

24. 10. 91

Sachgebiet 707

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ — Drucksache 12/1227 —

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Der Bundesrat hat in seiner 635. Sitzung am 18. Oktober 1991 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Bezeichnung des Gesetzentwurfs

Die Bezeichnung des Gesetzentwurfes wird wie folgt gefaßt:

„Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze“.

2. Zu Artikel 1 (Strukturhilfegesetz)

Artikel 1 erhält folgende Fassung:

„Artikel 1

Änderung des Strukturhilfegesetzes

Das Strukturhilfegesetz vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2358) wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft gewährt der Bund den Ländern Freistaat Bayern, Berlin, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein ab dem Jahr 1989 bis einschließlich 1992 Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeinde-

verbände) in Höhe von jährlich insgesamt 2,45 Milliarden Deutsche Mark für das Jahr 1993 ermäßigt sich dieser Betrag auf 2 Milliarden Deutsche Mark und für das Jahr 1994 auf 1,55 Milliarden Deutsche Mark.

Der Freistaat Bayern erhält letztmalig im Jahre 1992 Finanzhilfen nach diesem Gesetz.“

2. § 2 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Von dem Jahresbetrag der Finanzhilfen erhalten die Länder

Freistaat Bayern
bis zum Jahre 1992 158 000 000 DM,

Berlin bis zum Jahre 1992 72 000 000 DM,
für das Jahr 1993 63 000 000 DM,
für das Jahr 1994 49 000 000 DM,

Freie Hansestadt Bremen
bis zum Jahre 1992 63 000 000 DM,
für das Jahr 1993 55 000 000 DM,
für das Jahr 1994 43 000 000 DM,

Freie und Hansestadt Hamburg
bis zum Jahre 1992 113 000 000 DM,
für das Jahr 1993 98 000 000 DM,
für das Jahr 1994 76 000 000 DM,

Niedersachsen
bis zum Jahre 1992 652 000 000 DM,
für das Jahr 1993 569 000 000 DM,
für das Jahr 1994 441 000 000 DM,

Nordrhein-Westfalen

bis zum Jahre 1992	756 000 000 DM,
für das Jahr 1993	660 000 000 DM,
für das Jahr 1994	511 000 000 DM,

Rheinland-Pfalz

bis zum Jahre 1992	272 000 000 DM,
für das Jahr 1993	237 000 000 DM,
für das Jahr 1994	184 000 000 DM,

Saarland

bis zum Jahre 1992	112 000 000 DM,
für das Jahr 1993	98 000 000 DM,
für das Jahr 1994	76 000 000 DM,

und Schleswig-Holstein

bis zum Jahre 1992	252 000 000 DM,
für das Jahr 1993	220 000 000 DM,
für das Jahr 1994	170 000 000 DM.

3. § 2 Abs. 2 wird gestrichen.

Begründung

Das Strukturhilfegesetz sieht vor, daß der Bund ab 1989 für die Dauer von zehn Jahren den alten Bundesländern mit Ausnahme von Hessen und Baden-Württemberg Finanzhilfen für Investitionen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in Höhe von jährlich 2,45 Mrd. DM gewährt. Die ursprüngliche Konzeption des Strukturhilfegesetzes ist u. a. angesichts der erheblichen Strukturprobleme in den neuen Ländern durch die deutsche Einigung Änderungsbedürftig.

Bei der Änderung des Strukturhilfegesetzes muß aber auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes berücksichtigt werden. Angesichts des ursprünglich auf zehn Jahre angelegten Gesetzes sind die Länder in einer Vielzahl von Fällen mit Zustimmung des Bundes mehrjährige Bindungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die nächsten Jahre eingegangen. Dies war für die sinnvolle Verwendung der Strukturhilfemittel notwendig. Im Hinblick auf den vollständigen Abbau der Leistungen aus dem Strukturhilfegesetz ab dem Jahr 1995 ist eine Übergangsregelung für die Jahre 1992 bis 1994 unerlässlich.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren darauf hinzuwirken, daß die Abwicklung des Strukturhilfegesetzes nach sachgerechten Kriterien erfolgt.

3. **Zu Artikel 2** (Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“)

Artikel 2 erhält folgende Fassung:

„Artikel 2

Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Das Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1991 (BGBl. I

S. 94, 115), zuletzt geändert durch Artikel 26 des Gesetzes vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1606, 1702), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 126 b wird folgender Abschnitt 13 eingefügt:

„Abschnitt 13

Kostentragung durch den Bund

§ 127

Kostentragung durch den Bund

(1) Der Bund trägt zur Hälfte die Aufwendungen, die den Trägern der Sozialhilfe entstehen.

