

Berliner Programm zur Reform des Föderalismus

Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung - Maßnahmen zur Wiederherstellung der politischen Gestaltungskraft*

I. Befund

Die Klage über die deutsche Reformunfähigkeit ist allgemein. Als ein wesentlicher Grund ist die Erstarrung des deutschen Föderalismus anzusehen. In einem schleichenden Prozess ist in den letzten Jahrzehnten die Verflechtung von Bund und Ländern in den Bereichen von Gesetzgebung und Verwaltung derart fortgeschritten, dass keine der beiden Ebenen mehr ausreichend handlungsfähig ist. Zug um Zug gegen Einräumung von Zustimmungsrechten für die Länder im Bundesrat ist die Gesetzgebung Bundesangelegenheit geworden. Die Verflechtung im Bereich der Finanzverfassung hat jede Beziehung zwischen Einnahme- und Ausgabeverantwortung und damit den Zwang zu sparsamer Haushaltswirtschaft aufgehoben. Der Bürger ist kaum noch in der Lage politische Verantwortlichkeiten zu erkennen. Politikverdrossenheit ist die Folge.

Eine Reform ist geboten.

Bund und Länder haben sich zu Beginn der laufenden Legislaturperiode des Bundestages erneut verabredet, unseren Föderalismus zu modernisieren. Die vorgelegten Reformvorschläge, die bis zu den notwendigen Grundgesetzänderungen hin durchdacht sind, verstehen sich als ein Beitrag zur notwendigen Reformdebatte.

* beschlossen vom Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) am 13. Juni 2003. Autoren: Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Staatsminister Dr. Thomas de Maizière, Prof. Georg-Berndt Oschatz und Dr. Norbert Röttgen MdB.

II. Reformziele

Oberstes Reformziel ist die Wiederherstellung der politischen Handlungsfähigkeit von Bund und Ländern und die Schaffung von klaren Verantwortlichkeiten und berechenbaren Verhältnissen im Finanzsektor. Um diese Ziele zu erreichen, sind alle Reformmaßnahmen an folgenden Grundsätzen zu orientieren:

1. Die Gesetzgebungszuständigkeiten sind zwischen Bund und Ländern neu aufzuteilen. Dabei sind Gesetzgebungszuständigkeiten von Gewicht wieder in die Länderzuständigkeit zu geben. Damit würden auch die Landtage vor ihrem Absinken in die Bedeutungslosigkeit bewahrt. Dem Bund sind die Zuständigkeiten zuzuweisen, die zur Bewahrung des Wohls aller Bürger nur durch den Gesamtstaat gestaltet werden können.

2. Mit der Stärkung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder, muss ein Rückzug der Länder aus ihrer Mitgestaltung von Bundesrecht über den Bundesrat verbunden sein.

Die Zahl der Zustimmungsgesetze ist drastisch zu reduzieren.

Von bei der Verabschiedung des Grundgesetzes kalkulierten 10 % hat ihre Zahl inzwischen über 60 % erreicht. Es reicht aus, wenn die Länder in der Regel bei der Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes Einspruch einlegen können.

3. Im Bereich der Verwaltung ist den Ländern wieder mehr Spielraum bei der Ausführung von Bundesrecht als eigene Angelegenheiten einzuräumen.

Nur so kann sichergestellt werden, dass autonom handelnde Länder unterschiedliche Verfahren des Vollzuges entwickeln und beste Modelle sich durchsetzen. Der Bund muss im Gegenzuge beim Erlass von Verordnungen unabhängiger von den Ländern durch Abschaffung von Zustimmungsrechten der Länder im Bundesrat werden.

4. Von einem Bundesstaat kann nur gesprochen werden, wenn die Glieder dieses Staates, die deutschen Länder, ein Mindestmaß an staatlicher Substanz, d.h., die Möglichkeit der Gestaltung der durch Politik bestimmten Lebensverhältnisse in ihrem Einflussbereich, haben.

Der deutsche Verbundföderalismus ist auf dem Wege zu einem verdeckten Einheitsstaat. Diese Entwicklung muss gestoppt werden. Mehr Eigenverantwortung der Länder bedeutet allerdings die Bejahung von Unterschieden zwischen den politischen Ordnungen in den Ländern, im Interesse der Erhaltung von Vielfalt, im Rahmen notwendiger Einheit.

