

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz –

A. Zielsetzung

Nach Abschluß des Staatsvertrags über die Einführung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik waren in einem weiteren Schritt die zur Herstellung der Einheit Deutschlands notwendigen Regelungen zu treffen, insbesondere über die Inkraftsetzung des Grundgesetzes gemäß Artikel 23 Satz 2 des Grundgesetzes, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern unter Einbeziehung der fünf künftigen Bundesländer, die soziale Absicherung und die Rechtsangleichung.

B. Lösung

Abschluß eines Staatsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Der Einigungsvertrag und seine Anlagen haben nur begrenzte unmittelbare finanzielle Auswirkungen. In vielen Fällen hängen die Kosten von Haushaltsentscheidungen der künftigen Bundesregierung und des künftigen gesamtdeutschen Gesetzgebers oder von der weiteren Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten in der jetzigen DDR ab. Genaue Kostenangaben sind

insoweit gegenwärtig noch nicht möglich. Deshalb kommt den Angaben über die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben nur eine begrenzte Aussagekraft zu. Insbesondere können hieraus die Kosten der deutschen Einheit nicht abgeleitet werden.

	1991	1992	1993	1994
	– Mrd. DM –			
I. Mehreinnahmen				
– Bund	5	4	3	2
– Länder	18	15	10	5
– Gemeinden	12	10	7	3
II. Mehrausgaben				
– Bund	15	14	12	10
– Länder	5	1	1	1
– Gemeinden	—	—	—	—

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (332) – 350 22 – De 12/90 (NA 5)

Bonn, den 12. September 1990

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz –.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 618. Sitzung am 7. September 1990 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz –

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleichlautend mit dem Text auf den Seiten III bis XX und Seiten 1 bis 378 der Drucksache 11/7760.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 618. Sitzung am 7. September 1990 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 7 und Artikel 15 des Einigungsvertrages

1. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die in Artikel 7 des Einigungsvertrages getroffene Regelung zur Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern für die Länder auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik im Zeitraum 1991 bis 1994 zu erheblichen Mehrbelastungen in einer Größenordnung von 4–5 Mrd. DM führt.

Der Bundesrat stellt fest, daß Bund und Länder über diese Regelung Einvernehmen hergestellt haben, nachdem der Bund die im folgenden genannten Erklärungen abgegeben hat:

- a) Als Gegenstück für die Nichteinbeziehung der DDR-Länder in die Deckungsquotenberechnung bei der Umsatzsteuerneuverteilung für die Jahre 1993 und 1994 dürfen die Ausgaben des Bundes für das Gebiet der DDR (Nachfolge Zentralhaushalt bzw. Länderhaushalte) nicht in die Deckungsquotenberechnung im Verhältnis Bund/West-Länder für die Umsatzsteuerverteilung einbezogen werden.
- b) Die Länder haben mit der Regelung in Artikel 7 Abs. 3 (Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer) und im Rahmen der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ gem. § 6 Abs. 5 des Artikels 31 des Gesetzes zum Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 ihren Beitrag zur Finanzierung der Vereinigung beider deutscher Staaten abschließend geleistet; evtl. darüber hinausgehende Verpflichtungen obliegen dem Bund (vgl. Nr. 13 der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetz zum Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 bzw. Gegenäußerung der Bundesregierung dazu in BT-Drucksache 11/7351).
- c) Für 1990 bleibt es bei der in Ausführung von Artikel 31 Nr. 2 des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990 geschlossenen Vereinbarung zum Vorsteuerausgleich.
- d) Der Bund verweist darauf, daß im Einigungsvertrag eine generelle Revisionsklausel vorgesehen ist. Er ist bereit, dem Wunsch der Länder, darüber hinaus eine spezielle Revisionsklausel in bezug auf die Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern für 1993 und 1994 vorzusehen, im Einigungsvertrag Rechnung zu tragen.

Der Bund lehnt eine Umsatzsteuerverteilung auf makroökonomischer Basis ab, weil er hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken hat.

- e) Die Regelung der Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern gehört zu den Finanzfragen, die mit Wirkung ab 1. Januar 1995 als ein Element der Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu zu regeln sind.
- f) Mit der in Artikel 15 Abs. 4 des Einigungsvertrages vorgesehenen Erstattung aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ an den Bund ist nicht die Erstattung seiner Verwaltungsausgaben, sondern nur die Erstattung von Zweckausgaben gemeint. Der Bund will durch diese Regelung nicht bessergestellt werden als die Länder. Eine Erhöhung des Bundesanteils an den Fondsmitteln über 15 v. H. hinaus durch Maßnahmen nach Artikel 15 Abs. 4 des Einigungsvertrages ist ausgeschlossen.
- g) Der Bund wird im Bereich der Mischfinanzierungen selbstverständlich weiterhin seine rechtlichen Verpflichtungen erfüllen.

Eine generelle Besitzstandsgarantie für die Länder kann nicht gegeben werden, weil die Entscheidung über künftige Haushaltsausgaben dem Gesetzgeber obliegt.