(2) Im Jahre 1993 wird der Bundesanteil abweichend von Absatz 1 auf 2 Milliarden Deutsche Mark festgesetzt, für 1994 beträgt der Bundesanteil 4 Milliarden Deutsche Mark.

§ 128

Abrechnungsverfahren

(1) Bemessungsgrundlage für die Kostentragung des Bundes sind die jährlichen Aufwendungen der Träger der Sozialhilfe, die nach dem Gesetz über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe erfaßt werden.

(2) Der Bund leistet an die Länder monatlich in gleichen Raten vorschüssig Abschlagszahlungen auf seinen Anteil an den Aufwendungen der Träger der Sozialhilfe.

(3) Als jeweiliger Gesamtbetrag für die Abschlagszahlungen werden die Aufwendungen des letzten Leistungsjahres nach Absatz 1 – erhöht um die durchschnittliche Steigerungsrate der Sozialhilfeaufwendungen der drei letzten erfaßten Leistungsjahre – festgesetzt.

(4) Nach Vorliegen der jeweiligen Feststellungen nach Absatz 1 sind die Abschlagszahlungen für den Leistungszeitraum abzurechnen und Über- und Unterzahlungen auszugleichen.

(5) Der Bundesminister der Finanzen stellt die jeweiligen Abschlagsbeträge für die Länder und die jeweiligen Abrechnungen durch Rechtsverordnung fest, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(6) Die Bundesmittel nach § 127 Abs. 2 dieses Gesetzes werden zur Hälfte den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie dem Teil des Landes Berlin zugewiesen, der mit dem Einigungsvertrag in den Geltungsbereich des Grundgesetzes einbezogen worden ist. Die andere Hälfte erhalten die übrigen Bundesländer und Berlin (West). Zwischen den Ländern werden die Mittel

aufgeteilt im Verhältnis der geleisteten Sozialhilfesaufwendungen des Jahres 1991 bzw. 1992.“

2. § 152 wird wie folgt gefaßt:

„§ 152

Inkrafttreten der Kostentragungsregelung

Die Bestimmungen über die Regelung der Kostentragung im Abschnitt 13 dieses Gesetzes treten am 1. Januar 1993 in Kraft.“

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Sozialhilfe ist ein Teilbereich des umfassenden Systems sozialer Sicherungen im sozialen Rechtsstaat. Sie ist nachrangig gegenüber den Sozialversicherungen bei Krankheit, Berufsunfähigkeit, Alter und Arbeitslosigkeit.

Damit bildet die Sozialhilfe die letzte öffentliche Hilfsmöglichkeit, um mit individuellen Leistungen — persönlicher Hilfe, Geld- und Sachleistungen — soziale Notlagen abzuwenden und Grundbedürfnisse von Bürgern für eine menschliche Existenz zu sichern.

Die Verantwortung des Bundes für die Sozialhilfe ist wegen der großen, sie derzeit belastenden Risiken (Integration der neuen Länder, Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung, Langzeitarbeitslosigkeit, Ausländer) gewachsen; sie findet keine Entsprechung in der derzeitigen Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Die Sozialhilfesaufwendungen haben eine Größenordnung erreicht, die eine Neuordnung notwendig macht.

Angesichts dieser Entwicklung ist es nicht mehr zu vertreten, daß die durch den Bundesgesetzgeber festgelegten Leistungspflichten in der Sozialhilfe allein von den betroffenen Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) getragen werden. Der erhebliche Anstieg des Leistungsvolumens und die außerordentlichen Belastungsunterschiede zwischen einzelnen Kommunen und Ländern machen eine Mitfinanzierung durch den Bund erforderlich.

Eine Betrachtung der nur in relativ geringem Volumen differierenden Fallkosten in den einzelnen Ländern zeigt, daß eine unterschiedliche Handhabung der Leistungspflicht in einzelnen Ländern nicht Ursache für die Belastungsunterschiede ist. Deshalb ist es auch gerechtfertigt, für die neuen Länder Aufwendungen zu unterstellen, die dem Durchschnitt in den alten Bundesländern entsprechen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundessozialhilfegesetzes — BSHG)

— Zu § 127 BSHG —

Die Mitfinanzierungsregelung überträgt dem Bund nach Artikel 104 a Abs. 3 GG die Hälfte aller Sozialhilfesaufwendungen der überörtlichen und örtlichen Träger der Sozialhilfe. Dabei sind die Einnahmen gegengerechnet.

