

17.03.94

15 Seiten

Antrag

der Länder Berlin und Brandenburg

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg
- Antrag der Länder Berlin und Brandenburg -

Punkt 14 der 667. Sitzung des Bundesrates am 18. März 1994

Der Bundesrat möge beschließen,

den o. a. Gesetzentwurf in der nachstehenden Fassung beim Deutschen Bundestag einzubringen:

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg

A. Zielsetzung

Nach einer Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat soll, vor dem Hintergrund des Artikels 5 Einigungsvertrag, das Grundgesetz durch einen Artikel 118 a ergänzt werden, der die Möglichkeit einer Neugliederung des Raumes Berlin/Brandenburg abweichend von Artikel 29 Grundgesetz durch Vereinbarung der beteiligten Länder eröffnen soll. Der angestrebte Zusammenschluß der Länder Berlin und Brandenburg zu einem gemeinsamen Flächenstaat hätte jedoch erhebliche finanzielle Konsequenzen. Es

Ausgeliefert am 18. MRZ. 1994

entfielen die ab 1995 vorgesehene Stadtstaaten-Einwohnerwertung und damit die besondere Behandlung Berlins im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Auch bei der Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen sowie bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes würde das neue Land gegenüber den bisherigen zwei Ländern finanzielle Einbußen erleiden. Dies ist ein Umstand, der die Entscheidung der Länder zugunsten einer Neugliederung erschwert oder gar verhindert. Deshalb machen die Länder Berlin und Brandenburg den Abschluß eines Neugliederungsvertrages von der Sicherstellung der finanziellen Voraussetzungen (Übergangsregelung) abhängig. Aus der Sicht beider Länder kann nicht einerseits die Länderneugliederung verfassungsrechtlich erleichtert und andererseits finanzpolitisch erschwert werden.

B. Lösung

Die Besonderheiten der Vereinigung eines Stadt- und eines Flächenstaates und die mit der Neugliederung verbundenen, aber erst mittel- und langfristig realisierbaren Einspareffekte verlangen eine angemessene Übergangsregelung.

Mit dem anliegenden Gesetzentwurf wird deshalb sichergestellt, daß

1. das gemeinsame neue Land ohne jede zusätzliche Belastung des Bundes und der anderen Länder bei der Umsatzsteuerverteilung, dem Finanzausgleich unter den Ländern und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für einen Zeitraum von 11 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, längstens bis zum Jahr 2009 einschließlich, nicht schlechter gestellt wird als zwei getrennte Länder,
2. beim Finanzausgleich unter den Ländern für einen Zeitraum von 11 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes,

längstens bis zum Jahr 2009 einschließlich, die Einwohnerwertung für Berlin unverändert fortgeführt wird und in den folgenden 4 Jahren schrittweise um jährlich 7,0 Prozentpunkte abgesenkt wird,

3. das gemeinsame neue Land zum Ausgleich der Belastung aus dem Wegfall der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die Länder Berlin und Brandenburg wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung (§ 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes) für einen Zeitraum von 15 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (Übergangszeitraum), längstens bis zum Jahr 2013 einschließlich, jährlich eine Übergangs-Bundesergänzungszuweisung erhält, deren Höhe in den ersten 11 Jahren, längstens bis zum Jahr 2009 einschließlich, 383 Mio. DM beträgt und sich in den folgenden 4 Jahren linear um jährlich 20 v.H. des Ausgangsbetrages vermindert.

4. Darüber hinaus bedarf es der Klarstellung, daß

- die jeweils ab 1995 für zehn Jahre laufenden

- a) Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen und
- b) Finanzhilfen zur Investitionsfinanzierung nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost

dem gemeinsamen Land zustehen,

- die Zerlegung der Körperschaftsteuer, der Lohnsteuer und des Zinsabschlags für einen Zeitraum von 15 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (Übergangszeitraum), längstens bis zum Jahr 2013 einschließlich, für die beiden ehemaligen Länder getrennt berechnet wird.

C. Alternativen

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes durch Schaffung einer neuen Sonderlast zugunsten des neuen Landes oder Behandlung des neuen Landes als ein Land im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes.

D. Kosten

Keine

...