5. Die Finanzverfassung bedarf einer grundlegenden Neuordnung. Das Staatsorganisationsrecht des Grundgesetzes bestimmt über Aufgaben, Kompetenzen und Verfahren von Bund und Ländern. Die Finanzverfassung folgt seinen Vorgaben, indem sie Bund und Länder mit den notwendigen Finanzmitteln ausstattet. Die bisherigen Regeln der Finanzverfassung verschränken Bund und Länder in Kostenlast, Verteilung des Steueraufkommens und Finanzausgleich zu sehr. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund

und Ländern sind zu entflechten, damit nach dem Prinzip des "fiscal federalism" jede Gebietskörperschaft autonom über ihre Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben entscheiden kann und dafür auch die finanzielle Verantwortung trägt. Ziel der Änderung der Finanzverfassung sind die Herstellung aufgabengerechter Finanzverantwortung und die Trennung der Interdependenzen zwischen Bund und Ländern. Deshalb setzt die Grundgesetzänderung bei der Kostentragung für Aufgaben, der Verteilung der Steuererträge und beim nachfolgenden Finanzausgleich mit dem Ziel einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung jeder Gebietskörperschaft an. Ferner muss die Finanzverfassung europatauglich gemacht werden.

III. **Reformmaßnahmen**

1. Gesetzgebung und Verwaltung

Die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Rahmenvorschriften wird abgeschafft. Die dort enthaltenen Kompetenztitel werden auf Bund und Länder verteilt. Die Rahmengesetzgebung hat sich nicht bewährt. Es ist trotz jahrzehntelanger Bemühungen nicht gelungen, diese Gesetzgebung wirklich nur für Rahmenvorschriften zu nutzen. Der Bund hat jeweils bis ins Detail normiert. Die in Artikel 75 Absatz 2 GG vorgesehene Beschränkungsnorm geht an der Wirklichkeit vorbei. Es lassen sich Abgrenzungskriterien dafür, wohin die Regelung von Einzelheiten gehen darf, in der Praxis der Gesetzgebung nicht anwenden (Streichung von Artikel 75 GG).

Der gesamte Bereich der Gesetzgebung für den öffentlichen Dienst, einschließlich der Richterschaft und einschließlich des Besoldungs- und Versorgungsrechts, wird aus der gemeinsamen Gesetzgebung von Bund und Ländern herausgenommen. In Zukunft ist jede Ebene

für ihren öffentlichen Dienst, unabhängig von der anderen, gesetzgeberisch zuständig.

Bund und Länder erhalten hierdurch einen erheblichen Zuwachs an eigenständigem politischem Gestaltungsraum. Ca. 40 % der Mittel der Länderhaushalte werden für den öffentlichen Dienst ausgegeben (Streichung von Artikel 74 a, 75 Absatz 1 Nr. 1 und Artikel 98 Absatz 3 Satz 2 GG).

Der zum Hausgut der Länderaufgaben gehörende Bereich der Schulen und Hochschulen, einschließlich der Förderung der Forschung und der gesamten Berufsbildung, wird grundsätzlich Länderangelegenheit. Die gemeinsame Bildungsplanung wird abgeschafft.

Es hat sich in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass die 1969 eingeführte Verflechtung von Bund und Ländern die Entwicklung des Bildungswesens und der Hochschulforschung eher hemmt als fördert. Ein echter Wettbewerb der Länder zur Entwicklung einer zukunftsfähigen Bildungspolitik und Hochschulforschung ist dringend geboten. Die Kultusministerkonferenz (KMK) reicht zur Selbstkoordinierung der Länder und zur Abstimmung mit dem Bund völlig aus (Streichung von Artikel 75 Absatz 1 Nr. 1 a und Artikel 91 b sowie Änderung von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG).

Der Bund erhält neu zur ausschließlichen Gesetzgebung die Zuständigkeit für die Staatshaftung in seinem Bereich, das Melde- und Ausweiswesen und die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung seiner öffentlichen Straßen sowie die Möglichkeit, eine Bundespolizei zum Schutze seiner Einrichtungen einzuführen (Artikel 73 Nr. 12, 13 und 15 neu sowie Nr. 10 neu und Artikel 87 Abs. 1 neu GG).

Der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung wird um die Zuständigkeiten für den Naturschutz, den Wasserhaushalt und den Schutz des deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland erweitert (Artikel 74 Nr. 27, 28 und 29 neu GG).

Die Tatbestände für Zustimmungsrechte des Bundesrates werden über die Veränderungen im öffentlichen Dienstrecht hinaus durch die Streichung von Artikel 74 Abs. 2 GG und die Änderungen in den Artikeln 80, 84 und 85 entscheidend vermindert.

In Zukunft kann der Bund seine Verordnungen weitgehend erlassen, ohne der Zustimmung des Bundesrates zu bedürfen (Artikel 80 neu GG).

Im Bereich der Verwaltung der Bundesgesetze ist es ihm in Zukunft verwehrt, per Gesetz den Ländern die Einrichtung ihrer Behörden vorzuschreiben, Verwaltungsvorschriften zu erlassen oder – bei Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder – das Verwaltungsverfahren zu regeln (Artikel 84 Absatz 1 und 85 Absatz 1 neu und Streichung von Artikel 84 Absatz 2 und 85 Absatz 2 GG).