Die Mitfinanzierung des Bundes wird nicht nach örtlicher und überörtlicher Trägerschaft einzelner Sozialhilfesaufwendungen aufgeteilt. Unterschiedliche Ausgabenlastregelungen in den einzelnen Ländern zwischen den Trägern bleiben unberührt. Ihre Gestaltung ist Sache der Landesgesetzgeber.

Die Mitfinanzierung des Bundes wird nicht auf bestimmte Einzelleistungen des Bundessozialhilfegesetzes beschränkt, weil alle Leistungen im Einzelfall in einem rechtlichen und sachlichen Zusammenhang stehen. Art, Form und Maß der Sozialhilfe richten sich dabei nach der Besonderheit des Einzelfalls (§ 3 BSHG).

Auf diesem Rechtsanspruch dem Grunde nach beruhen verschiedene Einzelleistungen der örtlichen und überörtlichen Träger der Höhe nach, und zwar aus Muß-, Soll- und Kannvorschriften. Dabei wird der Gleichbehandlungsgrundsatz für die Sozialhilfeempfänger, der gerade für diese Leistungen besonders bedeutungsvoll ist, durch Richtlinien der Sozialhilfeträger gewahrt. Diese bewirken eine angemessene Selbstbindung und vermeiden eine erheblich unterschiedliche Bewilligungspraxis im Bundesgebiet.

Zwar ergeben sich bei der großen Fallzahl von Sozialhilfebewilligungen aus der Natur von Ermessensentscheidungen für alle Träger der Sozialhilfe Ausgabenunterschiede je einzelnen Hilfefall. Aber diese gleichen sich in der Summe der Fälle grundsätzlich aus. Daher unterscheiden sich die reinen Ausgaben je Sozialhilfefall in den Ländern nicht erheblich. Insbesondere unterscheiden sich die Fallkosten generell nicht nach der Finanzkraft eines Landes und der Gesamtheit seiner Gemeinden.

Lediglich im Vergleich von Flächenländern mit Ballungsgebieten ergeben sich generell unterschiedlich hohe einzelne Sozialhilfefallkosten. In Ballungsgebieten ist der jeweilige Umfang der einzelnen Sozialhilfeausgaben je Einzelfall höher, weil die allgemeinen Lebenshaltungskosten — einschl. Miet- und sonstiger Beihilfen — höher sind; ebenso Heim- und Pflegekosten. Hinzu kommen strukturelle Faktoren, wie z. B. die abweichende Altersstruktur der Bevölkerung.

Außerdem erklären sich unterschiedliche Einzelfallkosten in allen Ländern aus der jeweils unterschiedlichen Dauer von Sozialhilfegewährungen. In strukturschwachen Gebieten sind Sozialhilfe-

leistungen unter Umständen längere Zeit an denselben Empfängerkreis zu gewähren als in strukturstärkeren Gebieten. Dort kann in einer größeren Zahl von Fällen schon kurzfristige Hilfe ausreichen, um die Empfänger wieder zu einer eigenständigen Lebensführung zu befähigen. In strukturschwachen Regionen, insbesondere in Ballungsgebieten zeigt ein überdurchschnittlicher Anteil von Sozialhilfeempfängern an der Zahl der Gesamteinwohner die Notwendigkeit langdauernder, d. h. ausgabenintensiverer Sozialhilfeleistungen an.

Unterdurchschnittliche Wirtschaftsstrukturen und unterdurchschnittliche Einkommensverhältnisse führen zu einem überdurchschnittlichen Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung und zu überdurchschnittlichen Aufwendungen. Das ist unvermeidbar, weil die Sozialhilfe einsetzt, sobald dem Träger der Sozialhilfe oder der von ihm beauftragten Stelle eine Notlage bekannt wird.

Die Mitfinanzierung von Sozialhilfelasten durch den Bund ist verfassungsrechtlich zulässig. Auf den Beschluß des Bundesrates vom 29. April 1988 — Drucksache 124/88 (Beschluß) — wird verwiesen.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt die Probleme der Umlenkung von Finanzierungsströmen durch eine Übergangsregelung, die den Bund — solange dieser noch durch die Leistung der Strukturhilfe beansprucht wird — in 1993 lediglich mit 2 Mrd. DM und in 1994 mit 4 Mrd. DM belastet.

Nach der Übertragung der Hälfte der Sozialhilfenaufwendungen erledigen die Länder und ihre Gemeinden (sowie Gemeinde- und sonstige Verbände) diese öffentliche Aufgabe nach Artikel 104 a Abs. 3 GG im Auftrag des Bundes.