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg

Vom

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

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen
Bund und Ländern

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

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 2, 2. Halbsatz wird wie folgt gefaßt:

"der Anteil des aus den Ländern Berlin und Brandenburg gebildeten gemeinsamen Landes am Beitrag der Länder wird vorab nach der Einwohnerzahl des ehemaligen Landes Berlin ohne Berücksichtigung der Einwohnerzahl des Teils des ehemaligen Landes Berlin, in dem das Grundgesetz vor dem 3. Oktober 1990 nicht galt, berechnet."

b) Absatz 2 Satz 4 wird wie folgt geändert:

Das Wort "Brandenburg" wird gestrichen.

2. In § 9 Absatz 2 wird das Wort "Berlin" gestrichen.

...

3. § 11 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 werden die Worte und Zahlen

"Berlin	219.000.000 DM,
Brandenburg	164.000.000 DM"

gestrichen.

b) Nach Absatz 4 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

"Die Zuweisungen an die Länder Berlin und Brandenburg erhält das durch die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg entstandene gemeinsame Land."

4. Nach § 16 wird folgender § 17 angefügt:

"§ 17 (neu)

Übergangsregelung für die Neugliederung der Länder
Berlin und Brandenburg

(1) Die Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern (§ 2), die Verteilung der Gewerbesteuerumlage (§ 3), der Finanzausgleich unter den Ländern (§§ 4 bis 10) sowie die Gewährung von Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2) sind für einen Zeitraum von 15 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (Übergangszeitraum), längstens bis zum Jahr 2013 einschließlich, so zu berechnen, als seien die ehemaligen Länder Berlin und Brandenburg noch getrennt.

(2) Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder (§ 9 Abs. 2) werden in den ersten 11 Jahren des Übergangszeitraums, längstens bis zum Jahr 2009 einschließlich, die Einwohnerzahlen des ehemaligen Landes Berlin mit 135 v.H. gewertet. Der Hundertsatz verringert sich in den folgenden 4 Jahren um jährlich 7,0 Prozentpunkte.

...

(3) Zum Ausgleich der Belastung aus dem Wegfall der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die Länder Berlin und Brandenburg nach § 11 Abs. 3 erhält das neue gemeinsame Land im Übergangszeitraum jährlich eine Übergangs-Bundesergänzungszuweisung, deren Höhe in den ersten 11 Jahren, längstens bis zum Jahr 2009 einschließlich, 383.000.000 DM beträgt. Die Zuweisung vermindert sich in den folgenden 4 Jahren linear um jährlich 20 v.H. des Ausgangsbetrages."

Artikel 2

Änderung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost

Das Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in den neuen Ländern vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 982) wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Abs. 1 wird der bisherige Text Satz 1 und folgender Satz hinzugefügt:

"Die Zuweisungen für die Länder Berlin und Brandenburg erhält das durch die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg entstandene gemeinsame Land."

2. In § 5 Abs. 2 Satz 2 werden die Worte "und Senatoren" gestrichen.

Artikel 3

Änderung des Zerlegungsgesetzes

Das Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 1971 (BGBl. I S. 145), zuletzt

geändert durch Art. 8 des Zinsabschlaggesetzes vom 9. November 1992 (BGBl. I S. 1853, 1862), wird wie folgt geändert:

Nach § 8 wird § 9 wie folgt neu gefaßt:

"§ 9

Übergangsregelung für die Neugliederung der Länder
Berlin und Brandenburg

Die Zerlegung der Körperschaftsteuer (§§ 2 bis 4), der Lohnsteuer (§ 5) und des Zinsabschlags (§ 5 a) sind für einen Zeitraum von 15 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes (Übergangszeitraum), längstens bis zum Jahr 2013 einschließlich, für die ehemaligen Länder Berlin und Brandenburg getrennt zu berechnen."

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds
"Deutsche Einheit"

Das Gesetz über die Errichtung eines Fonds "Deutsche Einheit" vom 25. Juni 1990 (BGBl. II S. 518, 533), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2374, 2376), wird wie folgt geändert:

In § 6 Abs. 5 Satz 2 wird das Wort "Brandenburg" gestrichen.