Es sind Gesetze dieser Art gewesen, die in der Vergangenheit zu einem erheblichen Teil zustimmungsbedürftig waren. Die Länder wurden hierdurch in unnötiger Weise in einer ihrer Hauptdomänen, der Verwaltung von Bundesgesetzen, reglementiert. Die Bürokratie des Bundes war bestrebt, den Ländern das jeweilige Verwalten bis in die letzte Einzelheit vorzuschreiben.

Die vorgeschlagenen Änderungen bewirken die Entflechtung in einem großen Bereich, der die Bürokratien der Länder und des Bundes ständig in Anspruch nimmt und auch den Bundesrat über Gebühr beschäftigt. Die kaum kontrollierbare Herrschaft der so genannten „Fachbruderschaften“ würde dadurch auf das notwendige Maß reduziert.

Die Länder würden durch die Aufteilung der Zuständigkeiten, die bisher der Rahmengesetzgebung unterliegen, und die vorgeschlagenen Korrekturen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 70 die Möglichkeit erhalten, eine Reihe von Aufgaben über den öffentlichen Dienst und den Bildungsbereich hinaus wahrzunehmen, die nach dem derzeitigen Erfahrungsstand keiner Bundesgesetzgebungskompetenz bedürfen.

Es sind dies vor allem:

Aus dem Katalog der Rahmenvorschriften die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse, das Jagdwesen, der Naturschutz, die Bodenverteilung, und, wenn es ein Land für nötig hält, die Raumordnung.

Was die konkurrierende Gesetzgebung angeht, so soll das Recht der öffentlichen Fürsorge den Ländern übertragen werden (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7). Beim Recht der Wirtschaft soll auch die außerschulische Berufsbildung Länderangelegenheit werden (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 neu GG). Ebenso soll es Länderangelegenheit werden, die Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 13 GG), die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Nr. 19 a) zu regeln. Auch die Arbeitsvermittlung (in Nr. 12), das Wohnungswesen und das Siedlungs- und Heimstättenwesen (in Nr. 18) sowie die Erhebung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen der Länder mit Fahrzeugen (in Nr. 22) und die Abfallbeseitigung (in Nr. 24) sollen durch die Länder geregelt werden.

Artikel 74 Absatz 1 Nr. 17 (die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugungen, die Sicherung der Ernährung) ist

durch die Entwicklung des EU-Rechts überholt und kann deshalb gestrichen werden.

2. Finanzverfassung

Im Bereich der Finanzverfassung wird Art. 104 GG neu gefasst und die dort geregelte Vollzugskausalität zugunsten einer Gesetzeskausalität aufgegeben. Artikel 104 Abs. 4a GG sowie alle Tatbestände der Mischfinanzierung werden gestrichen. Das Aufkommen der Umsatzsteuer wird ohne den überregulierten und widersprüchlichen Mechanismus des bisherigen Art. 106 Abs. 3 GG frei zwischen Bund und Ländern verteilt, die Möglichkeit des Bundes, aus dem Landesanteil am Umsatzsteueraufkommen Ergänzungsanteile zu verteilen, wird gestrichen. Schließlich wird das Grundgesetz an die sog. Maastricht-Kriterien angepasst und damit die Schuldenaufnahme begrenzt.

Der Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG wird von der Novellierung nicht erfasst. Im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern haben etliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und die Bemühungen des Gesetzgebers keinen allgemein akzeptierten Grundkonsens über Verteilungsmaßstäbe erbracht, auf denen ein Änderungsvorschlag aufbauen könnte. Der vertikale Finanzausgleich wird von den Beteiligten bis 2019 als Übergangshilfe für die bei der Wiedervereinigung beigetretenen Bundesländer für erforderlich angesehen. Mit Ablauf dieses Jahres könnte er allerdings entfallen, weil der Wiederaufbau dieser Bundesländer abgeschlossen ist und in der künftigen Normallage die ungebundene Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zum vertikalen Ausgleich eventueller Unterfinanzierungen von Ländern zur Verfügung steht.

Eine Änderung der Kompetenzen über die Steuergesetzgebung nach Art. 105 GG wurde nicht in Betracht gezogen, obwohl sie an sich der Idee des fiscal federalism entspricht, Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben jeweils in einer Hand zusammenzuführen. Es erscheint nicht angebracht, in einem europäischen Binnenmarkt ohne Steuergrenzen durch Aufspaltung der Steuerkompetenzen auf die Länder sogar im Bundesgebiet unterschiedliche Wirtschaftsbedingungen zu schaffen.

IV. **Reformmaßstab – Ebenen- und Verteilungsneutralität**

Durch die Umgestaltung der Regelungen über die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz und die Finanzverfassung wird das Beziehungsgefüge zwischen Bund und Ländern nachhaltig verändert. Die Verantwortlichkeit im Bundesstaat wird damit transparent und nachvollziehbar. Die Einschränkung der zustimmungspflichtigen Gesetze führt auf Seiten des Bundes, die Neugliederung der Gesetzgebungszuständigkeiten auf Seiten der Länder zu einer wechselseitigen Erhöhung der Gestaltungsmöglichkeiten, die im Ergebnis beiden Vorteile bringt.

