – Änderung des Körperschaftsteuergesetzes**

Die Änderungen im KStG entsprechen denjenigen Änderungen im EStG. Wichtig ist insbesondere der Verweis des § 7 Absatz 5 KStG auf § 36a Absatz 3 EStG. Damit werden Umgehungseffekte durch (Schein-)Verlagerungen der Betriebsstätten, wie sie zurzeit im Zuge der unterschiedlichen Gewerbesteuersätze geschehen, unterbunden.

- **Artikel 7 - Änderung der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung**

Die Änderung in der Lohnsteuer-DV ist Folge der in Artikel 105 Absatz 2a GG vorgesehenen Steuerautonomie und der nachfolgenden Änderungen im EStG.

- **Artikel 8 - Änderung des Zerlegungsgesetzes**

Mit den Änderungen des ZerlG wird sicher gestellt, dass die Zuschläge letztlich auf in dem Land verbleiben, welches die Zuschläge erhebt. § 7a ZerlG regelt die Verteilung der Lohnsteuer unter den Ländern, wobei die Zurechnung letztlich zum Wohnsitzland erfolgen soll. Darüber müssen dürfen die Einnahmen aus den Zuschlägen keinen Einfluss auf den Finanzausgleich nehmen, insbesondere nicht auf die Ergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 GG noch auf die Finanzkraftbemessung nach Artikel 107 Absatz 3 GG. Ansonsten würden diese Steuermehreinnahmen wieder durch den Finanzausgleich abgeschöpft werden. So würde der beabsichtigte Einnahmeeffekt konterkariert werden.

Die Novellierungen regeln das konkrete Verfahren der Zerlegung der Zuschläge für die Körperschaft- und Lohnsteuer. Dabei ist wieder der § 36a Absatz 3 EStG für die Zerlegung der Zuschläge auf die Körperschaftsteuer zu beachten, um Umgehungseffekte auszuschließen.

§ 7 Absatz 3 ZerlG konkretisiert das Verfahren für die Ermittlung der Zerlegungsanteile und Absatz 4 bestimmt eine Clearingstelle beim Bundesministerium der Finanzen mit der Abwicklung der Zerlegung der Zuschläge.

- **Artikel 9 Änderung des Maßstäbgesetzes**

Die Änderung im MaßstG ist Folge der vorgenommenen grundgesetzlichen Novellierungen (Artikel 109 Absatz 2 und 115). Die Zuschläge auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sind „finanzausgleichsneutral“ zu gestalten, um nicht durch die Abschöpfungswirkung des Finanzausgleichs einen Wegfluss der Steuermehreinnahmen zu bewirken.

- **Artikel 9 Aufhebung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft**

Die Aufhebung des StabG ist zwangsläufige Folge der verfassungsrechtlichen Novellierungen. Insbesondere durch die Umstellung auf einen Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten sind die konjunkturellen Ansätze des StabG obsolet geworden. Sinnvolle Elemente des StabG sind in anderen Gesetzen integriert worden.

Berlin, den 02. September 2008

Dr. Volker Wissing, Ernst Burgbacher...