Artikel 5

Neubekanntmachungs-Ermächtigung

Das Bundesministerium der Finanzen kann das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der sich aus diesem Gesetz ergebenden neuen Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar des Jahres in Kraft, in dem die Länder Berlin und Brandenburg ein gemeinsames Land bilden.

...

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Der angestrebte Zusammenschluß der Länder Berlin und Brandenburg hätte für das neue Land erhebliche finanzielle Nachteile zur Folge, wenn das geltende Finanzausgleichsgesetz unverändert Anwendung fände. Die Ausgleichszuweisungen im Finanzausgleich unter den Ländern, der auf das neue Land entfallende Anteil an der Umsatzsteuer und die Bundesergänzungszuweisungen würden sich deutlich verringern. Im Gegensatz dazu werden sich die finanziellen Rahmenbedingungen innerhalb des neuen Landes nur mittel- bis langfristig verbessern. Es bedarf daher einer kompensatorischen Übergangsregelung für das neue Land im Rahmen des ab 1995 geltenden Finanzausgleichssystems. Diese soll durch eine entsprechende Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erreicht werden. Daneben sind klarstellende Regelungen im Finanzausgleichsgesetz, im Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, im Zerlegungsgesetz und im Gesetz über die Errichtung eines Fonds "Deutsche Einheit" erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 1

Die Regelung soll klarstellen, daß das neue Land die bisher vom Land Berlin zu leistenden Beiträge für den Fonds "Deutsche Einheit" übernimmt.

Zu § 9

Durch den Zusammenschluß der Länder Berlin und Brandenburg entfallen die Voraussetzungen für die Stadtstaaten-Einwohnerwertung Berlins bezüglich der Steuereinnahmen der Länder.

Zu § 9

Durch den Zusammenschluß der Länder Berlin und Brandenburg entfallen die Voraussetzungen für die Stadtstaaten-Einwohnerwertung Berlins bezüglich der Steuereinnahmen der Länder. Den Interessen des neuen Landes wird durch die Übergangsregelung in § 17 (neu) Rechnung getragen.

Zu § 11

Durch den Zusammenschluß der Länder Berlin und Brandenburg entfallen die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung in kleinen Ländern. Die Übergangsregelung in § 17 (neu) sieht zum Ausgleich der Belastung aus dem Wegfall dieser Zuweisung eine zeitlich befristete Übergangs-Bundesergänzungszuweisung vor.

Durch die Einfügung in Absatz 4 wird klargestellt, daß das neue Land bei den in den Jahren 1995 bis 2004 laufenden Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft diejenigen Zuweisungen erhält, die für die bisherigen Länder Berlin und Brandenburg vorgesehen sind.

Zu § 17 (neu)

Zu den Absätzen 1 und 2

Die Übergangsregelung stellt darauf ab, daß für das gemeinsame neue Land die Umsatzsteuerverteilung, die Verteilung der Gewerbesteuerumlage, der Finanzausgleich unter den Ländern und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für einen Zeitraum von insgesamt 15 Jahren ab dem Zeitpunkt der Vereinigung so gerechnet werden, als seien die ehemaligen Länder Berlin und Brandenburg noch getrennt.