Von dieser Ebenenneutralität profitiert sowohl der Bundesstaat als Ganzes als auch jeder seiner Teile. Die Änderungen im System der Finanzverfassung bezwecken eine Stärkung der Finanzverantwortung des Bundes und der Länder.

Dem Prinzip des Föderalismus entspricht es, alle Glieder des Staates mit aufgabenadäquaten Finanzmitteln auszustatten. Eine Neujustierung der Finanzbeziehungen darf daher nicht dazu führen, dass die Länder die ihnen nach der Verfassung zukommenden Aufgaben nicht erfüllen können oder umgekehrt der Bund zum "Kostgänger" der Länder wird. Dem trägt der Reformentwurf durch

die Einführung flexibler Stellschrauben wie der freien Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern bei Fortbestand des horizontalen Länderfinanzausgleiches Rechnung. Die Reform erweist sich daher im Ergebnis auch als verteilungsneutral. Zu Beginn der Reform sind die Finanzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern nach ihren Aufgaben saldiert auszugleichen.

V. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl S. 1, zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 26. Juli 2002 [BGBl I 1, S. 2862, 2863]) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 73 [Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes] wird wie folgt geändert:

Nr. 10 c) letzter Halbsatz erhält folgende Fassung:

„sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes, einer Bundespolizei zum Schutze von Einrichtungen des Bundes und die internationale Verbrechensbekämpfung;“.

Nach Nr. 11 werden folgende Nummern. angefügt:

- „12. die Staatshaftung des Bundes;
- 13. das Melde- und Ausweiswesen;
- 14. die Großforschung;
- 15 die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung seiner öffentlichen Straßen mit Fahrzeugen.“

2. Artikel 74 [Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung] wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 werden die Nummern 7, 13, 19 a und 25 gestrichen.

Nr. 11 erhält folgende Fassung:

„Das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) mit Ausnahme der Berufsbildung;“.

In Nr. 12 werden die Worte „der Arbeitsvermittlung sowie“, in Nr. 18 die Worte „das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen“ und in Nr. 24 die Worte „die Abfallbeseitigung“ gestrichen.

In Nr. 17 werden die Worte „die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung“ gestrichen.

In Nr. 22 werden die Worte „ sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ gestrichen.

Nach Nr. 26 werden folgende Nummern angefügt:

- „27. den Naturschutz;
- 28. den Wasserhaushalt;
- 29. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.“

Absatz 2 wird gestrichen.

3. Artikel 74 a [Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst] wird gestrichen.

4. Artikel 75 [Rahmenvorschriften des Bundes] wird gestrichen.

5. Artikel 80 [Erlass von Rechtsverordnungen] wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 werden im letzten Halbsatz die Worte „oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden“ gestrichen.

6. Artikel 84 [Landeseigene Verwaltung – Bundesaufsicht] wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 wird der letzte Halbsatz gestrichen. Absatz 2 wird gestrichen.

7. Artikel 85 [Auftragsverwaltung] wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 wird der letzte Halbsatz gestrichen. Absatz 2 wird gestrichen.

8. Artikel 87 [Sachgebiete] wird wie folgt geändert:

In Absatz 1 zweiter Satz werden statt des Worts „Bundesgrenzschutzbehörden“ die Worte „eine Bundespolizei nach Maßgabe des Artikels 73 Nr. 10“ eingefügt (In Artikel 35 und 87a wird die Bezeichnung „Bundesgrenzschutz“ jeweils durch „Bundespolizei“ ersetzt).

In Absatz 3 erster Satz werden nach den Worten „Anstalten des öffentlichen Rechts“ die Worte „sowie Einrichtungen der Großforschung“ eingefügt

9. Artikel Art. 91 a [Mitwirkungsbereiche des Bundes bei Länderaufgaben] wird gestrichen.

10. Artikel 91 b [Bildungsplanung und Förderung der Forschung] wird gestrichen.

11. Artikel 98 [Rechtsstellung der Richter – Richteranklage] wird wie folgt geändert:

In Absatz 3 wird der zweite Satz gestrichen.

12. Art. 104 a [Ausgabenverteilung; Finanzhilfen] erhält folgende Fassung:

Art. 104 a

(1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben für die Aufgaben, die sie durch Gesetz oder in anderer Weise begründen oder erweitern. Begründet oder erweitert der Bund Aufgaben, die von den Ländern auszuführen sind, so ist er ihnen zur vollständigen Erstattung der erforderlichen Ausgaben verpflichtet. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

(2) Bund und Länder tragen den deutschen Anteil an den Ausgaben der Europäischen Union jeweils zur Hälfte. Der Länderanteil ist auf die einzelnen Länder nach der Zahl ihrer Stimmen im Bundesrat

aufzuteilen.