Bei dieser Lösung müssen die Zuständigkeiten im Sozialhilferecht im übrigen nicht geändert werden. Weil Länder und Gemeinden im Gesamtbereich eine beträchtliche Eigenquote als Interessenquote behalten, werden sie auch weiterhin an einer sparsamen und wirtschaftlichen Ausgaben-gestaltung interessiert sein.

— Zu § 128 BSHG —

Die Sozialhilfestatistik als Erstattungsgrundlage für die Mitleistung des Bundes macht das Abrechnungsverfahren für die Haushaltswirtschaften von Bund, Ländern und Gemeinden (Gemeinde- und sonstige Verbände) überschaubar und konstant. Verwaltungsaufwendige Abrechnungen zwischen Bund und Ländern nach Ablauf eines Leistungsjahres werden vermieden.

Der Bund leistet an die einzelnen Länder in einem laufenden Leistungsjahr vorschüssig monatlich Abschlagszahlungen auf die Hälfte der in den Ländern erbrachten Sozialhilfeleistungen.

Als Referenzzeitraum gilt das letzte Leistungsjahr für die Sozialhilfe, für das auf der Grundlage des

Gesetzes über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopfersorge und der Jugendhilfe vom 15. Januar 1963 (BGBl. I S. 49), zuletzt geändert durch Artikel 12 des 2. Statistikbereinigungsgesetzes vom 19. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2555), die erbrachten Sozialhilfeleistungen ermittelt worden sind, hochgerechnet auf das Leistungsjahr mit der durchschnittlichen Steigerungsrate der letzten drei statistisch festgestellten Leistungsjahre.

Die Heranziehung eines zurückliegenden, statistisch erfaßten Zeitraums gewährleistet eine unstrittige Zahlenbasis für Abschlagszahlungen, mit denen der Bund sowie die Träger der Sozialhilfe für ihre Haushaltswirtschaften rechnen können.

Nach Ablauf eines laufenden Leistungsjahres stellt der Bund den Saldo der jeweiligen Abschlagszahlungen an die einzelnen Länder im Vergleich zu den statistisch ermittelten gesamten Sozialhilfeleistungen fest. Über- oder Unterzahlungen werden verrechnet.

Die Abwicklung des Zahlungsverkehrs wird jeweils durch eine Durchführungsverordnung geregelt, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Für die Jahre 1993 und 1994 werden die Bundesmittel auf die Länder im Verhältnis der tatsächlichen Aufwendungen der Länder verteilt, wie sie in den Referenzjahren 1991 bzw. 1992 angefallen sind.

Die neuen Länder und Berlin (Ost) werden durch die hälftige Aufteilung im Hinblick auf ihren besonderen Bedarf überproportional bedacht.

— Zu § 152 BSHG —

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

4. *) In Artikel 2 (in der Fassung des Regierungsentwurfs) wird in § 2 Abs. 1 der letzte Satz gestrichen.

Begründung

Die Leistungen des Fonds standen den neuen Ländern bisher als freie Haushaltsmittel zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs zur Verfügung. Dies ist nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung grundsätzlich auch weiterhin so vorgesehen. Allein ein Teilbetrag in Höhe von mindestens 2,45 Mrd. DM (Gesamtvolume der bisherigen jährlichen Strukturhilfemittel) soll nun ab 1992 verbindlich für investive Zwecke verwendet werden. Eine Begründung für diese Zweckbindung — außer, daß es sich um das Gesamtvolume der bisherigen jährlichen Strukturhilfemittel handelt — liefert die Bundesregierung nicht.

*) Hilfsweise für den Fall, daß der Deutsche Bundestag die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 2 (Änderung des Bundessozialhilfegesetzes) nicht annimmt.

Sozialhilfebeteiligung des Bundes¹⁾
stufenweise Einführung bis 1. Januar 1995
 – in Mio. DM –