Die degressiv ausgestaltete Fortführung der Stadtstaaten-Einwohnerwertung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs für Berlin als Teil eines aus den bisherigen Ländern Berlin und Brandenburg gebildeten neuen gemeinsamen Landes ist mit dem Ziel, die Neugliederung zu ermöglichen und in der Ausgestaltung als Übergangslösung auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Stadtstaaten-Einwohnerwertung verfassungsrechtlich zulässig, zumal diese Rechtsprechung weder den Fall der Länderneugliederung noch speziell den Fall der Zusammenführung eines Stadt- und eines Flächenstaates zum Gegenstand hat. Nach dem Grundsatz der Einheit der Verfassung müssen die Länderneugliederungsregelung des Art. 29 Grundgesetz (und auch der vorgesehene Art. 118 a Grundgesetz) und die finanzverfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 107 Abs. 2 GG im Zusammenhang gesehen werden. Art. 29 GG eröffnet die Möglichkeit zur Neugliederung des Bundesgebietes, um, wie es in Art. 29 Abs. 1 GG heißt, zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können. Das Gebot des angemessenen Ausgleichs der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder (Art. 107 Abs. 2 GG) darf daher nicht in einer Weise ausgestaltet werden, die im Falle einer Zusammenführung von Stadt- und Flächenstaat zu nicht verkraftbaren finanziellen Belastungen für das neu gebildete Land bzw. zur Verhinderung einer Neugliederung überhaupt führen würde. Hinzu kommt, daß die Verwirklichung der Ziele des Art. 29 Abs. 1 GG ihrerseits einen Beitrag zum Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder leisten kann, worauf das Bundesverfassungsgericht gerade im Zusammenhang der Finanzverfassung hingewiesen hat (BVerfGE 86, 148, 270). Außerdem wirkt sich die Fusion der Länder Berlin und Brandenburg weder für die anderen Länder noch für den Bund nachteilig aus. Im Gegenteil, nach der Übergangsperiode können sowohl der Bund wie auch die anderen Länder mit erheblichen finanziellen Entlastungen rechnen. Aus dem Zusammenhang zwischen den Zielen des Art. 29 Abs. 1 GG und dem Ausgleichs-Gebot des Art. 107 Abs. 2 GG ergibt sich somit, daß eine angemessene Übergangsregelung, die plötzli-

...

che finanzielle Brüche vermeidet, jedenfalls verfassungsrechtlich zulässig, wenn nicht sogar verfassungsrechtlich geboten ist. Auch aus dem Gesichtspunkt des föderativen Gleichbehandlungsgebotes ergibt sich keine andere verfassungsrechtliche Bewertung. Denn der finanzielle Verlust des gemeinsamen neuen Landes, der durch geringere Mittelzuflüsse im Finanzausgleich bedingt ist, ist ein sachgerechter Anknüpfungspunkt für einen differenzierten übergangsweisen finanziellen Ausgleich. Die strukturellen Eigenarten des Stadtstaates wirken insoweit für einen begrenzten Zeitraum nach.

Eine Abschmelzung dieser Begünstigung ist jedoch sowohl aus verfassungsrechtlichen Erwägungen wie aus dem Gesichtspunkt geboten, daß sich die Finanzkraft des neuen gemeinsamen Landes durch die mittel- bis langfristig eintretenden Synergie- und Einsparungseffekte in Zukunft verbessern dürfte.

Für die Bemessung des zeitlichen Rahmens der Begünstigung und den Zeitpunkt des Beginns der Degression muß aber Rücksicht darauf genommen werden, daß für das neue Land ab dem Jahr 2005 erhebliche Leistungen im Finanzausgleich wegfallen (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz, Bundes-Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost). Aus diesem Grunde wird mit der Degression erst nach Ablauf von 10 Jahren begonnen.

Zu Absatz 3

Mit der Bildung des gemeinsamen neuen Landes entfallen die wegen überdurchschnittlich hoher Kosten, politischer Führung und zentraler Verwaltung an die bisherigen Länder Berlin und Brandenburg geleisteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Das neue gemeinsame Land erleidet dadurch eine finanzielle Einbuße in Höhe von 383 Mio. DM jährlich.

Zum Ausgleich dieser Belastung erhält das neue Land als Übergangshilfe eine Übergangs-Bundesergänzungszuweisung, die

in den Zuweisungen des Bundes nach § 11 Abs. 5 des Finanzausgleichsgesetzes an einzelne Länder ihr Vorbild hat.

Zu Artikel 2

Bezüglich der in den Jahren 1995 bis 2004 zu gewährenden Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost wird klargestellt, daß diese Beträge dem neuen Land zustehen.

Die Notwendigkeit des mit dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost bezweckten Ausgleichs unterschiedlicher Wirtschaftskraft und der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums im Osten Deutschlands besteht für das Gebiet des neuen Landes unverändert fort.

Zu Artikel 3

Notwendige Folgeänderung im Zerlegungsgesetz aufgrund der getrennten Berechnung der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs für die ehemaligen Länder Berlin und Brandenburg.

Zu Artikel 6

Nach Auffassung des BVerfG (Urteil vom 08.07.1976, BVerfGE 42, 263, 282 ff.) ist die aufschiebend bedingte Inkraftsetzung gesetzlicher Regelungen grundsätzlich zulässig.