(3) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden allgemeinen, nicht fachbezogenen Verwaltungsausgaben und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

13. Art. 106 [Verteilung des Steueraufkommens und des Ertrages der Finanzmonopole] wird wie folgt geändert:

a) In Art. 106 Abs. 3 werden die Sätze 4 bis 6 gestrichen.

b) Art. 106 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.

14. Art. 106 a [Bundeszuschuss für öffentlichen Personennahverkehr der Länder] wird gestrichen.

15. Art. 107 [Finanzausgleich; Ergänzungszuweisung] wird wie folgt geändert:

Art. 107 Abs. 1 S. 4 erhält folgende Fassung: Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu.

16. In Art. 109 [Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern] wird ein

neuer Absatz 2 a angefügt:

Vorschriften der Europäischen Union über Höchstbeträge der Aufnahme von Krediten sind für Bund und Länder verbindlich. Die Höchstbeträge werden unter Bund und Ländern jeweils zur Hälfte, zwischen den Ländern entsprechend dem Verhältnis des jährlichen Einnahmeumfangs des jeweiligen Landeshaushalts aufgeteilt.

17. Art. 115 k [Geltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen] wird wie folgt geändert:

In Art. 115 k Abs. 3 werden die Artikelbezeichnungen "91 a, 91 b," gestrichen.

18. Art. 120 [Kriegsfolgelasten] wird gestrichen.

19. Artikel 125 a. [Weitergeltung alten Bundesrechts] erhält folgende Fassung:

„Recht, das wegen Streichung der Artikel 74 a und 75 oder wegen Änderung der Artikel 73, 74, 84, 85 und 98 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt bis zum ... (5 Jahre nach Inkrafttreten der Änderung des GG) als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden. Entsprechendes gilt für Recht, das aufgrund des Artikels 125 a in der bis zum ... geltenden Fassung als Bundesrecht weiter gilt.“

20. Nach Art. 125 a wird ein neuer Artikel 125 b eingefügt:

„Die Änderungen in den Art. 91 a und b, 104 a, 106 Abs. 3 und 4,

106 a, 107 Abs. 1 S. 4, 109 Abs. 2 a, 115 k Abs. 3 S. 1 und 120 treten am . . . (Datum des Endes der Legislaturperiode des Bundestages) in Kraft.“

Erläuterungen zu den Vorschriften im Einzelnen:

Zu Nr. 1:

Durch die neue Fassung der Nr. 10 in Art. 73 erhält der Bund die Möglichkeit, über eine Bundespolizei zum Schutze seiner Einrichtungen zu verfügen. Durch diese neue Kompetenz wird einem dringenden Bedürfnis Rechnung getragen und Klarheit im Hinblick auf den Einsatz des bisherigen Bundesgrenzschutzes geschaffen.

Durch die neue Nr. 12 erhält der Bund die ausschließliche Zuständigkeit für die Staatshaftung in seinem Bereich. Das Staatshaftungsrecht ist daher aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung herausgenommen worden; das Zustimmungserfordernis des Bundesrates im alten Art. 74 Abs. 2 entfällt in Zukunft.

Durch die neue Nr. 13 erhält der Bund die ausschließliche Zuständigkeit über das bisher der Rahmengesetzgebung zugewiesene Melde- und Ausweiswesen. Es besteht kein Bedürfnis für besondere Einzelregelungen der Länder. Der Bund ist in der Lage, die Materie abschließend zu regeln.

Durch die neue Nr. 14 wird dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Großforschung zugewiesen. Nach der in den letzten Jahrzehnten entwickelten Struktur unseres Forschungssystems gehören zur Großforschung die Einrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft, der Deutschen

Forschungsgemeinschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft. Ihre Gestaltung ist im Hinblick auf den weltweiten Wettbewerb auf nationaler Ebene zu verantworten. Die Länder ihrerseits sollen unabhängig vom Bund die Einrichtungen und Vorhaben der Leibniz-Gesellschaft und der in der „Blauen Liste“ enthaltenen Institute verantworten. Nur durch diese saubere Trennung der Verantwortlichkeiten kann eine unübersichtliche Mischfinanzierung bei der Forschungsförderung vermieden und eine Straffung und Vereinfachung der Entscheidungswege erreicht werden.

Durch die neue Nr. 15 wird dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Nutzung seiner öffentlichen Straßen mit Fahrzeugen zugewiesen. Im Gegenzug können die Länder die Gebührenerhebung für ihre öffentlichen Straßen eigenständig regeln.

Zu Nr. 2:

Durch die Streichung der Nrn. 7, 13, 19 a und 25 in Art. 74 werden die betreffenden Gesetzgebungsmaterien der Zuständigkeit des Bundes entzogen und den Ländern überlassen.