Der Bund hat grundsätzlich nicht die Absicht, die für die jetzigen Länder der Bundesrepublik vorgesehenen Mittel zu schmälern. Das gilt insbesondere für die Gemeinschaftsaufgaben „Hochschulbau“ und „Agrarstruktur“.

Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsförderung“ können die bisherigen Bundesländer nicht davon ausgehen, daß ihnen künftig die gewohnten Beträge ungeschmälert zur Verfügung stehen. Eine Neubewertung der regionalen Prioritäten in Gesamtdeutschland ist unausweichlich.

2. Der Bundesrat weist ergänzend auf folgendes hin:

a) Zu Ziffer 1 Buchstabe a der vorstehenden Stellungnahme

Dazu ist nach Auffassung des Bundesrates eine gesonderte Ausweisung dieser Ausgaben im Bundeshaushalt für die Jahre bis 1994 einschließlich erforderlich.

b) Zu Ziffer 1 Buchstabe d Abs. 1 der vorstehenden Stellungnahme

Artikel 7 Abs. 3 letzter Satz des Einigungsvertrages ist in dieser Weise zu interpretieren.

c) Zu Ziffer 1 Buchstabe d Abs. 2 der vorstehenden Stellungnahme

Der Bundesrat weist darauf hin, daß die zugesagte Überprüfung der Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern im Jahre 1992 (Artikel 7

Abs. 3 letzter Satz) nach Auffassung des Bundesrates (entgegen der Meinung des Bundes) im wesentlichen auf der Basis von Daten über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erfolgen muß, um so eine sachgerechte Aufteilung der Umsatzsteuermasse auf die westdeutschen Länder einerseits bzw. die ostdeutschen Länder andererseits zu erreichen.

Im übrigen teilt der Bundesrat die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundes nicht.

d) Zu Ziffer 1 Buchstabe e der vorstehenden Stellungnahme

Nach Auffassung des Bundesrates stellt diese Regelung kein Präjudiz für die Neuregelung der Finanzbeziehungen ab 1995 dar.

e) Zu Ziffer 1 Buchstabe g der vorstehenden Stellungnahme

Der Bundesrat nimmt ferner die Erklärung des Bundes zustimmend zur Kenntnis, daß

- der Bund im Bereich der Mischfinanzierungen weiterhin selbstverständlich seine rechtlichen Verpflichtungen erfüllen wolle,
- er grundsätzlich nicht beabsichtige, die für die jetzigen Länder vorgesehenen Mittel, insbesondere für die Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ und „Agrarstruktur“, zu schmälern.

Der Bundesrat hält daran fest, daß die finanzielle Position der westdeutschen Länder durch die Einbeziehung der Länder der DDR in die Mischfinanzierungstatbestände zumindest nicht verschlechtert werden darf; er erwartet, daß der Bund seine Haushaltspolitik daran ausrichten wird.

Allgemeines

3. Der Bundesrat erinnert an die Zusage des Bundes in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 16. Mai 1990, nach der der Bund es übernimmt, noch 1990 ein Gesetz einzubringen, mit dem die bisherigen Kosten der Teilung abgebaut werden.

4. Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem Bundesrat umgehend einen Bericht über die aktuelle finanzielle Situation der Sozialversicherungssysteme der DDR (Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung einschließlich Arbeitsförderung, Unfallversicherung) sowie über die mutmaßliche Entwicklung bis zum Ende des Jahres 1991 zu erstellen. Dabei sind Ausgaben- und Einnahmenentwicklung, Defizit, Liquiditätssituation, Verwaltungskosten und Investitionsbedarf detailliert darzustellen sowie die möglichen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Sozialversicherungsträger der Bundesrepublik zu erläutern.

5. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß das Grundgesetz künftig auch die Rechte der nationalen Minderheiten und Volksgruppen garantieren soll, so wie sie in Artikel 5 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und für die Sorben in der Verfassung der DDR verankert sind.

Begründung

Die Frage eines privilegierten Schutzes von Minderheiten und Volksgruppen in den europäischen Ländern gewinnt angesichts der Vereinigung der beiden deutschen Staaten und der Tatsache, daß die Grenzen nach Osteuropa ihre Undurchlässigkeit verlieren und in den osteuropäischen Staaten wesentliche Schritte auf dem Weg zur Demokratie unternommen werden, erhöhte Bedeutung. Dem Rechnung tragend soll das Grundgesetz künftig auch die Rechte der nationalen Minderheiten und Volksgruppen berücksichtigen, so wie beispielsweise Artikel 5 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein bestimmt, daß das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit frei ist, jedoch nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten entbindet, und daß die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen unter dem Schutz des Staates stehen. Nationale Minderheiten und Volksgruppen haben Anspruch auf Förderung.