	NW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	Berl	zusammen	Beitrittsgebiet ²⁾	insgesamt
1. Einwohner (in Tsd.) am 30. Juni 1990	17 236	11 337	9 724	7 340	5 715	3 732	2 614	1 070	1 640	679	2 146	63 232	16 247	79 480
2. BSHG-Aufwendungen 1992 ..	8 910	3 148	2 994	3 525	2 657	1 372	1 395	489	1 742	634	1 983	28 850	7 409	36 259
davon														
Bundesanteil 0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Landesanteil 100 %	8 910	3 148	2 994	3 525	2 657	1 372	1 395	489	1 742	634	1 983	28 850	7 409	36 259
DM/EW	517	278	308	480	465	368	534	457	1 062	934	924	456	456	456
3. BSHG-Aufwendungen 1993 ..	9 614	3 397	3 231	3 803	2 867	1 480	1 505	528	1 880	684	2 140	31 129	7 994	39 123
davon														
Bundesanteil: 2 Mrd. DM (= 3,212 %)	309	109	104	122	92	48	48	17	60	22	69	1 000	1 000	2 000
Landesanteil = 96,788 %	9 305	3 288	3 127	3 681	2 775	1 433	1 457	511	1 819	662	2 071	30 129	6 994	37 123
DM/EW (Landesanteil)	540	290	322	502	486	384	557	477	1 109	975	965	476	430	467
4. BSHG-Aufwendungen 1994 ..	10 373	3 665	3 486	4 104	3 093	1 597	1 624	569	2 028	738	2 309	33 588	8 626	42 214
davon														
Bundesanteil: 4 Mrd. DM (= 5,954 %)	618	218	208	244	184	95	97	34	121	44	137	2 000	2 000	4 000
Landesanteil = 94,046 %	9 756	3 447	3 278	3 860	2 909	1 502	1 527	535	1 907	694	2 171	31 589	6 626	38 214
DM/EW (Landesanteil)	566	304	337	526	509	403	584	500	1 163	1 023	1 012	500	408	481
5. BSHG-Aufwendungen 1995 ..	11 193	3 955	3 761	4 428	3 338	1 724	1 752	614	2 188	796	2 491	36 242	9 307	45 549
davon														
Bundesanteil 50 %	5 596	1 977	1 881	2 214	1 669	862	876	307	1 094	398	1 246	18 121	4 653	22 774
Landesanteil 50 %	5 596	1 977	1 881	2 214	1 669	862	876	307	1 094	398	1 246	18 121	4 653	22 774
DM/EW (Landesanteil)	325	174	193	302	292	231	335	287	667	587	580	287	286	287

¹⁾ Den BSHG-Ausgaben liegen Steigerungssätze für 1993 bis 1995 von 7,9 v. H. zugrunde.

²⁾ Für das Beitrittsgebiet ist der DM/EW-Satz des alten Bundesgebietes angesetzt worden (456 DM · 16 247 EW).

Diese Begründung ist unzureichend. Sachliche Gründe für diese teilweise Zweckbindung können von Länderseite nicht gesehen werden. Sofern die Bundesregierung eine Bindung für investive Zwecke sachlich für erforderlich gehalten hätte, hätte sie diesem Anliegen durch Gewährung von Investitionshilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG Rechnung tragen müssen.

5. Zu Artikel 3 (Finanzausgleichsgesetz)

Artikel 3 erhält folgende Fassung:

„Artikel 3

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

§ 11 a des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1314, 1316), wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„In den Jahren 1992 und 1993 erhöhen sich die Ergänzungszuweisungen nach Satz 1 um jährlich 300 000 000 Deutsche Mark.“

2. Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

„(3) Aus dem Gesamtbetrag der Zuweisungen nach Absatz 1 erhalten

1. wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung nachstehende Länder folgende Vorabbeträge:

Bremen	50 000 000 DM,
Rheinland-Pfalz	20 000 000 DM,
Saarland	100 000 000 DM,
Schleswig-Holstein	50 000 000 DM,

2. wegen ihrer Haushaltsnotlage nachstehende Länder in den Jahren 1992 und 1993 folgende Vorabbeträge:

Bremen	150 000 000 DM,
Saarland	150 000 000 DM.“

3. Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Auf die Zuweisungen in den Jahren 1988 bis 1993 werden zu diesen Stichtagen Abschlagszahlungen in Höhe von insgesamt 2 vom Hundert des Umsatzsteueraufkommens im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland des jeweils vorausgehenden Quartals, in den Jahren 1992 und 1993 zuzüglich eines Betrags von 75 000 000 Deutsche Mark, entrichtet.“