Für alle diese Materien besteht kein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung. Der Raum für politische Gestaltung durch die Länder wird erweitert und damit die föderale Ordnung der Bundesrepublik gestärkt. Die Länder sind in Zukunft für folgende Gesetzgebungsbereiche allein verantwortlich und unabhängig vom Bund: Die öffentliche Fürsorge (bisher Nr. 7), die Ausbildungsbeihilfen (bisher Nr. 13), die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (bisher Nr. 19 a).

Was die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (bisher auch in Nr. 13), die Staatshaftung (bisher Nr. 25) und die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen (bisher Nr. 22) angeht, so wird auf die Begründung zu Nr.1 verwiesen.

Durch die Änderung der Nr. 11, nämlich die Herausnahme der Berufsbildung aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wird auch die außerschulische Berufsbildung Länderangelegenheit. Das Nebeneinander von Bund und Ländern in diesem Bereich hat immer wieder zu Reibungsverlusten unnötiger Art geführt. Die für die Wirtschaft notwendige Bundeseinheitlichkeit lässt sich durch die Selbstkoordinierung der Länder in Abstimmung mit den Verbänden der Wirtschaft und den Gewerkschaften erreichen.

Für die bisher der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordneten Materien der Arbeitsvermittlung (bisher in Nr. 12), das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen (bisher in

Nr. 18), und die Abfallbeseitigung (bisher in Nr. 24) besteht ebenfalls kein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung. Es liegt im Sinne eines gemäßigten Wettbewerbsföderalismus im allgemeinen Interesse, wenn nach unterschiedlichen Wegen der Gestaltung dieser Materien gesucht werden kann. Damit sind nicht nur länderspezifische Probleme besser zu lösen. Erfolgreichere Modelle haben eine größere Chance sich als beispielhaft allgemein durchzusetzen.

Die Herausnahme der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und die Sicherung der Ernährung aus der Nr. 17 lässt den Ländern einen Restspielraum in diesem Gesetzgebungsbereich, soweit er nicht durch die Europäische Union normiert ist. Das dichte Normierungsnetz der Europäischen Union sorgt auf jeden Fall für ausreichend Bundeseinheitlichkeit im Sektor der Landwirtschaft und Nahrungsmittelversorgung.

Neu in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung werden die bisher der Rahmengesetzgebung zugeordneten Materien des Naturschutzes (neue Nr. 27), des Wasserhaushalts (neue Nr. 28) und des Schutzes deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (neue Nr. 29) aufgenommen. Der Bund soll in die Lage versetzt werden, diese Bereiche einheitlich zu ordnen, soweit die Voraussetzungen des Art. 72 vorliegen.

Was die Streichung des Abs. 2 angeht, so wird auf die Begründung zu Nr. 1 verwiesen.

Zu Nr. 3:

Durch die Streichung von Art. 74 a und der inhaltlich mit diesem Art. verbundenen Regelungen des Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 sowie des Art. 98 Abs. 3 zweiter Satz wird die Gestaltung des öffentlichen Dienstrechtes, einschließlich des Besoldungsrechtes, Bund und Ländern jeweils für ihr Personal übertragen. Diese hoheitliche

Aufgabe gehört zum Kern der Staatlichkeit beider Ebenen und muss unabhängig von der jeweils anderen wahrgenommen werden können. Die rechtsstaatlichen Vorkehrungen des Grundgesetzes in den Art. 33 und 92 sowie 97 und 98 reichen aus, um die gewachsenen Strukturen vor Kontinuitätsbrüchen zu bewahren.

Zu Nr. 4:

Durch die Streichung von Art. 75 entfallen Rahmenvorschriften des Bundes in Zukunft völlig. Es wird auf die allgemeine Begründung verwiesen und auf die Begründung zu Nr. 1 und Nr. 2.

Der Naturschutz (aus Nr. 3), der Wasserhaushalt (aus Nr. 4), der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (Nr. 6) wurden der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet, das Melde- und Ausweiswesen (Nr. 5) der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Die übrigen Materien können die Länder in Zukunft unabhängig vom Bund regeln.

Dies ist besonders bedeutsam für den gesamten Hochschulbereich, der dringend aus der Gängelung des Bundes befreit und einem Länderwettbewerb geöffnet werden muss.

Ob die Länder weiterhin Raumordnung betreiben wollen, bleibt ihnen überlassen. Die in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts mit diesem Instrument verbundenen Hoffnungen, haben sich nicht erfüllt. Gute Fachplanungen reichen aus.

Zu Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 wird auf die Begründung zu Nr. 3 verwiesen.

Zu den Nrn. 5, 6 und 7:

Diese Grundgesetzänderungen bewirken eine Entflechtung von Bund und Ländern im Verwaltungsbereich und eine Reduzierung der Zahl von Zustimmungsverfahren im Bundesrat.

Durch die Änderung von Art. 80 Abs. 2 kann der Bund in Zukunft Rechtsverordnungen aufgrund von Bundesgesetzen, die von den Ländern als Auftrags- oder eigene Angelegenheiten durchgeführt werden, ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen. Es handelt sich hierbei um einen erheblichen Teil aller Rechtsverordnungen.