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung nimmt zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands — Einigungsvertragsgesetz — wie folgt Stellung:

Zu Artikel 7 und Artikel 15 des Einigungsvertrages

1. Der Hinweis des Bundesrates, daß die in Artikel 7 des Einigungsvertrages getroffene Regelung zur Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern für die Länder auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1991 bis 1994 zu Mehrbelastungen in einer Größenordnung von 4—5 Mrd. DM führe, beruht auf ungesicherten Annahmen über die mögliche künftige Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens. Die angegebene Zahl ergibt sich aus einem Vergleich des geschätzten Länderanteils am örtlichen Umsatzsteueraufkommen mit dem Ergebnis der im Einigungsvertrag vorgesehenen Verteilungsregelung. Bei der Vergleichsrechnung bleibt unberücksichtigt, daß sich das örtliche Umsatzsteueraufkommen in den bisherigen Bundesländern infolge der einigungsbedingten Wirtschaftsbelebung und der Erhebungstechnik der Umsatzsteuer vergleichsweise günstiger entwickeln wird als in den östlichen Bundesländern. Außerdem läßt der Bundesrat unerwähnt, daß das Steueraufkommen der westlichen Bundesländer durch den deutschen Einigungsprozeß generell positiv beeinflußt wird.

Zu den in der Stellungnahme des Bundesrates als Erklärungen des Bundes bezeichneten Formulierungen, sind folgende Ergänzungen und Klarstellungen erforderlich:

Zu Buchstabe a

Bei der Interpretation werden Artikel 106 Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes zu beachten sein.

Zu Buchstabe b

Die Bundesregierung verweist auf die Revisionsklauseln in Artikel 7 des Einigungsvertrages sowie in der Vereinbarung vom 16. Mai 1990 zum Fonds „Deutsche Einheit“.

Zu Buchstabe c

Es besteht Übereinstimmung, daß es für 1990 bei der Vereinbarung nach Artikel 31 Abs. 2 des Staatsver-

trags vom 18. Mai 1990 bleibt. Die Beteiligung der Länder richtet sich hierbei nach dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

Zu Buchstabe d

Artikel 7 Abs. 3 letzter Satz des Einigungsvertrages sieht vor, daß die im Einigungsvertrag getroffene Regelung über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer „für 1993 in Ansehung der dann vorhandenen Gegebenheiten überprüft“ wird. Damit ist dem Länderwunsch nach einer speziellen Revisionsklausel für die Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern Rechnung getragen. Eine solche Überprüfung kann auch Auswirkungen auf die Verteilung für 1994 haben. Die Überprüfung ist anhand einer umfassenden Würdigung der zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Gegebenheiten unter Beachtung der Vorgaben des Artikels 107 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes und der Verpflichtung zu grundgesetznahen Übergangsregelungen vorzunehmen. Eine Verteilung auf makroökonomischer Basis kann dabei nicht in Betracht kommen, weil Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes eine solche Verteilung auch für die bisherigen Bundesländer nicht vorsieht.

Zu Buchstabe e

Die in Artikel 7 Abs. 3 des Einigungsvertrages getroffene Übergangsregelung zur Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern läuft Ende 1994 aus. Für die Zeit danach ist in Übereinstimmung mit Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes und Artikel 4 Nr. 5 des Einigungsvertrages (Artikel 143 Abs. 1 und 2 GG) eine Neuregelung zu treffen.

Zu Buchstabe f

Es trifft zu, daß der Bund durch Artikel 15 Abs. 4 des Einigungsvertrages nicht bessergestellt werden will als die Länder. In der Denkschrift zu dieser Vertragsbestimmung wird klargestellt, daß der Bund, soweit er zur Erfüllung von Länderaufgaben in Vorleistung tritt (für Ausgaben, die die Länder aus ihren Haushalten selbst leisten müssen), eine Erstattung erhält, wie in Artikel 16 Abs. 4 hierfür vorgesehen.

Zu Buchstabe g

Die Erklärung des Bundes ist zutreffend wiedergegeben.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung nimmt die Meinungsäußerungen zur Kenntnis.

Zu Nummer 3

Die Bundesregierung beabsichtigt, einen Gesetzentwurf über den Abbau teilungsbedingter Kosten spätestens im Zusammenhang mit dem Bundeshaushalt für das Jahr 1991 vorzulegen.

Zu Nummer 4

Ein gleichlautender Antrag der Fraktion der SPD des Deutschen Bundestages ist im Deutschen Bundestag eingebracht und am 23. August 1990 dem zuständigen Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung überwiesen worden.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages hat in seiner 134. Sitzung am 6. September 1990 beschlossen, am 24. Oktober 1990 eine Anhörung zu diesem Thema durchzuführen.

Zu Nummer 5

Die Bundesregierung weiß sich mit dem Bundesrat in dem Anliegen, den Schutz nationaler Minderheiten sicherzustellen, einig. Sie sieht die politische und staatsbürgerrechtliche Gleichberechtigung nationaler Minderheiten in den Bestimmungen des Grundgesetzes – insbesondere in den Artikeln 3 (Abs. 3), 33, 38 – umfassend gewährleistet. Die vom Bundesrat ausdrücklich angesprochene Förderung und Bewahrung der Kultur nationaler Minderheiten fällt nach der Kompetenzverteilung unserer Verfassung in den Zuständigkeitsbereich der Länder; entsprechende Vorschriften sind deshalb in die Landesverfassungen aufzunehmen.

Die Bundesregierung kann aus den Darlegungen des Bundesrates deshalb keinen konkreten Bedarf für eine Änderung des Grundgesetzes erkennen.