Anlage

Aufteilung der Sozialhilfeausgaben¹⁾ in den neuen Bundesländern²⁾

	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Berlin (Ost)	insgesamt
1. Einwohner (in Tsd.) am 30. Juni 1990	4 842	2 922	2 654	2 612	1 945	1 273	16 247
2. BSHG-Aufwendungen 1992	2 208	1 332	1 210	1 191	887	580	7 409
davon							
Bundesanteil 0 %	0	0	0	0	0	0	0
Landesanteil 100 %	2 208	1 332	1 210	1 191	887	580	7 409
DM/EW	456	456	456	456	456	456	456
3. BSHG-Aufwendungen 1993	2 382	1 438	1 306	1 285	957	626	7 994
davon							
Bundesanteil: 1 Mrd. DM	298	180	163	161	120	78	1 000
Landesanteil	2 084	1 258	1 142	1 124	837	548	6 994
DM/EW (Landesanteil)	430	430	430	430	430	430	430
4. BSHG-Aufwendungen 1994	2 571	1 551	1 409	1 387	1 033	676	8 626
davon							
Bundesanteil: 2 Mrd. DM	596	360	327	322	239	157	2 000
Landesanteil	1 975	1 192	1 082	1 065	793	519	6 626
DM/EW (Landesanteil)	408	408	408	408	408	408	408
5. BSHG-Aufwendungen 1995	2 774	1 674	1 520	1 496	1 114	729	9 307
davon							
Bundesanteil 50 %	1 387	837	760	748	557	365	4 654
Landesanteil 50 %	1 387	837	760	748	557	365	4 654
DM/EW (Landesanteil)	286	286	286	286	286	286	286

¹⁾ Den BSHG-Ausgaben liegen Steigerungssätze für 1993 bis 1995 von 7,9 v. H. zugrunde.

²⁾ Für das Beitrittsgebiet ist der DM/EW-Satz des alten Bundesgebietes angesetzt worden (456 DM · 16 247).

Begründung

1. Das Saarland und die Freie Hansestadt Bremen befinden sich in einer existenzbedrohenden Haushaltslage. Bremen und das Saarland werden aus eigener Kraft den Anschluß an die länderdurchschnittliche Haushaltsentwicklung nicht wiedergewinnen können. Trotz nachhaltiger Einsparanstrengungen bei den konsumtiven Ausgaben haben sich die maßgeblichen finanzwirtschaftlichen Kennziffern des Saarlandes und Bremens in den letzten Jahren weiter verschlechtert.

Wegen Einzelheiten wird verwiesen auf den „Bericht zur Haushaltslage der Freien Hansestadt Bremen“ vom Juli 1991 und den „Bericht zur Haushaltslage des Saarlandes“ vom 12. August 1991, der allen Ländern, der Bundesregierung und dem Finanzausschuß des Deutschen Bundestages vorliegt.

2. Bei der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) erhalten bisher wegen ihrer Haushaltsnotlage das Saarland einen Sondervorabtrag von jährlich 75 000 000 DM und Bremen von jährlich 50 000 000 DM. Nach geltendem Recht läuft diese Regelung 1991 aus. Sie hat sich bisher als unzureichend erwiesen, die gravierenden Haushaltsschwierigkeiten des Saarlandes und Bremens nachhaltig zu verbessern. Wirksame Hilfe ist nur durch länger angelegte und wesentlich höhere Beträge möglich.

Angesichts des beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Normenkontrollverfahrens zum bundesstaatlichen Finanzausgleich und laufender Verhandlungen ist als Interimslösung eine Fortsetzung und Erhöhung der Haushaltshilfen für das Saarland und Bremen für die Jahre 1992 und 1993 erforderlich. Aus-

gehend von dem Vorschlag der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“, die Haushaltsnotlagebeträge für das Saarland auf 150 000 000 DM und für Bremen auf 100 000 000 DM zu verdoppeln, ist es geboten, die Haushaltshilfe für Bremen ebenfalls mit 150 000 000 DM auszustatten. Die Haushaltshilfen sind nach dem Ausmaß der jeweiligen Notlage zu bemessen. Da die einschlägigen finanzwirtschaftlichen Kennziffern für Bremen durchweg schlechter als für das Saarland sind, ist es gemäß dem föderativen Gleichbehandlungsgebot erforderlich, den Vorabbetrag für Bremen zumindest in gleicher Höhe wie den für das Saarland vorgeschlagenen Betrag – nämlich 150 000 000 DM – anzusetzen.

Zu Artikel 3 Nr. 1

Die gravierenden Haushaltsschwierigkeiten des Saarlandes und Bremens sind Folge unzureichender Ausgleichsintensität des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, was nicht allein von den leistungsschwachen BEZ-Empfängerländern zu bereinigen ist. Vielmehr ist der Bund aufgrund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung verpflichtet, den Ländern Bremen und Saarland bei der Beseitigung von Haushaltsnotlagen Hilfe zu leisten.