Durch die Änderung von Art. 84 Abs. 1 und die Streichung von Art. 84 Abs. 2 werden die Länder im Gegenzuge in die Lage versetzt, bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten autonom ihre Behörden und die Verwaltungsverfahren zu regeln.

Das gleiche Ziel wird teilweise mit der Änderung des Art. 85 Abs. 1 und 2 verfolgt.

Zu Nr. 8:

Die Änderung von Art. 87 Abs. 1 ist eine Folgeänderung der Änderung des Art. 73 Nr. 10. Wenn der Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Errichtung einer Bundespolizei erhält, muss er auch zur Einrichtung der entsprechenden Behörden in der Lage sein.

Die Änderung von Art. 87 Abs. 3 ist eine Folgeänderung der Ergänzung von Art. 73 um die Nr. 14. Wenn der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Großforschung erhält, muss er auch Einrichtungen der Großforschung schaffen können.

Zu Nr. 9:

Die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben hat notwendig das

Entfallen der komplementären Finanzierungsregelung im bisherigen Abs. 4 zur Folge.

Zu Nr. 10:

Wie Nr. 9.

Zu Nr. 11:

Vgl. Nr. 3

Zu Nr. 12:

Art. 104 a Abs. 1 geht vom Grundsatz, dass die Kostenlast der Aufgabenverwaltung folgt, auf den Grundsatz über, dass sie der Begründung oder Erweiterung der Aufgaben folgt. Nach Satz 1 tragen deshalb Bund und Länder die Ausgaben entsprechend ihrer Gesetzgebungskompetenz. Da nach Art. 84 und 85 Bundesgesetze Aufgaben begründen können, die von den Ländern zu verwalten sind, wird in Satz 2 die Pflicht des Verursachers zur Erstattung der Kosten begründet. In der Finanzpraxis der letzten 30 Jahre hat sich als eigentliche Ursache der Kostenentstehung die Aufgabenbegründung durch Gesetz statt deren Durchführung in der Verwaltung erwiesen. Vor allem wenn der Bundesgesetzgeber Leistungsgesetze mit Ansprüchen für seine Bürger schafft oder für die Aufgabenerfüllung detaillierte Personal-, Sach- und Leistungsstandards vorschreibt, können die Länder kaum noch etwas an den Kosten ändern. Zu erstatten sind nur die erforderlichen Ausgaben, nicht die Kosten luxuriösen Verwaltens. Ihre Erforderlichkeit kann ein Bundesgesetz, z.B. durch Pauschalierung nach den durchschnittlichen Verwaltungskosten, präzisieren.

Die Erstattung von Kosten der Länder durch den Bund ist in der Praxis durchführbar. In den Landesverfassungen sind sie für die Kosten der von den Ländern an ihre Kommunen übertragenen Aufgaben mittlerweile üblich und bereiten bei der Durchführung

keine Schwierigkeiten. Da die Erstattungsbeträge einer bereits bundesgesetzlich angeordneten Aufgabendurchführung folgen, setzen sie nicht wie bei früheren Finanzausweisungen nach Art. 104 a Abs. 4 GG monetäre Anreize für die Länder, bestimmte Aufgaben erst wahrzunehmen.

Art. 104 a Abs. 2 regelt die Tragung der Kosten, die der Bundesrepublik Deutschland aus ihrer Mitgliedschaft in der Europäischen Union entstehen. Entsprechend den Mitwirkungsrechten und der Nutzenziehung erscheint eine hälftige Teilung angebracht. Zwischen den Ländern wird am Maßstab der Mitwirkungsrechte im Bund verteilt.

Art. 104 a Abs. 3 übernimmt den bisherigen Abs. 5. Er hält daran fest, dass die Verwaltungsausgaben wie bisher nach der Verwaltungskompetenz getragen werden, und präzisiert sie als allgemeine, bei jeder Behörde entstehende Ausgaben außerhalb der fachbezogenen Kosten.

Mit der Änderung des Art. 104 a Abs. 1 im Umstieg von der Vollzugs- auf die Gesetzeskausalität können die bisherigen Absätze 2 und 3 entfallen, weil sie bereits dem Grundsatz der Gesetzeskausalität entsprechen.

Der bisherige Art. 104 a Abs. 4 GG wird gestrichen. Eine Notwendigkeit von Finanzausweisungen des Bundes belegt allein Fehler in der vorangegangenen Zuteilung des Steueraufkommens. Die künftige freie Verteilbarkeit des tendenziell wachsenden Umsatzsteueraufkommens bietet hinreichendes Volumen für eine aufgabenadäquate Aufkommensallokation. Zusätzliche Finanzausweisungen nach dem bisherigen Absatz 4 werden überflüssig. Ferner haben die Beschränkungen des bisherigen Absatz 4 auf besonders bedeutsame Investitionen und drei benannte Ziele der "Töpfchenwirtschaft" in der Praxis nicht Einhalt

gebieten können.