Für die zurückliegenden Jahre hat der Bund die Sonderleistungen für Bremen auch zusätzlich zur Verfügung gestellt. Diese Regelung wird unter Einbeziehung des Saarlandes fortgeschrieben und erweitert.

Das Gesamtvolumen der bis einschl. 1993 in § 11 a Abs. 1 Satz 1 festgelegten Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 2 v. H. des Umsatzsteuer-

aufkommens im bisherigen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland wird daher um die Vorabbeträge für das Saarland und Bremen in Höhe von insgesamt 300 000 000 DM jährlich aufgestockt.

Zu Artikel 3 Nr. 2

Die Sondervorabbeträge aus den Bundesergänzungszuweisungen für das Saarland und Bremen, die diesen wegen ihrer besonders ungünstigen Haushaltssituation gewährt werden, sollen in den Jahren 1992 und 1993 jeweils auf 150 000 000 DM angehoben werden. Der Vorabbetrag beträgt für Bremen danach insgesamt 200 000 000 DM jährlich, für das Saarland insgesamt 250 000 000 DM jährlich.

Die Vorabbeträge für Kosten politischer Führung einerseits und für Haushaltsnotlagen andererseits werden gesondert ausgewiesen. Das entspricht der Forderung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 24. Juni 1986, in dem es heißt:

„Berücksichtigt der Gesetzgeber Sonderlasten, ist er aus dem föderativen Gleichbehandlungsgebot heraus verpflichtet, diese zu benennen und zu begründen.“ (BVerfGE 72, 330, 405)

Entsprechend werden in Absatz 3 Nr. 1 die Vorabbeträge wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung, in Absatz 3 Nr. 2 die Vorabbeträge wegen besonders ungünstiger Haushaltssituation gesondert aufgeführt.

Zu Artikel 3 Nr. 3

Es handelt sich um eine Folgeänderung wegen der vierteljährlich erfolgenden Abschlagszahlungen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Nummer 1

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu. In der Bezeichnung des Gesetzentwurfs soll der Zusammenhang zwischen der Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und der Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ zum Ausdruck kommen.

Zu Nummer 2

Die Bundesregierung hält an ihrem Vorschlag fest, das Strukturhilfegesetz mit Wirkung vom 1. Januar 1992 aufzuheben und den bisherigen Empfängerländern der Strukturhilfe in 1991 eine Überbrückungshilfe von 600 Mio. DM zu gewähren.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Weiterzahlung der Strukturhilfe bis 1994 in nur unwesentlich verminderter Höhe wird angesichts des offensichtlichen erheblichen Strukturgefälles zwischen den alten und den neuen Bundesländern der veränderten Verfassungsrechtslage nach Herstellung der deutschen Einheit nicht gerecht.

Die Weiterzahlung läßt sich nicht mit dem Gedanken des Vertrauensschutzes rechtfertigen. Der für das Verhältnis des Bürgers zum Staat geltende Rechtsgedanke des Vertrauensschutzes läßt sich auf den vorliegenden Sachzusammenhang nicht übertragen. Außerdem mußten sich nach der in § 2 Abs. 2 des Strukturhilfegesetzes vorgesehenen Revisionsklausel die Empfängerländer bereits vor Beginn des deutschen Einigungsprozesses darauf einstellen, daß das Strukturhilfegesetz zum 1. Januar 1992 der Entwicklung angepaßt wird. Mit Beginn des deutschen Einigungsprozesses, spätestens jedoch während der Einigungsvertragsverhandlungen Mitte 1990, mußte allen Beteiligten klar sein, daß die verfassungsrechtliche und finanzpolitische Basis für eine Weitergewährung der Strukturhilfe an die bisherigen Empfängerländer nach Herstellung der deutschen Einheit entfallen würde.

Die Weitergewährung von Strukturhilfen an die bisherigen Empfängerländer wäre auch finanzpolitisch nicht zu rechtfertigen. Die deutsche Einigung hat in den alten Bundesländern vielfältige positive Struktureffekte ausgelöst und zu einigungsbedingten Steuermehreinnahmen geführt. Angesichts der großen Nachfrage nach Infrastrukturgütern in den neuen Bundesländern und der begrenzten Produktionskapazitäten für diese Wirtschaftsgüter in der ganzen Bundesrepublik Deutschland würde die Weitergewährung der Strukturhilfe an die alten Bundesländer zu einer Überforderung der Kapazitäten führen und unerwünschte Preisauftriebstendenzen fördern. Hierdurch würden die öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern und der Bundeshaushalt zusätzlich

belastet und der Aufbau der Infrastruktur im Beitrittsgebiet erschwert.

Zu Nummer 3

Die Bundesregierung lehnt eine Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten ab.

Wie die Bundesregierung bereits in ihrer Stellungnahme zu einem früheren Gesetzentwurf des Bundesrates im Jahre 1988 (BT-Drucksache 11/2685) ausgeführt hat, sprechen gegen die Übernahme eines Teils der Sozialhilfekosten durch den Bund schwerwiegende verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte: Die Länder führen das Bundessozialhilfegesetz nach Artikel 83 Grundgesetz als eigene Angelegenheit aus. Nach Artikel 104 a Abs. 1 Grundgesetz haben sie deshalb auch die Lasten dieses Gesetzes zu tragen. Das Bundessozialhilfegesetz läßt sich aus mehreren Gründen nicht als Geldleistungsgesetz im Sinne von Artikel 104 a Abs. 3 Grundgesetz auffassen, an dessen Ausführung sich der Bund beteiligen könnte. Hinzuweisen ist u. a. darauf, daß nach dem Bundessozialhilfegesetz auch Sachleistungen und Leistungen der persönlichen Hilfe zu gewähren sind und daß bei der Ausführung des Gesetzes die Länder und Gemeinden beachtliche Ermessensspielräume haben. Die geforderte hälftige Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten würde im übrigen einen neuen, sehr problematischen Mischfinanzierungsbereich eröffnen. Dies stände im Widerspruch zu den gerade auch von Länderseite wiederholt geäußerten Forderungen nach Abbau der Mischfinanzierung.

Zu Nummer 4

Die Bundesregierung hält daran fest, daß ein dem bisherigen jährlichen Strukturhilfевolumen von 2,45 Mrd. DM entsprechender Teil der Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ für investive Zwecke verwendet werden sollte. In Anbetracht der schwierigen Situation vor allem in jenen Regionen in den neuen Bundesländern, die vom Strukturwandel besonders betroffen sind, sollten die bisherigen Strukturhilfemittel an struktur- und beschäftigungswirksame Investitionen gebunden werden, um einen direkten Beitrag zur Bewältigung des Strukturwandels zu leisten.

Zu Nummer 5

Die Bundesregierung lehnt die vorgeschlagene Erhöhung des Gesamtvolumens der Bundesergänzungszuweisungen um jeweils 300 Mio. DM in den Jahren

1992 und 1993 ab. Sie hält an ihrem Vorschlag fest, die den Ländern Saarland und Bremen bis Ende 1991 zur Haushaltsstützung gewährten Sondervorabbeträge in den Jahren 1992 und 1993 in doppelter Höhe (Saarland: 150 Mio. DM, Bremen: 100 Mio. DM) weiterzugewähren und diese erhöhten Sondervorabbeträge aus dem bereits nach geltendem Recht dynamisierten Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen (2 v. H. des Umsatzsteueraufkommens im Alt-Bundesgebiet) zu finanzieren.

Im Gegensatz zum Vorschlag des Bundesrates berücksichtigt der Vorschlag der Bundesregierung, daß das Gesamtvolumen der Bundesergänzungszuweisungen infolge seiner Dynamisierung verfassungsrechtlich problematische Größenordnungen erreicht hat, weil der an die leistungsschwachen Länder nach Abzug der Vorabbeträge zu verteilende Restbetrag der Bundesergänzungszuweisungen die Summe der nach Länderfinanzausgleich verbleibenden Fehlbeträge zur Ausgleichsmeßzahl zu überschreiten be-

ginnt. In den nächsten Jahren kann sich die Situation ergeben, daß die Finanzkraft der leistungsschwachen Länder durch die Verteilung der nach Abzug der Vorabbeträge verbleibenden Bundesergänzungszuweisungen über den Durchschnitt der Finanzkraft aller alten Länder hinaus angehoben wird. Dies wäre nach der Verfassungsrechtsprechung mit dem Nivellierungsverbot nicht vereinbar. Der Vorschlag der Bundesregierung vermindert dieses verfassungsrechtliche Risiko.

Im übrigen weist die Bundesregierung darauf hin, daß die Frage, inwieweit einzelne Länder Haushaltshilfen über Bundesergänzungszuweisungen erhalten können, schwerwiegende finanzverfassungsrechtliche Grundsatzprobleme aufwirft, die in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht über die anhängigen Normenkontrollanträge zum Finanzausgleichsgesetz am 9. Oktober 1991 eingehend erörtert worden sind. Mit der Entscheidung des Gerichts dürfte im Frühjahr 1992 zu rechnen sein.