Zu Nr. 13:

Nach dem neuen Art. 106 Abs. 3 soll künftig das Aufkommen der Umsatzsteuer frei zwischen Bund und Ländern verteilt werden können. Die bisherigen Verteilungsziele und Maßstäbe haben sich infolge ihrer Unbestimmtheit und teilweisen Gegenläufigkeit niemals auf die Verteilungspraxis ausgewirkt. Sie können deshalb gestrichen werden.

Die Verteilung der Mindererträge aus dem Familienleistungsausgleich sichert eine einzelne, einfachgesetzlich aufgeworfene Haushaltsposition ab einem Stichtag. Derartige Detailregelungen gehören nicht in die Finanzverfassung, sondern sind mit allen anderen Finanzfragen zusammen bei der Verteilung des Steueraufkommens zu entscheiden.

In Art. 106 Abs. 4 soll die Verpflichtung, die Umsatzsteuerverteilung bei Bedarf neu festzusetzen, erhalten bleiben. Der übrige bisherige Normtext regelt Details, die nicht in die Rahmenordnung einer Verfassung gehören, oder erlaubt weitere Finanzhilfen des Bundes, die bei einer Entflechtung stören.

Zu Nr. 14:

Die Vorschrift begründet einen aus dem Gesamtsystem ausbrechenden, isolierten Finanzausgleich für einen Sonderfall als Folge der Bahnreform. Die Sicherung einzelner Haushaltspositionen ist nicht Aufgabe einer Finanzverfassung.

Zu Nr. 15:

Die Möglichkeit für den Bund, aus dem Landesanteil am Umsatzsteueraufkommen Ergänzungsanteile an die einzelnen Länder zu vergeben, wird gestrichen. Eine in der vertikalen Umsatzsteuerverteilung unzulängliche Finanzausstattung der

Länder kann künftig nach Art. 106 Abs. 3 frei zwischen Bund und Ländern nachgebessert werden. Eine unzureichende Finanzausstattung eines einzelnen Landes sollte durch den unangetasteten, horizontalen Finanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG aufgefüllt werden. Für ein zusätzliches Hineinwirken des Bundes in die horizontale Finanzverteilung aus der Tasche der Länder besteht kein Anlass.

Zu Nr. 16:

Der neue Abs. 2 a erklärt die Maastrichtkriterien zur Limitierung der Verschuldung der Mitgliedstaaten binnenstaatlich für Bund und Länder verbindlich, ohne sich auf die gegenwärtige europarechtliche Regelung festzulegen. Das bedingt eine interne Aufteilung der Höchstbeträge zwischen Bund und Ländern. Die hälftige Aufteilung zwischen Bund und Ländern folgt den unter Nr. 12 zur Änderung des Art. 104 a Abs. 2 genannten Kriterien. Zwischen den Ländern gibt das Haushaltsvolumen einen pauschalierenden Wahrscheinlichkeitsmaßstab für ihren echten Kreditbedarf vor.

Zu Nr. 17:

Die Änderung ist eine notwendige Konsequenz aus der Streichung der Art. 91 a und b.

Zu Nr. 18:

Art. 120 ist hinsichtlich der Kriegsfolgelasten entbehrlich, weil sie auslaufen und der Rest ebenfalls nach der Grundregel des Art. 104 a Abs. 1 aufgeteilt werden soll.

Die Zuschüsse zur Sozialversicherung obliegen schon nach dem neuen Art. 104 a Abs. 1 dem Bund, weil er für die Gesetze über die Sozialversicherung zuständig ist. Eine Wiederholung in Art. 120 Abs. 1 S. 4 ist deshalb nicht mehr erforderlich.

Zu Nr. 19:

Die Übergangsfrist ist auf 5 Jahre bemessen. Während dieser Zeit gilt Recht, das wegen der Grundgesetzänderung nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, so lange fort, wie es nicht durch Landesrecht ersetzt wird. Die Länder können während dieses Zeitraums das Bundesrecht durch Landesrecht ersetzen. Nach Ablauf der 5 Jahre tritt es als Bundesrecht außer Kraft. Es ist davon auszugehen, dass die Länder innerhalb dieses Zeitraumes in der Lage sind, ihr Recht entsprechend der neuen verfassungsrechtlichen Lage zu ordnen.

Zu Nr. 20:

Die Verschiebung der Kostentragung von der verwaltenden auf die gesetzgebende Gliedkörperschaft sowie die Änderungen in der Steuerverteilung, in den Ausgleichsregeln und der Kreditlimitierung erfordern die Novellierung etlicher Gesetze und die Änderung von Ausgleichsverfahren. Zur sachgerechten Regelung ist ein zeitlicher Vorlauf zur Vorbereitung und Umstellung unerlässlich.